

**CAMINAR** surge en marzo de 2020 de la preocupación de los impactos de la pandemia del COVID-19 en las personas en situación de movilidad en las Américas. Nuestro objetivo es analizar de manera interdisciplinaria cómo la crisis sanitaria y económica asociada al COVID-19 ha impactado la dinámica de movilidad en la región y el bienestar de la población migrante, desplazada y refugiada. Nuestro método de trabajo se basa en una perspectiva comparada que combina los abordajes cuantitativo y cualitativo en Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay.

Buscamos avanzar en el conocimiento sobre la migración en contextos de crisis, las dinámicas de movilidad Sur-Sur y las especificidades en los procesos de inclusión social en América Latina, entre otros.



**SDI** SECRETARÍA DE  
DESARROLLO  
INSTITUCIONAL



Este libro colectivo reúne un trabajo de investigación sistemático que el grupo CAMINAR (Comparative Analysis on International Migration and Displacement in the Americas) emprendió desde el inicio de la pandemia de la COVID-19, con el objetivo de analizar el impacto de la crisis sanitaria y económica en los procesos de inclusión de las personas migrantes, desplazadas y refugiadas en América Latina. Es resultado del proyecto de investigación 'The crisis of forced displacement and responses to COVID-19 in Latin America', que fue galardonado con una beca del decimoquinto ciclo de LASA-FORD Special Projects de la Latin American Studies Association (LASA).

El conjunto de capítulos hilvanados por un propósito común y con una lente temporal específica, proporciona nuevos conocimientos sobre las políticas y prácticas de inclusión/exclusión de personas en movilidad en el contexto de las diversas crisis económicas y sociopolíticas por las que atraviesan los países de la región. Esta investigación se basa en un análisis comparativo de seis estudios de caso: Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay, sustentados en una metodología cualitativa que combina el análisis de marcos normativos y entrevistas semi-estructuradas con actores clave en cada país.

El análisis revela una serie de ambigüedades, contradicciones y ausencias con relación a las políticas y prácticas que regulan la entrada, permanencia y acceso a derechos de las personas migrantes, que resultan en un espectro de inclusión/exclusión efectiva de las personas migrantes a derechos sociales y económicos, al tiempo que (re)configuran los procesos de gobernanza migratoria en la región. Finalmente, esta obra única contribuye a la construcción de una agenda emergente sobre los procesos de inclusión de personas migrantes en el Sur Global durante y más allá de la pandemia.

**Movilidades y covid-19 en América Latina:**  
Inclusiones y exclusiones en tiempos de "crisis"

Gisela P. Zapata, Marcia Vera Espinoza y Luciana Gandini  
Coordinadoras

Gisela P. Zapata  
Marcia Vera Espinoza  
Luciana Gandini  
Coordinadoras

# Movilidades y covid-19 en América Latina: inclusiones y exclusiones en tiempos de "crisis"



**Gisela P. Zapata** es profesora del Departamento de Demografía e Investigadora del Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR) de la Universidad Federal de Minas Gerais (Brasil). Es parte del sistema de investigadores del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico de Brasil (PQ2/CNPq) e integra el equipo del grupo CAMINAR desde su fundación. Sus intereses de investigación son migración y desplazamiento transnacional, políticas migratorias, remesas y el nexo migración-desarrollo en América Latina. Su producción académica ha sido publicada en revistas de prestigio internacional como *International Migration*, *Journal of Ethnic and Migration Studies* y *Bulletin of Latin American Research*, entre otros.

Correo electrónico: gpzapata@cedeplar.ufmg.br



**Marcia Vera Espinoza** es investigadora senior en el Institute for Global Health and Development (IGHD) en Queen Margaret University (QMU), Escocia, donde lidera el grupo de investigación sobre Bienestar, Integración y Protección de personas en movilidad. Marcia integra el equipo del grupo CAMINAR desde su fundación. Sus intereses incluyen la inclusión de personas refugiadas y migrantes, el rol de las conexiones sociales en procesos de inclusión, las dinámicas de migración forzada y la gobernanza de las migraciones en América Latina. Sus libros co-editados incluyen "The Dynamics of Regional Migration Governance" (Edward Elgar, 2019), y "Latin America and Refugee Protection: regimes, logics and challenges" (Berghahn, 2021).

Correo electrónico: mveraespinoza@qmu.ac.uk



**Luciana Gandini** es investigadora titular en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y coordinadora del Seminario Universitario de Estudios sobre Desplazamiento Interno, Migración, Exilio y Repatriación (SUDIMER), de la Universidad Nacional Autónoma de México. Es Non-Resident Global Fellow en el Migration Policy Institute e investigadora visitante en el Center for Latin American & Latino Studies de American University. Luciana integra el equipo del grupo CAMINAR desde su fundación. Se especializa en políticas migratorias y de refugio en México y América Latina, inserción laboral y sociojurídica de personas en movilidad.

Entre sus libros se encuentra "Caravanas" (UNAM, 2020), en co-autoría, por el cual obtuvo el premio William M. LeoGrande 2019-2020 al mejor libro académico sobre estudios latinoamericanos otorgado por American University.

Correo electrónico: lgandini@unam.mx





**Movilidades y COVID-19 en América Latina:  
inclusiones y exclusiones en tiempos de “crisis”**



Dr. Enrique Luis Graue Wiechers  
*Rector*

Dr. Leonardo Lomelí Vanegas  
*Secretario General*

Dra. Patricia Dolores Dávila Aranda  
*Secretaria de Desarrollo Institucional*

Dra. Luciana Gandini  
*Coordinadora del Seminario Universitario de Estudios sobre  
Desplazamiento Interno, Migración, Exilio y Repatriación*

Secretaría de Desarrollo Institucional  
Universidad Nacional Autónoma de México

# Movilidades y COVID-19 en América Latina: inclusiones y exclusiones en tiempos de “crisis”

Gisela P. Zapata  
Marcia Vera Espinoza  
Luciana Gandini

*Coordinadoras*



LATIN  
AMERICAN  
STUDIES  
ASSOCIATION

México, 2022

**Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales de Información**

**Nombres:** Zapata, Gisela P., editor. | Vera Espinoza, Marcia, editor. | Gandini, Luciana, editor.

**Título:** Movilidades y COVID-19 en América Latina: inclusiones y exclusiones en tiempos de “crisis” / Gisela P. Zapata, Marcia Vera Espinoza, Luciana Gandini, coordinadoras.

**Descripción:** Primera edición. | Ciudad de México : Universidad Nacional Autónoma de México, Secretaría de Desarrollo Institucional, 2022. | Al pie de la portada: Latin American Studies Association.

**Identificadores:** LIBRUNAM 2178776 (libro electrónico) | ISBN 9786073069991 (libro electrónico) | ISBN 9786073070003 (PDF).

**Temas:** Emigración e inmigración -- Aspectos sociales -- América Latina. | Pandemia de COVID-19, 2020- -- Aspectos sociales -- América Latina. | COVID-19 -- Aspectos sociales -- América Latina.

**Clasificación:** LCC JV7398 (libro electrónico) | DDC 304.8098—dc23

Los contenidos de la obra fueron analizados con software de similitudes por lo que cumplen plenamente con los estándares científicos de integridad académica, de igual manera fue sometido a un riguroso proceso de dictaminación doble ciego con un resultado positivo, el cual garantiza la calidad académica del libro, que fue aprobado por el Comité Editorial de la Secretaría de Desarrollo Institucional.

La edición y publicación de este libro fue financiada con recursos de LASA-FORD Special Projects.

#### AVISO LEGAL

Movilidades y COVID-19 en América Latina: inclusiones y exclusiones en tiempos de “crisis”  
Esta edición de un ejemplar (EPUB 1.2 MB y PDF 1.58 MB) fue preparada por la Secretaría de Desarrollo Institucional de la UNAM, la producción y formación y diseño de portada fueron realizadas por Lito Roda | Liliana Moreno Palma y la imagen de la portada es de Romina Gandini.

Primera edición electrónica en formato EPUB y PDF: 30 de diciembre de 2022

D.R. © 2022, Universidad Nacional Autónoma de México Ciudad Universitaria,  
Alcaldía de Coyoacán, C.P. 04510, Ciudad de México Secretaría de Desarrollo Institucional  
Ciudad Universitaria, 8°. Piso de la Torre de Rectoría Alcaldía de Coyoacán, C.P. 04510, Ciudad de México

ISBN del EPUB: 978-607-30-6999-1

ISBN del PDF: 978-607-30-7000-3

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México. Prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Hecho en México/ Made in Mexico.

## Agradecimientos

En abril de 2020, poco tiempo después de que la pandemia de la COVID-19 impactó de diversos modos la vida de prácticamente todas las personas del mundo, organizamos una reunión virtual informal entre varias de las que hoy conformamos el equipo de trabajo de este libro. Las preocupaciones que nos aquejaban entonces eran muchas y de diversa índole. Entre las que atañían al ámbito de la investigación, se encontraban algunas de las siguientes: los trabajos de campo presenciales suspendidos —en frontera y en otros espacios locales—, el paso de la presencialidad a la virtualidad, el reto de la coordinación entre y con los equipos de investigación, la suspensión de los espacios de trabajo en nuestras instituciones, y la reconfiguración de las dinámicas de movilidad que veníamos estudiando, entre otras. Pero para quienes nos dedicamos al análisis de procesos de migraciones y desplazamientos humanos, las principales interrogantes que se avizoraban entonces tenían que ver con el impacto de las medidas para evitar la propagación del virus sobre las personas en movilidad, que por entonces se concentraban en el cierre de fronteras y las cuarentenas sugeridas u obligatorias.

Nuestras preocupaciones y reflexiones fueron evolucionando de forma paralela a los avatares a los que nos sometía la vida en pandemia, que como equipo interesado en el tema, nos condujo a identificar y comprender el nuevo escenario y los impactos en las condiciones de vida para las personas en movilidad. Desde aquel momento hemos formalizado nuestra conformación como grupo de investigación bajo el nombre de CAMINAR, *Comparative Analysis on International Migration and Displacement in the Americas*. Actualmente el grupo está formado por 12 investigadoras —Alethia Fernández de la Reguera, Camila Montiel, Cécile Blouin, Cristina Zamora Gómez, Gioconda Herrera, Gisela P. Zapata, Irene Palla, Julieta Bengochea, Luciana Gandini, Marcia Vera Espinoza, Stephanie López y Victoria Prieto— dedicadas al estudio sistemático de los impactos de la pandemia de la COVID-19 en las poblaciones migrantes, desplazadas y refugiadas en siete países: Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay. Realizar investigación al calor de los hechos siempre

tiene sus desafíos, obligando a utilizar estrategias metodológicas y heurísticas que permitan lidiar con un escenario coyuntural que se encuentra en constante movimiento. Adicionalmente, al asumir el desafío de poner el lente en varios espacios nacionales y subnacionales, tuvimos el reto de diseñar instrumentos de recolección de información y delimitar criterios de análisis que nos permitieran sistematizar hallazgos para poder comparar patrones y tendencias. Finalmente, en el caso en particular de esta investigación en un contexto restrictivo, a nosotras como investigadoras, como a muchas personas migrantes, también nos limitó la movilidad y la presencialidad, obligándonos a construir diversas estrategias de observación y recolección de información en la virtualidad.

Tras estos primeros puntos de acuerdo y de partida, fuimos descubriendo e interpretando los efectos de las (in)movilidades e irregularidades producidas por la pandemia y algunas tendencias que se avizoraban (Vera Espinoza et al., 2020). Ello nos permitió realizar un primer diagnóstico general de la situación de las personas migrantes y refugiadas en diversas ciudades —fronterizas y capitales— de los siete países que estudiamos (Bengochea et al., 2022). Ese primer análisis junto a otros (Zapata y Prieto, 2020; Freier y Vera Espinoza, 2021; Gandini y Selee, 2020) evidenciaron cómo la pandemia ha exacerbado las vulnerabilidades preexistentes de estas poblaciones: informalidad, precariedad, hacinamiento, limitaciones en el acceso a la salud y protección social.

Luego de los pasos previos, emprendimos un esfuerzo analítico y comparativo sintético que se propuso una mirada en dos tiempos: la observancia del marco jurídico de protección de derechos prevaleciente y su acceso efectivo en cada contexto, así como la manera en que se reconfiguraron durante la pandemia. Nos preguntamos específicamente quién protege a las personas en movilidad, descentrando la mirada exclusivamente del Estado, e indagamos qué tipo de asistencia se brinda y quién la brinda, y en qué medida las personas migrantes y refugiadas estaban incluidas en las respuestas de mitigación de la pandemia (Vera Espinoza et al., 2021). Esa reflexión nos permitió construir una tipología de modelos de protección social destacando los ensamblajes de actores, los emergentes modos de protección y la subjetivación de las personas migrantes en los siete países representados en el grupo (Vera Espinoza et al., 2021).

Este libro colectivo es resultado del proyecto de investigación *The Crisis of Forced Displacement and Responses to COVID-19 in Latin America*, que en noviembre de 2020 fue galardonado con una beca del decimoquinto ciclo de *LASA-FORD Special Projects* de la Latin American Studies Association (LASA). Entretanto, el análisis que se presenta en estas páginas es el resultado acumulativo de un trabajo sistemático que venimos emprendiendo desde

el inicio de la pandemia. Las reflexiones previas constituyen pilares que se fueron moldeando y refinando<sup>1</sup>. Los fondos LASA-FORD se destinan al apoyo de iniciativas interregionales de investigación por miembros de LASA, con la finalidad de promover los principios de colaboración hemisférica entre personas (investigadoras y profesoras) dedicadas al estudio de América Latina. Nos sentimos muy honradas y agradecidas por haber sido distinguidas con este recurso que, en contextos restrictivos como el descrito en este libro, no solo permitió consolidarnos como grupo de investigación y publicar esta obra colectiva, sino también elaborar diversos recursos digitales —fichas, infografías y videos por países, y una serie de *Working Papers*, entre otros— que se encuentran a disposición del público en nuestra página web de manera gratuita.

Nuestro agradecimiento también es extensivo a la Sección Migraciones Internacionales de LASA, la cual auspició dos paneles que propusimos desde el equipo bajo el nombre *The 'Crisis' within the Crisis: Migration, Displacement and COVID-19 Responses in Latin America* (I y II) durante el Congreso LASA 2021 “Crisis global, desigualdades y centralidad de la vida”. Las sesiones nos permitieron presentar, discutir y comparar hallazgos de versiones preliminares de los capítulos de esta obra. Nuestro reconocimiento y agradecimiento también a Soledad Álvarez y Bruno Miranda por el aporte que generaron con su lectura atenta, crítica y reflexiva a los capítulos que componen esta obra. De igual forma, a dos personas dictaminadoras anónimas que leyeron la obra completa y nos compartieron comentarios para robustecer esta versión final.

También expresamos nuestra gratitud por el acompañamiento y apoyo en el diseño de los instrumentos y/o recolección de datos a nuestras(os) colaboradoras(es), Gabriela Cabezas, Luisa Feline Freier, Marta Luzes, Delia Dutra, Soledad Castillo Jara y Juan Carlos Narváez Gutiérrez. Nuestro reconocimiento es también hacia la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en particular, al Comité Editorial de la Secretaría de Desarrollo Institucional, quien a través del Seminario Universitario de Estudios sobre Desplazamiento Interno, Migración, Exilio y Repatriación (SUDIMER) recibió con beneplácito esta obra colectiva para apoyar en el proceso de dictaminación y edición de la misma. Asimismo, agradecemos la rápida aprobación del proyecto por los Comités de Ética de la Queen Mary University of London (QMERC2020/27) y de la Universidad Federal de Minas Gerais (CAAE: 34657020.1.0000.5149).

---

<sup>1</sup> Versiones preliminares de los hallazgos que se analizan en este libro, fueron presentados en la conferencia de la *Latin American Studies Association* (LASA) en 2021, y en una serie de *Working Papers* disponibles en la página web de CAMINAR ([www.caminaramericas.org](http://www.caminaramericas.org)).

Especial mención merecen Marisol Franco Díaz, Verónica Montoya y Rocío Madrigal López. Nuestro trabajo no hubiera sido posible sin el apoyo sustantivo de Marisol y la colaboración de Rocío en la gestión y coordinación de nuestras actividades como equipo de investigación, que incluyeron su función de enlace con equipos técnicos de las páginas web, así como su colaboración en diversas actividades vinculadas con el proceso investigativo. Ellas también participaron en los preparativos de este material para ser sometido a proceso de dictamen en la UNAM. Verónica, por su parte, colaboró en las tareas relacionadas con el ensamblaje de esta obra colectiva, así como en la articulación de diversas actividades para la elaboración de otros insumos y productos previos.

Como en gran parte de los diseños de investigación cualitativos que se sustentan en la voz de los actores, este trabajo ha logrado su debido propósito, en gran medida, gracias a la generosa disposición de los más de 70 representantes de organizaciones de la sociedad civil —incluidas aquellas lideradas por personas migrantes—, de organizaciones internacionales y de gobiernos locales y nacionales. Ellas y ellos nos cedieron su tiempo para compartir sus acciones, registros y percepciones sobre el impacto de la emergencia sanitaria en diversas dimensiones de la vida de las personas en movilidad, a pesar del reto que la pandemia imprimió en sus agendas y responsabilidades, así como también en sus vidas personales. Estamos profundamente agradecidas.

## Referencias

- Freier, F. y Vera Espinoza M. (2021). COVID-19 and Immigrants' Increased Exclusion: The Politics of Immigrant Integration in Chile and Peru. *Frontiers in Human Dynamics*, 3. doi:10.3389/fhumd.2021.606871
- Gandini, L. y Selee, A. (2020). *Crisis within a Crisis: Mobility and International Cooperation on Migration in South America in a Time of Pandemic*. Migration Policy Institute.
- Vera Espinoza, M., Zapata, G. P. y Gandini, L. (2020, mayo 26). Mobility in immobility: Latin American migrants trapped amid COVID-19. *Open Democracy*. <https://www.opendemocracy.net/en/democraciaabierta/mobility-immobility-latin-american-migrants-trapped-amid-covid-19/>

- Vera Espinoza, M., Prieto Rosas, V., Zapata, G. P., Gandini, L., De la Reguera, A. F., Herrera, G., López Villamil, S., Zamora Gómez, C. M., Blouin, C., Montiel, C., Cabezas, G., y Palla, I. (2021). Towards a Typology of Social Protection for Migrants and Refugees in Latin America during the COVID-19 Pandemic. *Comparative Migration Studies*, 9(52), 1-28.
- Zapata, G. P. y Prieto, V. (2020). Structural and contingent inequalities: the impact of COVID-19 on migrant and refugee populations in South America. *Bulletin of Latin American Research*, 39(S1), 16-22.



## Contenido

Movilidades y ‘crisis’ en América Latina: brechas en las políticas de inclusión social antes y durante la pandemia.....	15
Luciana GANDINI, Marcia VERA ESPINOZA y Gisela P. ZAPATA	
Inclusión social durante la pandemia por COVID-19 en Uruguay. Límites y buenas prácticas en la implementación de una política migratoria y de refugio con enfoque de derechos.....	37
Victoria PRIETO ROSAS, Camila MONTIEL, Julieta BENGOCHEA y Delia DUTRA	
Discriminación por omisión: Dinámicas de in/exclusión social de la población migrante y refugiada en Brasil en tiempos de pandemia .....	59
Gisela P. ZAPATA y Carolina MOULIN	
Gobernanza excluyente vs. resistencia inclusiva: el manejo de las migraciones durante la pandemia en Chile .....	87
Marcia VERA ESPINOZA	
Población venezolana en Colombia durante la pandemia: exclusión latente.....	111
Stephanie LÓPEZ VILLAMIL	
Inclusión social de personas en movilidad en México: un reto heredado y acentuado con la pandemia de la COVID-19.....	131
Luciana GANDINI y Alethia FERNÁNDEZ DE LA REGUERA	
Entre (des)protección social y ayuda humanitaria: el control de las y los migrantes durante la COVID-19 en Perú.....	155
Irene PALLA, Cristina ZAMORA GÓMEZ y Cécile BLOUIN	

Inclusión de personas migrantes en América Latina: una agenda pendiente y emergente.....	175
Marcia VERA ESPINOZA, Luciana GANDINI y Gisela P. ZAPATA	
Acerca de CAMINAR y las autoras.....	189

# **Movilidades y ‘crisis’ en América Latina: brechas en las políticas de inclusión social antes y durante la pandemia**

Luciana GANDINI, Marcia VERA ESPINOZA y Gisela P. ZAPATA

En años recientes, la mayoría de los países de América Latina ha experimentado transformaciones sustanciales en su perfil migratorio, al pasar de ser tradicionalmente de emigración a convertirse en una región con altos niveles de movilidad intrarregional, y un área importante de tránsito y destino, principalmente como resultado del endurecimiento de las políticas migratorias y el deterioro de los mercados laborales en los destinos tradicionales del Norte (Gandini et al., 2020). Paralelamente a esta reconfiguración de flujos, se han realizado cambios en el andamiaje normativo migratorio de prácticamente todos los países, predominando la inclusión de una perspectiva de derechos humanos, y el marco de protección de refugiados de la Declaración de Cartagena (Acosta 2018; Jubilut et al., 2021).

Así, con antelación a la pandemia, la región se encontraba frente al desafío de dar respuesta al paso o a la llegada de otras poblaciones, en su mayoría originarias de la propia región. Dos de los grupos nacionales más importantes en este patrón migratorio son los provenientes de Venezuela y Centroamérica, aunque no son los únicos. Como se ha documentado con anterioridad, las poblaciones migrantes, desplazadas y refugiadas han sido de las más afectadas por los impactos sanitarios, económicos y sociales adversos asociados con la crisis de la COVID-19 (The Lancet, 2020). En la región, la pandemia agravó las condiciones de precariedad y vulnerabilidad de la población en movilidad, dadas sus altas tasas de informalidad e inseguridad laboral, condiciones de vida precaria y acceso y ejercicio limitado a servicios de salud y protección social (Zapata y Prieto Rosas, 2020; Bojorquez et al., 2021; Bengochea et al., 2022). Estos múltiples determinantes de la vulnerabilidad, mediados por la interseccionalidad de la edad, el sexo y la raza, significan que no solo son más vulnerables a los riesgos asociados con el virus, sino que sus diferentes niveles

de inclusión en las respuestas gubernamentales a la crisis en la región, también han profundizado las desigualdades y brechas preexistentes entre la población migrante y la nacional (Vera Espinoza et al., 2020).

Este libro se inscribe en los debates sobre inclusión (y exclusión) de personas migrantes, desplazadas y refugiadas en América Latina, contribuyendo a entender cómo estas nociones, así como su práctica y las experiencias que surgen de ellas, toman forma, cambian o se mantienen, durante el contexto de la pandemia de la COVID-19. Los debates sobre la inclusión social en América Latina son de larga data (véase CEPAL 2008, 2017), pero los trabajos sobre inclusión en los estudios migratorios son más recientes, aunque con un creciente énfasis en años recientes (Blouin, 2019; Torres Matus, 2019). Durante la crisis de la COVID-19 surgieron nuevas preguntas sobre la inclusión de las personas migrantes, particularmente en un contexto caracterizado por *crisis múltiples*, de orden sociopolítico, económico, socioambiental, o por la crisis sanitaria o *crisis migratorias*. ¿Cómo entonces podemos pensar la inclusión de las personas migrantes y refugiadas en contextos caracterizados por jerarquías sociales y prácticas “exclusionarias” que surgen, o se consolidan, en este enfoque de ‘crisis’? Este libro ofrece algunas reflexiones en este sentido.

## **Sobre las nociones, interrelaciones e implicaciones entre crisis y migraciones<sup>1</sup>**

El binomio crisis-migración se ha vuelto tan recurrente en el campo de la investigación como lo ha sido el de migración y desarrollo. Está presente en la literatura especializada, en los medios de comunicación, en espacios gubernamentales y en organismos internacionales. No obstante dicha presencia, en general se presupone pero no siempre se especifica de qué tipo de migración y de qué crisis se habla. Además, suele haber poca claridad sobre si hay una noción implícita de direccionalidad entre ambos términos (crisis que generan migraciones, migraciones que detonan crisis) o si deben comprenderse de manera simultánea.

Aunque, como enfatiza Lindley (2014), las nociones de crisis y migración comparten algunas semejanzas, con frecuencia, ambas se consideran eventos

---

<sup>1</sup> Agradecemos los agudos comentarios de Bruno Miranda y Soledad Velasco, quienes leyeron versiones preliminares de los capítulos de este libro, que presentamos en el Congreso de la Latin American Studies Association, del 26 al 29 de mayo de 2021. Sus reflexiones críticas y sugerencias nos ayudaron a moldear algunas de las ideas que se presentan aquí.

excepcionales: la crisis como algo que ocurre más allá de los ámbitos del desarrollo “normal”, y la migración como un evento raro que ocurre a través de las fronteras que estructuran la política, la sociedad y el pensamiento sobre el mundo social. Al mismo tiempo, ambas se ven a menudo como una amenaza: la crisis como un peligro para los sistemas sociales y el bienestar humano; y la migración como un peligro para la integridad del Estado-nación y las identidades nacionales. Con frecuencia ambas también se reconocen como características del mundo globalizado, de tal forma que el binomio crisis-migración tiene una poderosa fuerza en el escenario contemporáneo.

Este binomio se ha utilizado en diversos contextos del mundo, particularmente asociado a situaciones específicas: la crisis de las personas refugiadas en el Mediterráneo, la crisis de niñas y niños migrantes no acompañados en la frontera sur de los Estados Unidos, entre otros (De Lucas, 2017). Muchos de estos desplazamientos originalmente se dieron de países en desarrollo hacia el Norte Global, y en particular, hacia países europeos, propiciados por guerras, inestabilidad política y grandes desigualdades y dificultades económicas. Así, como argumentan Rojas y Winton (2019), la crisis corresponde más con una categoría política que con una empírica.

La noción de crisis vinculada a las migraciones ha tomado fuerza en América Latina a partir de la emergencia de situaciones “excepcionales”. Excepcionalidades o anormalidades que se vinculan a contextos de crisis inusitados, pero también a desplazamientos del mismo calibre. Tal es el caso de las caravanas migrantes centroamericanas y caribeñas, del flujo de desplazamiento venezolano, y del desplazamiento hemisférico haitiano, entre otros. En general, en la academia latinoamericana comenzamos a recurrir al binomio crisis-migración para dar cuenta de la migración como una forma preventiva, reactiva o incluso como una decisión estratégica ante una situación excepcional —vinculada a crisis multidimensionales con consecuencias generalizadas (Gandini, 2015; Lindley, 2014; Jardón, 2017)—, particularmente en contextos donde previamente no lo era, o no de manera tan frecuente (véase también Geddes y Vera Espinoza, 2018). La migración “a causa de las crisis” debe entenderse como una respuesta a un conjunto de factores de diversa índole —sociales, políticos, económicos y ambientales— que aun cuando puede ser provocada por un evento extremo o punto de quiebre, sus causas son anteriores y pertenecen a un orden de desigualdad y vulnerabilidad más complejos que los propiamente coyunturales (McAdam, 2014).

Pero entender la crisis en cierto contexto es diferente de concebir la crisis como contexto (Lindley, 2014). En este escenario, surgieron términos

como “migración en contextos de crisis” para explicar los impulsores de este flujo migratorio y tratar de comprender cómo se configuran las dinámicas de movilidad en estos contextos, así como la naturaleza excepcional de las respuestas político-institucionales implementadas por varios países de la región (Gandini et al., 2019; Zapata y Tapia, 2021; Vera Espinoza et al., 2021). Varios de los trabajos que se inscriben en el análisis de las migraciones en contextos de crisis han resaltado el papel destacado de los factores de expulsión, en la medida en que se trata de migraciones del desespero (Freitez, 2019) o migraciones de supervivencia (Betts, 2013).

Las diversas aproximaciones que entienden a las movilidades causadas por una crisis o “migraciones en contextos de crisis” comparten algunos elementos que Arriola y Coraza de los Santos (2022) sintetizan en tres: (1) las crisis que provocan la movilidad humana tienen raíces estructurales, a menudo de larga duración; (2) se reconoce una variedad de contextos de crisis que dan lugar a la movilidad: eventos puntuales e inmediatos que van desde una catástrofe hasta un conflicto armado, pero también aquellos de evolución lenta, como los efectos a largo plazo del cambio climático, y (3) los tipos de movilidad debido a las crisis son el resultado de la acumulación multifactorial de condiciones críticas y factores desencadenantes clave.

En contraste, la noción de “crisis migratoria” se ha convertido en una narrativa frecuente que funciona como una lupa que magnifica la tendencia hacia políticas humanitarias y ha servido para justificar tanto discursos como prácticas humanitarias implementadas por los Estados y otros actores, como las organizaciones internacionales. Una visión de esta naturaleza, directa o indirectamente, concibe a las personas migrantes desde un ángulo asistencialista que las identifica más como víctimas o sujetos humanitarios, que como sujetos de derecho (Vera Espinoza et al., 2021). Además, esta perspectiva parece sugerir que la crisis es endémica a las movilidades humanas, como si las migraciones fueran *per se* las generadoras de crisis, y no las decisiones u omisiones políticas o la falta de cumplimiento de las normas sobre derechos humanos.

Cuando un movimiento migratorio se entiende como una crisis, las respuestas político-institucionales se articulan en torno a la inmediatez, la emergencia y el corto plazo, desconociendo procesos más profundos de desigualdad que generan y perpetúan la movilidad humana (Menjivar et al., 2019). Lo sucedido en Europa parece replicarse en Latinoamérica: la persistencia de esta noción de crisis ha impuesto dificultades para desarrollar respuestas estandarizadas, no excepcionales y de colaboración regional (Betts, 2019; Gandini et al., 2019). En definitiva, desde esta noción de crisis

migratoria hay un uso y una fabricación de la crisis a fin de desviar la atención de las causas que verdaderamente dan lugar a esas condiciones de crisis. En su lugar, prefiere referirse a las emergencias humanitarias relacionadas con las migraciones (Arriola y Coraza de los Santos, 2022).

La presencia del vínculo entre migraciones y crisis en el contexto latinoamericano, más allá de las nociones y enfoques específicos previos, inicialmente fue estudiado con un énfasis más empírico que teórico. Sin embargo, con el devenir del desarrollo de la literatura especializada, la reflexión fue tomando más fuerza analítica. Diversos trabajos han surgido en el camino (Guizardi, 2021; Coraza de los Santos y Arriola, 2022) enfatizando la importancia de no utilizar la noción de crisis ni la de migraciones de forma acrítica, sino dotándola de sentido contextual e histórico. De lo contrario, corremos el riesgo de reproducir esa narrativa victimizante de las personas en movilidad (Gandini et al., 2019; Vera Espinoza et al., 2021; Arriola y Coraza de los Santos, 2022).

Con el advenimiento de la pandemia, comenzamos a delinear la noción de “crisis dentro de la crisis” para entender el contexto de (in)movilidad en medio de la emergencia sanitaria (Vera Espinoza et al., 2020; Gandini y Selee, 2020). Enfatizamos, sobre todo, la crisis producida por la pandemia: una crisis originalmente sanitaria que derivó en una crisis económica pero que tuvo efectos mucho más diversificados. Esta crisis, se sumaba a otra preexistente: el contexto de crisis de la gobernanza migratoria en la región latinoamericana surgido tras la emergencia de una diversidad de flujos, en algunos casos masivos y repentinos, y las respuestas de los Estados —particularmente emergentes y *ad hoc*—.

Sin embargo, con el devenir de nuestras investigaciones advertimos que lo que estaba sucediendo era más bien un “cúmulo de crisis”. A las crisis previas se suma con particular importancia la crisis de (des)protección social estatal. En general, aunque se trata de una situación preexistente en la región, la pandemia puso de relieve y exacerbó las debilidades del sistema de protección e integración de las personas en movilidad. Se trata de un tema nodal: sociedades del Sur Global con deudas pendientes y persistentes en materia de inclusión social, que deben a su vez incluir a la (creciente) población migrante y refugiada. Frente a este contexto de debilitamiento e incluso de desmoronamiento de la protección social estatal, la pandemia acelera una tendencia que se venía manifestando de manera paulatina: la tercerización de dicha protección. Así, asistimos a una reconfiguración de actores (sociedad civil, organizaciones internacionales de asistencia humanitaria y de atención a personas migrantes y refugiadas, junto

a otros actores internacionales y multilaterales) que conforman una estructura paraestatal de asistencia humanitaria (Álvarez Velasco et al., 2021).

Finalmente, incorporar cómo la crisis sanitaria potenció otras, como la del régimen de control fronterizo, las violaciones de derechos, las militarizaciones y deportaciones, y sobre todo, cómo propició la excepcionalidad en sus diversas formas: en el cierre de fronteras, en la modificación y suspensión de procedimientos, en la suspensión de plazos administrativos, en la demora en las solicitudes de residencia y de asilo, en la creación de medidas emergentes, *ad hoc* y temporales para paliar situaciones, etcétera. La crisis de la pandemia favoreció la naturalización de la excepcionalidad, generando medidas que trascendieron el periodo más “crítico” de la emergencia sanitaria. Esta naturalización parece haber habilitado un estado de excepción permanente (Lucas, 2007) que llegó para quedarse, al menos en ciertas situaciones, como se explora en algunas de las líneas de análisis en los capítulos de este libro.

El enfoque de *crisis* en el contexto migratorio latinoamericano ha tomado fuerza en los últimos años, siguiendo algunos patrones similares a los observados en regiones y países industrializados como Europa y Estados Unidos, donde las crisis se conforman como reales o imaginadas, que justifican medidas y prácticas excepcionales para *manejar y contener* los procesos de movilidad (Ticktin, 2011; Mountz, 2020). En el contexto regional, la migración no solo es entendida en contexto de crisis como efecto causal de sus motivaciones (Freier, 2018; Gandini et al., 2019), sino también como una crisis en sí misma. Este enfoque de *crisis múltiples* o *crisis dentro de la crisis* ha dado forma a algunas de las respuestas gubernamentales y sociales que han multiplicado los espacios y prácticas de exclusión, así como la articulación de diversos actores que responden (o a veces contribuyen) a estas exclusiones, como veremos en algunos de los capítulos de este volumen (véase también Vera Espinoza et al., 2021).

## **Inclusiones/exclusiones y protección social de personas en movilidad en contextos de crisis**

Dado que, históricamente, la desigualdad, exclusión y privación social y económica han impulsado los flujos migratorios internacionales, las vulnerabilidades, las políticas y el acceso a la protección varían no sólo entre países sino también, a lo largo del ciclo migratorio y del ciclo de vida (Asa y Ceriani, 2010; Maldonado Valera et al., 2018). En este contexto, entendemos la inclusión como el acceso, ejercicio y realización de derechos, así como la participación de las personas

migrantes y refugiadas en los ámbitos económico, social, cultural y político de las comunidades de destino. Se entiende que los procesos de inclusión consideran

la participación en la vida social, el acceso a educación, salud y cuidado, así como a los servicios básicos de infraestructura y la disponibilidad de recursos materiales como ingresos y vivienda. Remite a un proceso de mejoramiento de las condiciones económicas, sociales, culturales y políticas para la plena participación de las personas en la sociedad, que tiene tanto dimensiones objetivas como de percepciones. (CEPAL 2017, p. 92)

Este proceso de inclusión está condicionado tanto por factores individuales, como por factores culturales, sociopolíticos, económicos e institucionales en las sociedades receptoras, especialmente, por el grado de universalidad y existencia de un enfoque de derechos en los sistemas de protección social (Maldonado Valera et al., 2018).

En este sentido, destacan Carrasco y Suárez (2018), la inclusión posee un carácter multidimensional que da cuenta tanto del bienestar, como del reconocimiento dentro de la sociedad (véase también Hyndman, 2011). Es claro, por tanto, que los debates sobre inclusión se entrelazan con nociones como la de “integración”, como procesos de incorporación bidireccional y multidimensional (Ager y Strang, 2008; UNHCR, 2011), así como con discusiones sobre ciudadanía (ya sea determinada por estatus o por actos de ciudadanía)<sup>2</sup> (Isin, 2008; Thayer, 2013). Es decir, la inclusión está también determinada por el sentimiento de seguridad, estabilidad y predictibilidad (Cook, 2013).

Así, la integración puede ser entendida como “el proceso de convertirse en parte aceptada de la sociedad [receptora]” (Penninx y Garcés-Masareñas, 2016, p. 14), así como la “inclusión de las personas migrantes en las instituciones centrales de la sociedad receptora” (Heckmann, 2006, p. 2). Según Heckmann (2006), este proceso de inclusión abarca cuatro dimensiones: *estructural* (derechos y acceso a los sistemas nacionales de protección, empleo, salud, educación, vivienda y a la ciudadanía); *cultural* (proceso de aculturación a la sociedad receptora); *interactiva* (relaciones interpersonales con la sociedad e instituciones del país de

---

<sup>2</sup> Vale resaltar que algunos autores han alertado que estos debates sobre “integración” son producto de una concepción de la migración “centrada en el estado” que predomina en el campo de los estudios migratorios, cuya base es una distinción binaria entre ciudadanos (nativos) —de una sociedad culturalmente homogénea— y migrantes (extranjeros). Por tanto, estos procesos de “integración”, presuponen procesos de diferenciación (Wimmer y Glick-Schiller, 2002; Scheel y Tazzioli, 2022).

acogida) e *identitaria* (sentidos de pertenencia múltiple). Sin embargo, como diversos autores han advertido, a pesar de que existe una fuerte correlación entre estas dimensiones de inclusión, este proceso se puede dar de forma segmentada, de tal forma que diferentes niveles de integración pueden ser alcanzados en cada una de estas áreas de la vida social (Ager y Strang, 2008; Bijl y Verweij, 2012; UNHCR, 2013).

Sin embargo, como ha sido sugerido por Lucas (2002), un problema central de las políticas de inmigración contemporáneas es que “a los inmigrantes les falta, de hecho, que tomemos en serio su condición de sujetos del derecho a tener derechos” (p. 66), pues a pesar de la universalidad de los derechos humanos, el respeto, la extensión y el acceso a los mismos tiende a subordinarse a las categorías “clasificadoras” usadas por los estados para gestionar la movilidad. En un contexto de crecimiento y complejización de los flujos, la proliferación y uso político de sistemas clasificatorios, cada vez más fragmentados, viene produciendo preocupantes niveles de estratificación de derechos, que muchas veces sirve intereses políticos, especialmente en tiempos de crisis (Zetter, 2007; Morris, 2016; Crawley y Skleparis, 2018).

En América Latina, el “cambio de paradigma” hacia una normativa migratoria “liberal” con enfoque de derechos humanos a comienzos de este siglo, no ha sido acompañado por su implementación plena en los diferentes países de la región (Ceriani y Freier, 2015). Por tanto, leyes “progresistas” coexisten con políticas y prácticas de gobernanza restrictivas e instrumentales —muchas veces heredadas de los regímenes dictatoriales— que se traducen en discriminación, violaciones de derechos y restricción del acceso efectivo de las personas migrantes y refugiadas a sus derechos sociales y económicos (Ceriani y Freier, 2015; Domenech, 2017; Acosta, 2018). En este contexto, la estratificación de derechos en la región está íntimamente relacionada con la naturaleza excluyente de nociones limitadas de ciudadanía y soberanía estatal frente a la movilidad humana, así como con “intentos de considerar —y regular— los derechos económicos, sociales y culturales como mercancías, antes que como auténticos derechos” (Asa y Ceriani, 2010, p. 334).

La integración de las personas migrantes y refugiadas se ha discutido como un proceso multifacético en el que se relacionan, por un lado, las bases fundacionales de derechos y garantías normalmente asociadas a la esfera pública y, por otro, los marcadores relacionados con diversas esferas de la vida que apuntan las posibilidades de una inserción efectiva (Zapata y Moulin, en este volumen). La participación efectiva de las personas migrantes en múltiples áreas de la vida social, económica, cultural y política de los países de destino puede

verse afectada por la interseccionalidad de género, edad, sexo, raza, y estatus migratorio, entre otros ejes de exclusión. Es decir, para entender los procesos y experiencias de inclusión, también tenemos que comprender cómo se configura la exclusión, y el espectro de dinámicas que se produce entre ambos. Uno de los ejes centrales en este análisis (como veremos en los capítulos de este volumen) es la irregularidad migratoria como pivote de las prácticas de exclusión. Como nos recuerda López en su capítulo, es la soberanía del Estado la que permite limitar el acceso a derechos de la población migrante mediante marcos regulatorios que le dan o no este acceso (Larking, 2018). Idea que se profundiza también en el análisis de Vera Espinoza, al explorar los procesos de inclusión/exclusión, en relación con la construcción de regímenes fronterizos de orden y otredad. Palla, Zamora Gómez y Blouin también profundizan en la regularidad como agenda del marco de la gobernanza migratoria (Domenech, 2009, p. 53). Así, como enfatizan Prieto, Montiel, Bengochea y Dutra (en este volumen), las categorías documentales de ingreso de las personas migrantes introducen “modos de inclusión diferenciales consignando configuraciones específicas de derechos al trabajo, la salud, la educación y/o la seguridad social”.

En este sentido, el contenido de este libro abarca varias de las múltiples dimensiones asociadas con los procesos de inclusión, principalmente en el ámbito *estructural*, para entender los impactos de la pandemia que emergen tanto de los sistemas de gobernanza que identificamos en la región, así como de experiencias de estratificación cívica que se refuerzan en contextos de crisis. El análisis de este libro permite explorar no sólo los mecanismos, espacios, prácticas y experiencias de inclusión/exclusión, sino que también pone un énfasis en los diferentes actores involucrados en estos procesos. En este sentido, varios de los capítulos del libro contribuyen a entender el rol, la articulación y (re)organización de los múltiples actores que median e influyen en los procesos de inclusión, sobre todo en un contexto en que los estados se ausentan de estos procesos o crecientemente se desvinculan de ellos (como exponen Gandini y Fernández de la Reguera, en este volumen).

Por lo tanto, este libro contribuye a abordar el entendimiento de las movilidades en un contexto de múltiples crisis. El conjunto de capítulos hilvanados por un propósito común y con una lente temporal específica proporciona nuevos conocimientos sobre las políticas y prácticas de inclusión/exclusión, en el contexto de las diversas crisis económicas y sociopolíticas por las que atraviesan los países de la región. Entre ellas, encuentran convergencia la crisis producida tras la sucesión de diversos desplazamientos masivos y forzados en la región y los retos que enfrenta la propia gobernanza migratoria regional;

la crisis de protección social estatal y la actual crisis sanitaria-económica global. A sabiendas de que no disponíamos de un análisis sistemático y comparativo de la inclusión de la población en movilidad en la región en el escenario pre y pandémico, la investigación que emprendimos desde el equipo de CAMINAR, se propuso imprimir una mirada profunda en los casos estudiados. En particular, identificando de forma sistemática las nociones y políticas de inclusión social para la población migrante y refugiada prevalecientes en ellos y analizando en qué medida persisten o se (re)configuran en un contexto adverso como al que nos sometió la pandemia.

## **Estrategia Metodológica**

El libro se basa en un análisis comparativo de seis estudios de caso de países en América Latina: Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay. La selección de casos respondió a razones prácticas relacionadas con la experiencia y/o ubicación de las autoras al momento de la irrupción de la pandemia, así como a consideraciones metodológicas. En particular, estos países cubren una amplia gama de sistemas migratorios y de protección social, así como de respuestas político-institucionales para mitigar los impactos socioeconómicos de la pandemia. Sin embargo, también tienen algunos rasgos en común, tales como: *i)* desigualdades estructurales, *ii)* haber experimentado transformaciones recientes en su dinámica migratoria, con algunos pasando repentinamente de países emisores a países de tránsito y destino, y *iii)* haber experimentado cambios recientes en su marco legal, en materia migratoria o de refugio. El desarrollo oportuno de este proyecto se vio facilitado por las redes preestablecidas por el equipo de investigación en toda la región.

El estudio emplea una metodología cualitativa que combina un análisis de los marcos legales y entrevistas virtuales con actores clave en cada país. Por un lado, revisamos más de treinta y cinco instrumentos legales que rigen la movilidad en los estudios de caso, incluyendo Constituciones, leyes, decretos y actos administrativos. Por otro lado, con base en un muestreo intencional, realizamos 74 entrevistas semiestructuradas con tres grupos de actores clave que asisten directa o indirectamente a las personas migrantes y refugiadas en cada país: representantes de gobiernos nacionales y locales, organizaciones internacionales (OI) y organizaciones de la sociedad civil (OSC). Las OI incluyeron agencias de la ONU, principalmente, OIM y ACNUR, mientras que las OSC incluyeron organizaciones no gubernamentales (ONG) locales, nacionales e internacionales,

religiosas y no religiosas, así como organizaciones lideradas por migrantes. Conscientes del hecho de que en algunos países, los gobiernos locales juegan un papel crucial en la provisión de algunos servicios sociales y económicos, además de las seis ciudades principales en cada país (São Paulo, Santiago, Bogotá, Ciudad de México, Lima y Montevideo), el trabajo de campo también incluyó al menos una ciudad fronteriza en cada país (Boa Vista, Arica, Cúcuta, Tapachula y Tijuana, Tacna y Tumbes y Ribera), para un total de 14 contextos urbanos analizados<sup>3</sup>. Este diseño nos permitió realizar una comparación multi-localizada y multi-escalar: dentro y entre países, y entre sitios locales estratégicos similares.

Por medio del análisis de los marcos legales y el uso de un único instrumento de recolección de datos cualitativo en los seis países, buscamos responder a las siguientes preguntas: *i*) si las personas migrantes y refugiadas son contempladas por la ley como sujetos de derechos que merecen un trato igualitario a la par con los nacionales; *ii*) las circunstancias en las que se les otorgan derechos sociales y económicos a estas poblaciones; *iii*) su inclusión/exclusión efectiva en los principales programas de protección social existentes, y *iv*) cómo se (re)configuran las prácticas y patrones de in/exclusión durante la pandemia. Las entrevistas se organizaron en cuatro secciones e incluyeron preguntas relacionadas con: 1) los cambios en las políticas y prácticas en el campo de la migración y el refugio durante la pandemia; 2) las condiciones y el acceso efectivo de las personas en condición de movilidad a la salud, vivienda, y la protección laboral y social durante la pandemia; 3) las actitudes sociales hacia las poblaciones migrantes y refugiadas, y 4) los cambios en los modos de trabajo y/o tipo de asistencia brindada por los diferentes actores/instituciones entrevistadas. Dadas las restricciones de movilidad impuestas por la COVID-19, las entrevistas se realizaron de forma virtual por audio/videoconferencia. Las entrevistas duraron entre cuarenta minutos y una hora, y todos los participantes dieron su consentimiento informado. El estudio recibió la necesaria aprobación de los comités de ética de dos de las instituciones de educación superior de las autoras. En algunos casos, esta metodología de corte cualitativo se combinó con el uso de datos secundarios, principalmente para esbozar un panorama de la evolución y composición de los flujos migratorios y de refugiados.

El horizonte temporal se inscribe entre junio de 2020 y finales del mismo año, periodo en el que todos los equipos realizaron una primera ronda de entrevistas comunes, así como de revisión de medidas e impactos en materia de movilidad

---

<sup>3</sup> En cada capítulo se incluyen detalles sobre el número de entrevistas realizadas y el tipo de actores entrevistados. Aunque Ecuador no forma parte de esta obra, ha sido (y continúa siendo) parte integral del equipo CAMINAR desde su inicio.

e inclusión. Sin embargo, algunos equipos continuaron el levantamiento de información durante el transcurso del año 2021, particularmente el relacionado con la adopción de disposiciones sanitarias y/o económicas que tuvieron lugar, en algunos casos de manera más tardía que en otros.

Entre las limitaciones de este estudio, identificamos la ausencia de datos nacionales desagregados por estatus migratorio, nacionalidad o lugar de nacimiento, para comprender en qué medida las personas migrantes y refugiadas tuvieron acceso efectivo a los programas locales o nacionales de protección social antes y durante la pandemia. De hecho, durante el proceso de recolección de datos intentamos, sin éxito, obtener datos precisos de los informantes sobre el número de solicitudes y beneficios otorgados desglosados por cualquier identificador de movilidad. Aún más difícil fue obtener estos datos desglosados por edad, sexo, raza y etnia para los seis países, lo que resalta la importancia del tipo de análisis cualitativo realizado en este estudio. Este análisis cualitativo, a su vez, nos permite explorar la complejidad y matices de los procesos, normas e implementación de diferentes programas de protección por tipo de actor en cada país. Los estudios futuros deberían ampliar el alcance geográfico y demográfico de nuestro análisis intentando integrar un enfoque de interseccionalidad.

## **Organización del Libro**

El libro está organizado de acuerdo con los patrones de in/exclusión efectiva identificados en los marcos legales de los países bajo estudio, con base en dos criterios: claridad o ambigüedad del lenguaje legal, esto es, si los instrumentos legales —Constitución, leyes y decretos— enumeran de manera clara y específica los derechos sociales de las personas migrantes, y si la garantía de los derechos sociales y económicos (salud, educación, trabajo, alimentación y vivienda) está condicionada al estatus migratorio (Vera Espinoza et al., 2021). Estos criterios orientaron la clasificación de los casos de acuerdo con el tipo de derechos garantizados en los marcos normativos, pero los hallazgos presentados a lo largo del libro van más allá de estos, haciendo énfasis tanto en la implementación efectiva de estos marcos legales como en las distintas nociones de in/exclusión practicadas y experimentadas por las personas migrantes y refugiadas en los diferentes países.

En el primer grupo se sitúan países como Uruguay y Brasil, que poseen marcos legales que garantizan explícitamente la igualdad ante la ley y donde los derechos sociales de las personas migrantes y refugiadas son plenamente

reconocidos, independientemente de su condición migratoria (Vera Espinoza et al., 2021). Estos dos países se destacan en el contexto regional por sus robustos sistemas de protección social, ancorados en un conjunto de transferencias sociales contributivas y no contributivas, con estas últimas dirigidas (*targeted*) principalmente a hogares compuestos por ancianos, niños y adolescentes (Blofield et al., 2020). Sin embargo, como muestran Prieto et al. (“Inclusión social durante la pandemia por COVID-19 en Uruguay. Límites y buenas prácticas en la implementación de una política migratoria y de refugio con enfoque de derechos”), a pesar de que en Uruguay opera un orden político-institucional de “integración estructural”, la pandemia agudizó un problema preexistente de estratificación cívica o documental —principalmente entre las personas provenientes de países miembros del Mercosur y aquellas que requieren visado— que opera tanto en las categorías de ingreso al territorio, como en los tiempos de regularización documental y los modos de incorporación (segmentada) al mercado de trabajo y la protección social de las personas migrantes y refugiadas. Por su parte, Zapata y Moulin (“Discriminación por omisión: dinámicas de in/exclusión social de la población migrante y refugiada en Brasil en tiempos de pandemia”) evidencian cómo en Brasil la pandemia reverberó, profundizó y aceleró la fragmentación/desarticulación existente entre las estructuras de gobernanza y de integración de la población migrante y refugiada en el país, reflejada en múltiples esferas y mecanismos. En particular, la “discriminación por omisión” o invisibilidad del tema migratorio, la tensión entre la universalidad de la narrativa y la ausencia de políticas de protección social específicas, la centralidad de la sociedad civil y los organismos de control en la asistencia, defensa y protección de los derechos de las personas en movilidad y las dificultades inherentes a la implementación y respuesta a los desafíos de acogida e integración de esta población, así como la creciente (re)securitización de la gestión de la movilidad en el país. El capítulo nos invita a una reflexión sobre los límites cada vez más difusos entre las esferas civil y militar, gubernamental y no gubernamental, como resultado de la economía política del humanitarismo y de la opacidad sobre quiénes son los actores y dónde se sitúan en el marco de la política migratoria (inter) nacional.

El segundo grupo, caracterizado por ambigüedad jurídica e inclusión parcial de la población en condición de movilidad, está compuesto por los demás países, Chile, Colombia, México y Perú. Estos cuatro países presentan ambigüedad en cuanto a los derechos garantizados o efectivos ya sea para personas con estatus migratorio regular o irregular, lo que genera una serie de obstáculos para garantizar una inclusión plena a los programas de protección social. Aunque

las Constituciones de estos países establecen los mismos derechos civiles para todas las personas, otros instrumentos legales —muchas veces *ad hoc*— limitan el acceso a algunos derechos sociales básicos a las personas con estatus regular. Vera Espinoza (“Gobernanza excluyente *vs.* resistencia inclusiva: el manejo de las migraciones durante la pandemia en Chile”) nos muestra cómo en el caso de Chile, la falta de acceso efectivo a derechos, ya sea por la falta de documentación o de información, es parte de una política más amplia de hostilidad elaborada por el gobierno antes de la pandemia. La crisis de la COVID-19 contribuye a expandir y normalizar esta *gobernanza excluyente* que se traduce en una creciente desvinculación del Estado con las personas migrantes en su territorio, así como en la construcción de un discurso que criminaliza a las poblaciones migrantes y en otras estrategias como la espectacularización del control. El capítulo invita a entender los procesos de inclusión desde las exclusiones, así como desde los espacios que surgen para hacer resistencia a esta gobernanza excluyente. En el caso de Colombia, López Villamil (“Población venezolana en Colombia durante la pandemia: exclusión latente”) analiza los mecanismos de protección social y los desafíos institucionales generados por la COVID-19 en la implementación de los mismos para la población venezolana en Colombia. El capítulo ahonda en los sistemas de protección social y las diferentes respuestas dadas por diferentes actores involucrados en la gestión de las migraciones, en un contexto de desigualdades estructurales y de irregularidad migratoria.

El aporte de México (“Inclusión social de personas en movilidad en México: un reto heredado y acentuado con la pandemia de la COVID-19”) evidencia el contexto histórico particular en el que llega la pandemia, caracterizado por la coexistencia del reciente desmoronamiento de un modelo de política social, la importancia creciente de México como un país cada vez más de tránsito y destino, y la histórica y persistente ausencia de una política de inclusión para las personas en movilidad. Las tímidas e insuficientes respuestas ante los efectos de la pandemia, evidenciaron y potenciaron la falta de garantía de acceso efectivo a derechos para las personas en movilidad; la creación de medidas *ad hoc* y paliativas, principalmente desde espacios no estatales, y una reconfiguración del crisol de actores que conforman la gobernanza migratoria, en donde el Estado adopta un papel subsidiario en la inclusión, en particular a través de políticas de protección social diversas y en ocasiones difusas. El caso de Perú (“Entre (des)protección social y ayuda humanitaria: el control de las y los migrantes durante la COVID-19 en Perú”) comparte similitudes con el mexicano en tanto que a pesar del andamiaje jurídico garantista reciente —que otorga derechos

con independencia de la situación migratoria—, tampoco ha tenido un modelo inclusivo de protección social para la población migrante. Durante la pandemia se combinó la implementación de diversas medidas de control que afectaron a la población en movilidad junto a la exclusión de las medidas de mitigación. El caso propone una reflexión sobre los vínculos entre control migratorio, humanitarismo y protección social hacia las personas en movilidad durante la pandemia de la COVID-19, cuestionando una visión binaria de inclusión/exclusión para, en su lugar, explorar el gradiente existente y el lugar ocupado por las personas migrantes.

En síntesis, como lo demuestran los capítulos que componen este libro, en la región existen diferentes niveles de inclusión efectiva de la población migrante y refugiada en los programas de protección social preexistentes y aquellos implementados para lidiar con los impactos socioeconómicos de la pandemia, que a menudo excluyen selectivamente a los migrantes con base en su estatus migratorio. Estas dinámicas ilustran la naturaleza dependiente de la trayectoria de las políticas y prácticas de exclusión/inclusión en la región, que repercuten en el acceso efectivo de los migrantes a derechos sociales y económicos, al tiempo que (re)configuran los procesos de gobernanza migratoria en la región (Vera Espinoza et al., 2021). Por tanto, este libro evidencia cómo un enfoque en la “inclusión” más allá de la respuesta de “emergencia” a la crisis de la COVID-19 es clave para integrar la migración dentro de los planes de desarrollo, fundamental para abordar la crisis sanitaria-económica y la recuperación pospandémica. Esto resulta particularmente oportuno considerando que los gobiernos de la región han enfrentado y dado respuestas a estos flujos, adoptando una serie de medidas temporales que refuerzan el desplazamiento como un problema de emergencia (Gandini et al., 2019).

## Referencias

- Acosta, D. (2018). *The National versus the Foreigner in South America. 200 Years of Migration and Citizenship Law*. Cambridge University Press.
- Ager, A., y Strang, A. (2008). Understanding Integration: A Conceptual Framework. *Journal of Refugee Studies*, 21(2), 166-191.
- Álvarez Velasco, S., Pedone, C., y Miranda, B. (2021). Movilidades, control y disputa espacial. La formación y transformación de corredores migratorios en las Américas. *PERIPLOS, Revista de Investigación sobre Migraciones*, 5(1), 4-27.

- Arriola, L. A. y Coraza de los Santos, E. (2022). Introduction: At the Crisis-Migration Crossroads: Scope and Limits. En E. Coraza de los Santos, L. A. Arriola Vega (Eds.) *Crises and Migration. Latin American Societies: Current Challenges in Social*. Springer.
- Asa, P. y Ceriani, P. (2010). Migrantes, derechos sociales y políticas públicas en América Latina y El Caribe: La universalidad en juego. En P. Arcidiácono, N. Espejo Yaksic, y C. Rodríguez Garavito (Eds.), *Derechos sociales: justicia, política y economía en América Latina*.
- Bengochea, J., Cabezas, G., Gandini, L., Herrera, G., Luzes, M., Montiel, C., Prieto, V., Vera Espinoza, M., y Zapata, G. P. (2022). *COVID-19 y población migrante y refugiada. Análisis de las respuestas político-institucionales en ciudades receptoras de seis países de América Latina. Documento de Trabajo CAMINAR Núm. 5*. <https://www.caminaramericas.org/documentos>
- Betts, A. (2019). Nowhere to Go How Governments in the Americas Are Bungling the Migration Crisis. *Foreign Affairs* (November/December), 122-33.
- Betts, A. (2013). *Survival Migration: Failed Governance and the Crisis of Displacement*. Cornell University Press.
- Bijl, R. y Verweij, A. (2012). “Measuring and monitoring integration in Europe: fact and views”. En *Measuring and Monitoring Immigrant Integration in Europe: Integration Policies and Monitoring Effects in 17 European Countries*. The Netherlands Institute for Social Research, 11-42.
- Blofield, M., Giambruno, C., y Filgueira, F. (2020). *Policy Expansion In Compressed Time - Assessing The Speed, Breadth And Sufficiency Of Post-COVID-19 Social Protection Measures In 10 Latin American Countries*. Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46016/4/S2000593\\_en.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46016/4/S2000593_en.pdf)
- Blouin, C. (2019). *Después de la llegada: realidades de la migración venezolana*. Thémis.
- Bojorquez, I., Cabieses, B., Arósquipa, C., Arroyo, J., Cubillos Novella, A., Knipper, M., Orcutt, M., Sedas, A. C., y Rojas, K. (2021). Migration and Health in Latin America During the COVID-19 Pandemic and Beyond. *The Lancet*, 397(10281), 1243-1245. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(21\)00629-2](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(21)00629-2)

- Carrasco, I. y Suárez, J. I. (2018). *Migración internacional e inclusión en América Latina Análisis en los países de destino mediante encuestas de hogares. Serie Políticas Sociales, #231*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (2008). *Panorama Social de América Latina, 2007* (LC/G.2351-P).
- CEPAL (2017). *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo*. CEPAL.
- Ceriani, P. y Freier, L. F. (2015). Migration Policies and Policymaking in Latin America and the Caribbean: Lights and Shadows in a Region in Transition. En D. Cantor, L. F. Freier, y J.-P. Gauci (Eds.), *A Liberal Tide: Towards a Paradigm Shift in Latin American Migration and Asylum Policy-Making* (pp. 11-32). Institute of Latin American Studies.
- Cook, M. L. (2013). Is Incorporation of Unauthorized Immigrants Possible? Inclusion and Contingency for Nonstatus Migrants and Legal Immigrants. En J. Hochschild, J. Chattopadhyay, C. Gay, y M. J. Correa (Eds.), *Outsiders No more?: Models of Immigrant Political Integration*. Oxford Scholarship Online. doi:10.1093/acprof:oso/9780199311316.003.0003
- Coraza de los Santos, E. y Arriola Vega, L. A. (eds.) (2022). *Crises and Migration. Latin American Societies: Current Challenges in Social Sciences*. Springer.
- Crawley, H., y Skleparis, D. (2018). Refugees, migrants, neither, both: Categorical fetishism and the politics of bounding in Europe's "migration crisis. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(1), 48-64.
- Domenech, E. (2009). La visión estatal sobre las migraciones en la Argentina reciente. De la retórica de la exclusión a la retórica de la inclusión. En E. Domenech (Ed.), *Migración y política: el Estado interrogado. Procesos actuales en Argentina y Sudamérica* (pp. 21-69). UNC.
- Domenech, E. (2017). Las políticas de migración en Sudamérica: elementos para el análisis crítico del control migratorio y fronterizo. *Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política*, 8(1), 19-48.
- Freier, F. (2018, junio 28). Understanding the Venezuelan Displacement Crisis. *E-International Relations*. <https://www.e-ir.info/2018/06/28/understanding-the-venezuelan-displacement-crises/>
- Freier, F. y Vera Espinoza M. (2021). COVID-19 and Immigrants' Increased Exclusion: The Politics of Immigrant Integration in Chile and Peru. *Frontiers in Human Dynamics*, 3. doi:10.3389/fhumd.2021.606871

- Freitez, A. (2019). Crisis humanitaria y migración forzada desde Venezuela. En L. Gandini, F. Lozano Ascencio, y V. Prieto. (Coords.), *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica*. UNAM. <https://www.sdi.unam.mx/docs/libros/SUDIMER-CyMdPV.pdf>
- Gandini, L. (2015). *¿Escapando de la crisis? Un análisis comparativo de trayectorias laborales de migrantes argentinos en dos contextos de recepción: Ciudad de México y Madrid*. UNAM-Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias.
- Gandini, L., Prieto Rosas, V., y Lozano-Ascencio, F. (2019). El éxodo venezolano: migración en contextos de crisis y respuestas de los países latinoamericanos. En L. Gandini, F. Lozano-Ascencio y V. Prieto Rosas (Coords.), *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica* (pp. 9-32). UNAM.
- Gandini, L., Prieto Rosas, V., y Lozano Ascencio, F. (2020). Nuevas movilidades en América Latina. La migración venezolana en contextos de crisis y las respuestas en la región. *Cuadernos Geográficos*, 59(3), 103-121.
- Gandini, L. y Selee, A. (2020). *Crisis within a Crisis: Mobility and International Cooperation on Migration in South America in a Time of Pandemic*. Migration Policy Institute.
- Geddes A. y Vera Espinoza, M. (2018). Framing Understandings of International Migration: How Governance Actors Make Sense of Migration in Europe and South America. En A. Margheritis (Ed.), *Shaping Migration between Europe and Latin America. New Approaches and Challenges* (pp. 27-50). ILAS publications.
- Guizardi, M. (2021). The Migration Crisis and the Ecstasies of Hatred. En M. Guizardi (Ed.), *The Migration Crisis in the American Southern Cone: Hate Speech and its Social Consequences* (pp. 3-19). Springer.
- Heckmann, F. (2006). *Integration and Integration Policies. IMISCOE Network Feasibility Study. Final Paper of INTPOL Team*. EFMS. <http://www.efms.uni-bamberg.de/pdf/INTPOL%20Final%20Paper.pdf>
- Hyndman, J. (2011, mayo 2). *Research Summary on Resettled Refugee Integration in Canada*. UNHCR. <http://www.refworld.org/docid/4e4b77842.html>
- Isin, E. (2008). Theorising Acts of Citizenship. En E. Isin y G. Nielson (eds). *Acts of Citizenship* (pp. 15-43). Zed Books.
- Jardón Hernández, A. E. (2017). *International Migration Crisis: Transition Toward a New Migratory Phase*. Springer.
- Jubilut, L. L., Vera Espinoza, M., y Mezzanotti, G. (Eds.). (2021). *Latin America And Refugee Protection: Regimes, Logics and Challenges*. Berghahn Books.

- Larking, E. (2018). Migration and Human Rights-Exposing the Universality of Human Rights as a False Premise. *E-international relations*, 1-9. <https://www.e-ir.info/2018/09/02/exposing-the-universality-of-human-rights-as-a-false-premise/>
- Lindley, A. (Ed.). (2014). *Crisis and Migration: Critical Perspectives*. Routledge.
- Lucas, J. de (2002). La herida original de las políticas de inmigración. A propósito del lugar de los derechos humanos en las políticas de inmigración. *Isegoría*, (26), 59-84.
- Lucas, J. de (2017). Negar la política, negar sus sujetos y derechos. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho CEFD*, (36). <https://ojs.uv.es/index.php/CEFD/article/view/11217/pdf>
- Maldonado Valera, C., Martínez Pizarro, J., y Martínez, R. (2018). Protección social y migración: una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas. *Documentos de Proyectos (LC/TS.2018/62)*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- McAdam, J. (2014). Conceptualizing “crisis migration”. A Theoretical Perspective. En S. F. Martin, S. Weerasinghe, y A. Taylor (Eds.), *Humanitarian crises and migration: Causes, Consequences, and Responses*, pp. 158-180. Routledge.
- McAdam, J. (2014b). The Concept of Crisis Migration. *Forced Migration Review*, (45), 10-11. <https://www.fmreview.org/crisis/mcadam>
- Menjívar, C., Ruiz, M., y Ness, I. (2019). *The Oxford Handbook of Migration Crises*. Oxford Publishers.
- Morris, L. (2016). Squaring the circle: Domestic welfare, migrant rights and human rights. *Citizenship Studies*, 20(6-7), 693-709.
- Mountz, A. (2020). *The Death of Asylum. Hidden Geographies of the Enforcement Archipelago*. University of Minnesota Press.
- Penninx, R., y Garcés-Masareñas, B. (2016). The concept of integration as an analytical tool and as a policy concept. En B. Garcés-Masareñas y R. Penninx (Eds.), *Integration processes and policies in Europe: Contexts, levels and actors* (pp. 11-29). IMISCOE-Springer Open.
- Rojas, M. L. y Winton, A. (2019). Precarious Mobility in Central America and Southern Mexico: Crises and the Struggle to Survive. En C. Menjívar, M. Ruiz e I. Ness, *The Oxford Handbook of Migration Crises* pp. 245-260. Oxford University Press.

- Scheel, S. y Tazzioli, M. (2022). Who is a Migrant? Abandoning the Nation-state Point of View in the Study of Migration. *Migration Politics*, 1(002). doi:10.21468/MigPol.1.1.002
- The Lancet (2020, abril 4). Editorial: COVID-19 will not leave behind refugees and migrants. *The Lancet*, 395, 1090. [https://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736\(20\)30758-3.pdf](https://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736(20)30758-3.pdf)
- Ticktin, M. (2011). *Casualties of Care. Immigration and the Politics of Humanitarianism in France*. University of California Press.
- Thayer, L. E. (2013). Expectativas de reconocimiento y estrategias de incorporación: la construcción de trayectorias degradadas en migrantes latinoamericanos residentes en la Región Metropolitana de Santiago. *Polis*, 12(35), 259-285.
- Torres Matus, L. (2019). La integración de los migrantes en Chile. Asimilación y retórica. multiculturalista. *Migraciones Internacionales*. 10, art. 4.
- UNHCR (2011). *UNHCR Resettlement Handbook*. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e786d392.html>.
- UNHCR (2013). *A new beginning: refugee integration in Europe*. <https://www.unhcr.org/protection/operations/52403d389/new-beginning-refugee-integration-europe.html>. Acceso em 10 fev. 2021.
- Vera Espinoza, M., Zapata, G. P. y Gandini, L. (2020, mayo 26). Mobility in immobility: Latin American migrants trapped amid COVID-19. *Open Democracy*. <https://www.opendemocracy.net/en/democraciaabierta/mobility-immobility-latin-american-migrants-trapped-amid-covid-19/>
- Vera Espinoza, M., Prieto Rosas, V., Zapata, G. P., Gandini, L., De la Reguera, A. F., Herrera, G., López Villamil, S., Zamora Gómez, C. M., Blouin, C., Montiel, C., Cabezas, G., y Palla, I. (2021). Towards a Typology of Social Protection for Migrants and Refugees in Latin America during the COVID-19 Pandemic. *Comparative Migration Studies*, 9(52), 1-28.
- Wimmer, A., y Glick-Schiller, N. (2002). Methodological Nationalism and Beyond: Nation-State Building, Migration and the Social Sciences. *Global Networks*, 2, 301.
- Zapata, G. P. y Tapia, V. (2021). Progressive Legislation but Lukewarm Policies: The Brazilian Response to Venezuelan Displacement. *International Migration*, 60, 132-151. <https://doi.org/10.1111/imig.12902>
- Zapata, G. P. y Prieto, V. (2020). Structural and contingent inequalities: the impact of COVID-19 on migrant and refugee populations in South America. *Bulletin of Latin American Research*. 39(S1), 16-22.

Zetter, R. (2007). More labels, fewer refugees: Remaking the refugee label in an era of globalization. *Journal of Refugee Studies*, 20(2), 172-19.



# Inclusión social durante la pandemia por COVID-19 en Uruguay. Límites y buenas prácticas en la implementación de una política migratoria y de refugio con enfoque de derechos

Victoria PRIETO ROSAS, Camila MONTIEL,  
Julieta BENGOCHEA y Delia DUTRA

El objetivo de este capítulo es comprender de qué modo los procesos que enseguida caracterizamos como mecanismos institucionales de inclusión social garantizaron el bienestar de las personas migrantes y refugiadas durante la pandemia por la COVID-19 en Uruguay. Para ello se parte de dos premisas centrales. La primera de ellas es que el bienestar consiste en un Estado de pleno ejercicio de derechos sociales, económicos, políticos y culturales, mientras la inclusión social refiere al proceso de acceso a dicho bienestar (Eugster, 2018; Sainsbury, 2012). La segunda premisa, consigna que inciden en el bienestar la incorporación en el mercado de trabajo, el Estado de bienestar, la comunidad, y, cuando se trata de personas en situación de movilidad, la legislación concerniente a su ingreso y permanencia (Sainsbury, 2012). Esta tríada conforma lo que Sainsbury (2012) denomina “regímenes de incorporación” de las poblaciones en situación de movilidad. Este capítulo se centra en valorar el funcionamiento y las transformaciones competentes en estos tres ámbitos describiendo, por un lado, el marco de oportunidades para la inclusión laboral y la protección social y, por otro, los procesos documentales que afectan el ingreso, la permanencia y los derechos de las poblaciones en situación de movilidad en Uruguay. También se tiene en cuenta la provisión del bienestar desde el ámbito comunitario, en el que situamos a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y las agencias internacionales (AI).

Si bien proponemos un análisis descriptivo y exploratorio, hay al menos dos supuestos por detrás de las interrogantes de la investigación. Por un lado, asumimos que el grado de inclusión social, y en particular de inclusión laboral

y documental, ha mediado en el impacto de la pandemia sobre el bienestar de las personas migrantes y refugiadas. Por otro lado, entendemos que las intervenciones gubernamentales y no gubernamentales configuran espacios institucionales que pueden promover o inhibir dicha inclusión. Según Bosswick y Heckmann (2006) los procesos de inclusión de las personas en situación de movilidad son multidimensionales, y una de sus dimensiones es aquella de orden estructural o político-institucional que abarca la naturaleza del marco normativo rector del ingreso y permanencia, los derechos que éste establece, y las condiciones institucionales para su ejercicio efectivo (Bosswick y Heckmann, 2006). El problema de investigación que nos ocupa compete a este nivel de análisis, donde a menudo se identifican inconsistencias entre la ética declarada en el plano normativo y aquella realizada, es decir, la vivida por las personas en el ámbito de las instituciones responsables por su implementación (Cortina, 2017)<sup>1</sup>.

La evidencia sobre la que se sustenta este análisis corresponde a una serie de entrevistas a informantes clave realizadas entre julio y septiembre de 2020. En este periodo entrevistamos a diez funcionarios del gobierno nacional y los gobiernos departamentales de Montevideo y Rivera, de las AI de apoyo a personas migrantes y refugiadas, y de representantes de OSC<sup>2</sup>.

El presente capítulo se organiza en cuatro secciones. En la primera sección se introducen los principales conceptos que estructuran el problema de investigación, incluyendo las nociones de inclusión social y régimen de incorporación. En la segunda, se describe el régimen de incorporación de las personas migrantes y refugiadas vigente con anterioridad a la pandemia. En la tercera sección se analiza el funcionamiento del régimen de incorporación durante la pandemia y se introducen cuatro modos de inclusión social vigentes

---

<sup>1</sup> Ejemplo de esto se evidencia en el acceso al Sistema Nacional de Cuidados que requiere que la persona migrante tenga ciudadanía legal o que tenga 10 años o más de residencia en el país; también el acceso a la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo que expresa que podrán acceder a la misma las personas extranjeras con al menos un año de residencia en Uruguay (Koolhaas y Pellegrino, 2020).

<sup>2</sup> Dentro del primer grupo se entrevistó a representantes del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) de la ciudad de Rivera y del Departamento de Migrantes de la oficina de Montevideo, así como también de la Dirección Nacional de Migración (DNM). En relación con los gobiernos departamentales, las entrevistas se realizaron a autoridades de la división de Desarrollo Urbano de la Intendencia de Montevideo (IM) y del Observatorio Departamental de Migraciones de la Intendencia de Rivera (IR). En el tercer grupo de representantes de las AI entrevistados se incluyó a funcionarios del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) para el Cono Sur y de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en Uruguay. Por último, entre los representantes de OSC entrevistados se encuentran el Servicio Ecueménico para la Dignidad Humana (SEDHU), la Asociación Manos Veneguayas y una tercera asociación migrante que solicitó no ser identificada.

en este periodo. Finalmente, se sintetizan los hallazgos y se presentan una serie de reflexiones finales.

## **Inclusión social, estratificación documental y régimen de incorporación**

La *inclusión social* puede entenderse como el acceso al bienestar multidimensional (Sainsbury, 2012). En la población en general son los vínculos con el mercado de trabajo y el Estado los que proveen mecanismos fundamentales de acceso a derechos sociales y económicos como el ingreso, la salud, la vivienda o la educación, convirtiéndose en los principales garantes del bienestar y configurando procesos de inclusión social. Entre las personas en situación de movilidad dicha relación está mediada por la documentación, porque las *categorías documentales de ingreso* de las personas migrantes introducen modos de *inclusión diferenciales* consignando configuraciones específicas de derechos al trabajo, la salud, la educación y/o la seguridad social (Mezzadra y Neilson, 2012; Morris, 2005). Por ejemplo, en una determinada situación documental una persona puede tener derecho al trabajo, pero no a la asistencia en salud o a determinados programas sociales. Para dar cuenta de la diversidad de estas configuraciones de derechos es adecuado hablar de *gradientes de inclusión/exclusión documental* —antes que de la dicotomía inclusión-exclusión—. Estos términos permiten categorizar a los distintos itinerarios documentales que recorren las personas en situación de movilidad (Mezzadra y Neilson, 2012).

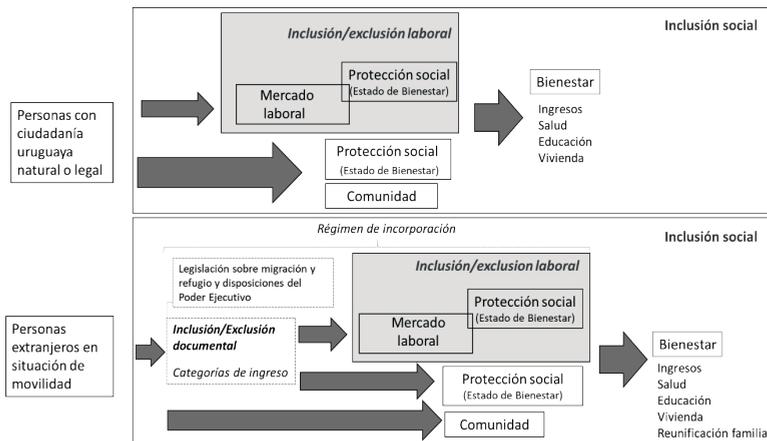
La proliferación de estas categorías y procesos de inclusión/exclusión documental ha ido dando lugar a una especie de *estratificación cívica o documental* de las personas que tiene consecuencias sobre su bienestar (Morris, 2002, 2015). Ejemplos de la reciente expansión de categorías migratorias específicas, cada una con su particular configuración de derechos, sobran entre las medidas excepcionales adoptadas por varios países latinoamericanos para acoger a la inmigración venezolana (Acosta et al., 2019; Gandini et al., 2019). En Uruguay la distinción entre nacionalidades beneficiarias o ajenas del Acuerdo de Residencias del MERCOSUR y Estados asociados (ARM) —entre las que se incluye a la venezolana—, o entre nacionalidades a las que se exige visado y aquellas exoneradas de visa al ingreso —como la cubana y dominicana—, han resultado sumamente relevantes para dar cuenta de desigualdades en el acceso al trabajo, la vivienda o la reunificación familiar según nacionalidad de las personas migrantes y refugiadas que viven en Montevideo (Prieto Rosas et al., 2019; Bengochea y Madeiro, 2020; Fernández Soto et al., 2020; Prieto et al.,

2021). En este caso las nacionalidades merecen un tratamiento diferencial en la legislación que se traduce en dinámicas de inclusión social también diferenciales.

Sainsbury (2012) entiende que no sólo las dinámicas de inclusión-exclusión documental afectan a los derechos sociales de las personas migrantes y refugiadas, sino también la propia naturaleza de los regímenes del Estado de bienestar. De hecho, la inclusión documental media la vinculación de las personas en situación de movilidad con el mercado de trabajo, y ésta incide en la protección que brinda el Estado de bienestar (figura 1). En qué grado el Estado de bienestar provee con respecto al mercado laboral y a la comunidad —sociedad civil, AI, organismos no gubernamentales de todo tipo, etcétera—, varía según el tipo de régimen de bienestar. Por ejemplo, en regímenes de Estado de bienestar estratificados como el uruguayo (Midaglia et al., 2017), el Estado de bienestar protege principalmente a las personas que se encuentran insertas en el mercado laboral formal y mantiene programas específicos y focalizados para la población con una inserción informal o limitada —bajos ingresos— en el mercado de trabajo. Allí, el mercado de trabajo media en el nexo entre beneficiarios y Estado de bienestar, y esta especificación es muy relevante para enmarcar el funcionamiento de los mecanismos de inclusión social del régimen de Estado de bienestar uruguayo.

**Figura 1**

*Mecanismos institucionales en los procesos de inclusión social en Uruguay en personas con ciudadanía uruguaya y personas en situación de movilidad*



Fuente. Elaboración propia.

Nota. Esta representación se limita a los mecanismos de acceso al bienestar en la población en edad de trabajar y por ello se excluye el acceso a la educación inicial, primaria y secundaria.

Para considerar lo que aquí denominamos “inclusión documental” este esquema retoma las nociones de categorías de entrada ya comentadas (Eugster, 2018; Sainsbury, 2012; Mezzadra y Neilson, 2012; Morris, 2005). Para referir a la incorporación al mercado de trabajo y el régimen de protección social contributivo nos referiremos a la “inclusión/exclusión laboral” en la conceptualización empleada por Weller (2001). Este concepto reconoce en forma de gradiente a la incorporación a la actividad y al empleo teniendo en cuenta las distintas configuraciones problemáticas en las condiciones laborales en América Latina (Weller, 2001), y ha sido utilizado con anterioridad para comprender estos procesos en el caso uruguayo (Escoto et al., 2017; Márquez et al., 2020). Para describir el funcionamiento del régimen de protección social del Estado de bienestar uruguayo nos apoyaremos en la descripción realizada por Midaglia et al. (2017) que desarrollaremos en la siguiente sección.

Finalmente, para aludir al conjunto de los mecanismos hasta aquí detallados dentro del proceso de inclusión-exclusión social, Sainsbury (2012) propone el concepto de *regímenes de incorporación*<sup>3</sup>. Ellos denotan el conjunto de normas y reglas que estructuran el marco de oportunidades de las personas migrantes y refugiadas para acceder a la residencia, participar en la vida económica, política y cultural, reunificar a sus familiares y adquirir la ciudadanía del país de acogida (*immigrant policy*). Este concepto se diferencia del de política migratoria (*immigration policy regime*) que habitualmente incluye a las normas que establecen quiénes y en qué condiciones ingresan a un territorio. Enseguida veremos que esta distinción es relevante en el caso de Uruguay donde hay diferencias en el espíritu de las disposiciones que rigen los ingresos al país y el de la política migratoria concerniente a la gobernanza de la permanencia y los derechos de las personas en situación de movilidad.

## Mecanismos en la inclusión social prepandemia

En esta sección se reseña el funcionamiento de los principales mecanismos de la inclusión social antes de la pandemia, a saber, las dinámicas de inclusión-exclusión documental y laboral, junto con la matriz de protección social. También, se sintetizan los antecedentes sobre inclusión social de las personas

<sup>3</sup> Este concepto y el de categorías de ingreso son tan relevantes para considerar el bienestar de las poblaciones en situación de movilidad que Sainsbury (2012) los sugiere como dimensiones críticas a incorporar en la tipología clásica de regímenes de Estado de bienestar introducida por Esping Andersen (1990, 1999).

en situación de movilidad con relación a las dimensiones de ingreso, vivienda, salud y educación.

### ***Categorías de ingreso y procesos de inclusión documental***

Uruguay se destaca por una política migratoria (*immigrant policy*) sustentada en un enfoque de derechos humanos, donde los derechos sociales, políticos, económicos y culturales de las personas migrantes y refugiadas se reconocen de manera plena, en igualdad de condiciones con los nacionales, y de modo explícito a partir de la Ley de Migración (núm. 18.250) y la Ley de Refugiados (núm. 18.076). Este enfoque de derechos humanos es un elemento distintivo para valorar si lo que Bosswick y Heckmann (2006) definen como integración estructural —la adquisición de derechos— está garantizada en este aspecto de la política migratoria (*immigrant policy*). Además, su gobernanza migratoria da cabida a la participación de la sociedad civil y a un modo de gestión de la migración y refugio participativo —habilitando la consulta a la sociedad civil organizada—<sup>4</sup> o intergubernamental, que se materializa en la existencia de la Junta Nacional de Migración. Esta institución creada por la Ley de Migración guía la formulación e implementación de la política migratoria en el país. Desde su creación su trabajo se ha concentrado en tratar de garantizar el acceso a la documentación de personas migrantes —cédula de identidad— y de ese modo facilitar el ejercicio de otros derechos (Prieto Rosas et al., 2021). De manera análoga la gestión de la migración de refugio y asilo también se sustenta en un enfoque de derechos humanos por el que vela la Comisión Nacional de Refugiados (CORE), también de integración intergubernamental. Del mismo modo, los/as solicitantes de la condición de refugiado acceden a la cédula de identidad incluso mientras esperan la resolución de su solicitud.

Sin embargo, en Uruguay la inclusión documental, es decir el proceso que gobierna el ingreso y la regularización migratoria (*immigration policy*), no es suficiente para garantizar una incorporación adecuada en el mercado laboral, el acceso a la vivienda o la protección social, todas dimensiones de la inclusión social (Montiel y Prieto Rosas, 2019; Prieto et al., 2019; Bean et al., 2015). La inclusión documental es un elemento necesario, pero no era el único factor

---

<sup>4</sup> La participación de la sociedad civil se da a través del Consejo Consultivo Asesor de Migración (CCAM) que fue creado en 2008 por la Ley 18.250 y es un espacio institucionalizado de asesoramiento a la JNM en lo concerniente a los procesos de emigración e inmigración, el diseño de políticas migratorias y el monitoreo en la implementación de la legislación vigente en materia migratoria (art. 26, Ley 18.250).

decisivo de los procesos de inclusión social de las poblaciones en situación de movilidad ni siquiera antes de la pandemia. De hecho, al inicio de la pandemia ésta variaba según la dimensión del bienestar que se tuviera en cuenta y las categorías de ingreso y permanencia que se consideraban, siendo especialmente preocupantes las condiciones de vida de las personas migrantes en materia de vivienda y trabajo, y fuertemente desiguales los desempeños observables entre aquellas personas de las comunidades de origen amparadas por el ARM y las ajenas a éste.

Dada la importancia de las categorías de ingreso y permanencia en el esquema conceptual que empleamos, conviene introducir los principales itinerarios documentales ya observables con anterioridad al 13 de marzo de 2020. Desde la entrada en vigor del ARM, en 2014, el acceso a la residencia era relativamente sencillo, permitiendo a los nacionales de países del ARM obtener la residencia permanente de manera gratuita y sin necesidad de demostrar medios de vida (Prieto Rosas et al., 2021). En cambio, los/las ciudadanos/as de países ajenos al ARM debían demostrar medios de vida para tramitar visados y permiso de residencia, y ello representaba un verdadero desafío porque muchos empleadores resisten la contratación de personas migrantes sin documento de identidad uruguayo (Márquez et al., 2020). Una dificultad adicional tenían aquellas personas que ingresaban al país en calidad de solicitantes de la condición de refugiado y luego renunciaban a ella para postular a la residencia; este recorrido es aún muy común entre los ciudadanos de origen cubano y dominicano (Curbelo, 2021). En estos casos el recorrido habitual se inicia con el ingreso por vía terrestre al país en calidad de solicitante de la condición de refugiado, lo que permite acceder a una cédula de identidad provisoria como solicitante y facilita el ingreso al mercado de trabajo<sup>5</sup>. Una vez en una ocupación formal y habiendo solicitado una visa consular<sup>6</sup> —previa renuncia a la condición de solicitante de refugio—, se procede a la postulación a un permiso de residencia en el régimen general (Curbelo, 2021; Prieto Rosas et al., 2021). Para las personas migrantes de origen dominicano, a la exigencia de visado para ingresar al territorio uruguayo se suma

---

<sup>5</sup> Vale aclarar que la documentación nacional (cédula identidad provisoria en este caso) no es requisito necesario para la inscripción en la seguridad social, y que las personas migrantes pueden registrarse en el sistema con su documento nacional o pasaporte. De todos modos, son recurrentes las prácticas de empleadores que argumentan “sin cédula no hay trabajo” ante la eventualidad de contratar trabajadores/as migrantes (Márquez et al., 2020).

<sup>6</sup> Hasta el 9 de junio de 2020 solo era posible solicitar este tipo de visados en los consulados fronterizos, lo que suponía para buena parte de la comunidad cubana que recorría este itinerario trasladarse a las ciudades de Chuy o Rivera y esperar allí la resolución consular. Como veremos en el apartado de conclusiones, como consecuencia de la pandemia se ha simplificado el funcionamiento de visados consulares con retroactividad a las personas que hubieran ingresado al país desde el inicio de la pandemia hasta el 9 de junio de 2021.

la imposibilidad de aplicar a la solicitud de la condición de refugiado, dado que los motivos de la migración —fundamentalmente económicos— no suelen ser admitidos en la *praxis* como causales para postular a dicha figura documental (Curbelo, 2021). De hecho, para este origen se han evidenciado algunos casos de ingreso al país de manera irregular (Curbelo, 2021).

La fragmentación en las categorías de ingreso y la multiplicidad de itinerarios documentales que cada una conlleva, también afectan los tiempos y los modos de incorporación al trabajo, el acceso a la vivienda adecuada, la protección social y la reunificación familiar (Bengochea y Madeiro, 2020; Prieto et al., 2019). En otras palabras, la fragmentación de categorías documentales y procesos de inclusión documental ya afectaba el régimen de incorporación de las personas migrantes y refugiadas en Uruguay bastante antes del inicio de la pandemia.

### ***Inclusión/exclusión laboral***

En lo relativo al mercado de trabajo, la población migrante registraba altos niveles de ocupación y una incidencia relativamente baja de la informalidad con anterioridad a la pandemia (Prieto Rosas y Márquez, 2019). Sin embargo, los niveles de desempleo e informalidad eran significativamente altos en las comunidades de origen cubano y dominicano, y muy inferiores entre las de origen venezolano y peruano (Prieto Rosas et al., 2019). En este aspecto se manifestaba una de las consecuencias de la segmentación documental que perjudica la incorporación laboral de los dos primeros orígenes (visado) y favorece a los segundos (ARM) (Prieto Rosas et al., 2019). Finalmente, el conjunto de la población migrante está sujeta a una fuerte rotación del empleo, alta incidencia de la sobreeducación en las ocupaciones, y a remuneraciones sustancialmente menores a las percibidas por las personas nativas (Márquez et al., 2020). Todos estos desafíos configuran dinámicas de inclusión-exclusión laboral recurrentes en los modos de incorporación al mercado de trabajo anteriores a la pandemia.

### ***Protección social y otras fuentes de bienestar***

El régimen de Estado de bienestar uruguayo ha sido caracterizado por Midaglia et al. (2017) como “universalismo estratificado”. Estos términos aparentemente contradictorios denominan a una matriz de protección social que, por un lado, cuenta con una amplia cobertura, y por otro, tiene un fuerte componente de

segmentación donde la protección está asociada a la adscripción al mercado laboral formal (Midaglia, 2008). Complementariamente, se han desarrollado políticas focalizadas en la población pobre y en otros estratos poblacionales (infancia, juventud y minorías) con el propósito de incluir a aquellos que demandan mayor atención. Esta combinación de un enfoque universal reforzado por políticas focalizadas ha llevado a valorar la matriz de protección uruguaya como híbrida (Midaglia, 2008). Pero en este marco de germinación de medidas dirigidas a poblaciones vulnerables no se han desarrollado líneas de acción con foco en la población migrante o refugiada, sino que por el contrario se ha abogado porque accedan al esquema de protección social previa inclusión documental facilitando el trámite del documento de identidad (Prieto Rosas et al., 2021).

En cuanto a la cobertura de las transferencias contributivas y no contributivas<sup>7</sup> —principales instrumentos del régimen—, con anterioridad a la pandemia se registraban algunas inconsistencias entre una legislación migratoria y de refugio progresista y la implementación de los programas de transferencias. La exigencia de determinados requisitos como la tenencia de cédula de identidad vigente o de partidas de nacimiento apostilladas o legalizadas, condicionaban entonces el acceso a las prestaciones no contributivas (Prieto Rosas et al., 2021). Por otra parte, la acumulación de activos en el sistema de seguridad social, necesaria para el cobro de seguros de desempleo y otras transferencias contributivas por actividad, desafiaba las oportunidades de protección de trabajadores y trabajadoras migrantes con poca antigüedad en el empleo y una inclusión laboral limitada (Prieto Rosas y Márquez, 2019).

Finalmente, cabe mencionar que, entre los mecanismos de incorporación de las poblaciones con mayor vulnerabilidad documental y exclusión laboral, fundamentalmente entre las personas de origen cubano y dominicano, la comunidad cubría estos vacíos que dejaba la matriz de protección social del Estado a través de OSC y AI. Con anterioridad al inicio de la pandemia, ambos actores ya desarrollaban acciones focalizadas (Koolhaas y Pellegrino, 2020) y complementaban las medidas y políticas implementadas desde el Estado (Vera Espinoza et al., 2021; Prieto Rosas et al., 2021).

---

<sup>7</sup> Las transferencias contributivas se desglosan entre aquellas prestaciones de pasividad y ancianidad, de actividad y la cobertura sanitaria a partir del Fondo Nacional de Salud (FONASA), mientras que entre las no contributivas se destacan las Asignaciones Familiares por Plan de Equidad, la Tarjeta Uruguay Social y las prestaciones del Instituto Nacional de Alimentación (INDA) (Prieto Rosas et al., 2021).

## ***Otras dimensiones del bienestar***

Hasta aquí hemos hecho referencia a los procesos de inclusión laboral, documental y de acceso a la protección social, pero es menester referirnos también a otros derechos sociales y económicos como el acceso a una vivienda adecuada, la atención en salud y la educación.

El acceso a una vivienda adecuada ha sido uno de los mayores desafíos para las personas migrantes y refugiadas en Uruguay, por los requisitos exigidos para concretar un alquiler y el elevado costo del arrendamiento (Bengochea y Madeiro, 2020). En la última década estas limitaciones popularizaron alternativas habitacionales colectivas, caracterizadas por una menor seguridad habitacional, condiciones edilicias deficitarias, una mayor prevalencia del hacinamiento y donde son frecuentes las amenazas de desalojo (Bengochea y Madeiro, 2020; Fossatti y Uriarte, 2018a, 2018b). En 2018 se observaba una sobrerrepresentación de personas de origen cubano y dominicano en este tipo de viviendas (Bengochea y Madeiro, 2020).

Por otro lado, el ejercicio de los derechos a la educación y la salud son los que presentan mayores avances y menores restricciones en la implementación, identificándose altos niveles de cobertura sanitaria (Bonapelch y Reolón, 2021) y de asistencia a centros educativos de nivel inicial, primaria y secundaria (Anfitti y Montiel, 2021; Prieto Rosas y Montiel, 2020).

## **Mecanismos y modos de inclusión social durante la pandemia**

La llegada de la COVID-19 a Uruguay en marzo de 2020 tuvo fuertes consecuencias sobre las condiciones de vida de las personas migrantes y refugiadas en el país, afectando el ejercicio de sus derechos sociales y económicos. El cierre de fronteras, el cese de la actividad económica, y la suspensión del trabajo presencial en las oficinas públicas introdujeron dificultades y desafíos para concretar los procesos de la regularización documental, la permanencia y el ingreso al trabajo, y la manutención de los gastos de vivienda (Prieto Rosas et al., 2021).

Sobre la base de lo observable en la intersección de los mecanismos aquí asumidos como mediadores de la inclusión social, identificamos cuatro modos arquetípicos de este proceso que habrían operado durante el momento de la pandemia que coincidió con nuestro trabajo de campo (figura 2). Cada una de estas modalidades se describe atendiendo a los niveles de protección

social consignados y al tipo de derechos sociales y económicos que quedaron garantizados durante la pandemia. Todos estos modos de inclusión eran vigentes antes de la pandemia, pero durante la misma se adoptan algunas medidas específicas que flexibilizan o no mecanismos de inclusión documental, inclusión laboral y protección social, y como consecuencia, alteran —aunque levemente— el funcionamiento de éstos. Se trata de tipos ideales que pueden manifestarse eventualmente en el plano de la práctica según lo expresan las disposiciones normativas vigentes y la perspectiva de los actores consultados en oportunidad de este estudio. Sin embargo, no es objeto de este capítulo analizar en qué grado se produjeron efectivamente o en qué magnitud se desplegaron entre las personas en situación de movilidad.

Antes de proceder a la presentación de la tipología de los modos de inclusión social vigentes durante la pandemia, conviene subrayar que la misma se basa fundamentalmente en las narrativas aportadas por los informantes clave acerca de, por un lado, los impactos de la pandemia en las dinámicas de inclusión documental y laboral, y en la protección social de las personas en situación de movilidad y, por otro lado, las respuestas gubernamentales y no gubernamentales que ameritan dichos impactos (Prieto Rosas et al., 2021).

**Figura 2**  
*Modos de inclusión social observables durante la pandemia*

		Gradiente de inclusión ←-----→	
		- - - -	+ + + +
Gradiente de inclusión ↑ ↓	<b>(3) Protección social</b>  <b>(2) Exclusión laboral</b> (inactividad, informalidad en el empleo, y desempleo de ocupación no formal)	<b>(1) Exclusión documental</b> (sin cédula de identidad vigente)	<b>(1) Inclusión documental</b> (con cédula de identidad vigente)
	+ + + +	<b>EXCLUSIÓN SOCIAL</b>  (1) No tiene cédula de identidad (2) No tiene empleo formal (3) A priori no acceden a los beneficios del Estado de bienestar, más allá de la atención sanitaria básica de ASSE. Excepcionalmente durante la pandemia accedió a la Canasta de Emergencia Alimentaria ( <i>by pass</i> )	<b>INCLUSIÓN SOCIAL PARCIAL DE TIPO 2</b>  (1) Tiene cédula de identidad (2) No tiene un trabajo formal (desempleado o trabajo informal) (3) A priori podría acceder a los beneficios del Estado de bienestar de transferencias (ejs. AFAM PE, pensión a la vejez o discapacidad, TUS, Canasta de Emergencia Alimentaria) y a la protección sanitaria de ASSE y FONASA a través de otros familiares cotizante
	+ + +	<b>INCLUSIÓN SOCIAL PARCIAL DE TIPO 1</b>  (1) Inscripto con pasaporte o documento nacional pero no tiene cédula (2) Tiene trabajo formal (3) Accede al mercado de trabajo pero no accede plenamente a los beneficios del Estado de bienestar de transferencias, aunque sí tiene acceso a protección sanitaria de ASSE y FONASA a través de otros familiares cotizante.	<b>INCLUSIÓN SOCIAL PLENA</b>  (1) Tiene cédula de identidad (2) Tiene trabajo formal (3) Accede a mercado de trabajo y a todos los beneficios del Estado de bienestar (ejs. AFAM BPS, seguro de desempleo, programas de vivienda que exigen un mínimo de ingreso, ASSE y FONASA).

Fuente. Elaboración propia.

Nota. (1) Dimensión documental; (2) dimensión laboral; (3) dimensión protección social.

Llamaremos *inclusión plena* al tipo de inclusión social donde coinciden inclusión documental y laboral. La primera se materializa en la tenencia de cédula de identidad, y la segunda en una incorporación al mercado laboral que incluye contribuciones al sistema de seguridad social o, alternativamente, la desocupación que sigue a un empleo formal<sup>8</sup>. En este escenario, el acceso al bienestar está dado por diferentes combinaciones de la protección social con origen en el mercado laboral y, en su defecto, por los programas sociales dirigidos a poblaciones vulnerables no insertas en el mercado de trabajo formal. Quienes enfrentaron la pandemia dentro de este modo de inclusión deberían de haber accedido al esquema de protección social en su totalidad que incluye desde seguro de desempleo y cobertura sanitaria del FONASA<sup>9</sup>, hasta las Asignaciones Familiares (AFAM) por menores a cargo. Específicamente, las personas que cotizaban en el sistema de seguridad social pudieron acceder al seguro de desempleo siempre que hubiesen cotizado por un mínimo de 180 días continuos en los doce meses anteriores a iniciarse la causal de despido. Esta transferencia ha sido clave en el marco de la pandemia por la COVID-19 donde la actividad económica fue llevada al mínimo durante los primeros meses de la emergencia sanitaria (Prieto Rosas et al., 2021). Sin embargo, aun contando con la cédula de identidad necesaria para cobrar el subsidio de desempleo y realizando los aportes correspondientes, la evidencia analizada indica que durante la pandemia muchas de las personas migrantes que se encontraban ocupadas —entre quienes es especialmente baja la antigüedad en el empleo y muy elevada la rotación laboral— no cumplían con el tiempo de cotización mínimo que se exige para acceder a la prestación (Prieto Rosas et al., 2021).

Por otra parte, en este modo de inclusión laboral y documental plenas el acceso a otros tipos de transferencias contributivas, como las AFAM dirigidas a hogares de bajos ingresos, o a programas estatales que faciliten el alquiler o compra de una vivienda, también están garantizados —al menos en el plano de la “ética declarada”—. Por lo tanto, es esperable que durante la pandemia quienes se encontraban en este escenario de inclusión plena se hayan apoyado en una red de protección resultante de la incorporación al mercado laboral formal

<sup>8</sup> Si bien el concepto de inclusión laboral que tomamos de Weller (2001) supone muchas otras dimensiones de plenitud (remuneración adecuada, estabilidad contractual, adecuación educativa de la ocupación, entre otras condiciones laborales), aquí nos limitamos únicamente a considerar la condición de actividad y la realización de aportes jubilatorios para facilitar el análisis y resaltar los otros tipos de inclusión pertinentes a efectos de las poblaciones migrantes.

<sup>9</sup> Todas las personas ocupadas que se encuentran registradas en el sistema de seguridad social del Banco de Previsión Social integran el Fondo Nacional de Salud (FONASA) que permite elegir entre recibir atención a través de la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE), las instituciones de asistencia médica colectiva (IAMC), o mediante un seguro de salud privado.

y, por ello, de los mecanismos de protección del Estado de bienestar uruguayo, recurriendo marginalmente a las acciones de asistencia implementadas desde OSC y/o AI. Aun así, la pandemia por la COVID-19 afectó de manera directa el desarrollo de las actividades laborales y con ello el nivel de ingresos de estos hogares que eventualmente podrían contar con una actividad secundaria no formal (Prieto Rosas et al., 2021). En esos casos, los apoyos de las AI y las OSC también fueron importantes durante la emergencia sanitaria como indica la evidencia recabada con los actores de la comunidad.

En un gradiente de inclusión/exclusión social, identificamos dos modos parciales donde se observó algún grado de exclusión laboral o documental, pero donde los derechos de atención en el sistema sanitario a través de FONASA y, dependiendo del tipo de programa, el acceso a transferencias no contributivas se garantizó en alguna medida en la pandemia.

En primer lugar, encontramos aquellas situaciones donde el acceso al bienestar está limitado por la falta de documentación nacional que acredite una situación de regularidad, aun cuando sea posible participar del mercado laboral formal registrándose en el sistema de seguridad social con el documento del país de origen o pasaporte. En este caso hablaremos de *inclusión social parcial de primer tipo*, porque la exclusión documental inhibe ya no el ingreso al sistema de protección social sino el uso efectivo de sus beneficios (Prieto Rosas et al., 2021). Por ejemplo, quienes cotizan en el sistema de seguridad social habiéndose registrado con su pasaporte, luego no pueden cobrar el seguro de desempleo u otras prestaciones hasta no tener cédula de identidad uruguaya. Esta puntualización es clave para comprender de qué manera la dimensión documental puede facilitar u obstaculizar el proceso de inclusión social de las personas migrantes y refugiadas en Uruguay, lo cual se agudiza en un contexto de pandemia que ha afectado las condiciones de vida de la población nacida en el exterior, pero también de la nativa. Es fácil imaginar que son los orígenes sujetos a visados los que tienen más riesgo de haber sufrido este perjuicio por efecto del retraso de los procesos de regularización migratoria que afectaron más que nada al régimen general de residencias y a las dependencias de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) y las direcciones consulares responsables de visados fronterizos (Prieto Rosas et al., 2021). Sin embargo, en abril de 2020 el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) implementó una prestación adicional denominada Canasta de Emergencia Alimentaria (CEA), que estuvo dirigida a la población mayor de edad que no integraba hogares beneficiarios de prestaciones contributivas o no contributivas —Tarjeta Uruguay Social (TUS), canastas de alimentos del Instituto Nacional de Alimentación (INDA), AFAM por Plan

de Equidad del MIDES (AFAM PE)—, y a partir de la cual se otorgaba un *voucher* digital de 28 USD a través de una aplicación telefónica o una canasta física a quienes tuvieran inconvenientes para acceder a la billetera electrónica o carecieran de cédula de identidad uruguaya (Prieto Rosas et al., 2021). Este segundo grupo contempló a quienes sufrían este tipo de inclusión social parcial y recibieron canastas en especies. Por último, es importante señalar que la asistencia brindada por las AI y las OSC mediante el apoyo monetario para alquileres, canastas de alimentación y kits de higiene fue clave entre aquellos/as que no pudieron acceder al esquema de bienestar por la falta de cédula de identidad durante los meses de pandemia.

La *inclusión social parcial de segundo tipo* designa la situación de quienes, teniendo la documentación uruguaya, enfrentaron la pandemia sin un trabajo en el mercado formal, tanto por encontrarse en situación de inactividad o por informalidad en la ocupación. Quienes se encontraban en este grupo pudieron acceder a la matriz de protección social del Estado uruguayo a través de los programas de transferencias no contributivas como AFAM PE, TUS y pensión a la vejez. El modo de acceso habitual a las dos primeras transferencias insume una visita del MIDES al hogar de los beneficiarios para constatar la elegibilidad por vulnerabilidad socioeconómica. Sin embargo, las entrevistas estuvieron limitadas desde marzo de 2020 en acuerdo con los protocolos sanitarios, y la proporción de personas migrantes y refugiadas que accedían a estas TNC ya era bastante baja (menor a 3 por ciento) antes de la pandemia (Prieto Rosas y Montiel, 2020). Por lo tanto, es esperable que muy pocas personas hayan podido incorporarse a estos programas en el periodo. De todos modos, y solo durante la pandemia, aquellos/as que no eran beneficiarios/as de los programas de transferencias de BPS o MIDES<sup>10</sup> pudieron acceder a la CEA creada para la contingencia. En este escenario, la asistencia que brindaron las AI y las OSC fue complementaria a las prestaciones no contributivas concedidas desde el Estado. No obstante, las entrevistas realizadas evidencian que durante los primeros meses de la emergencia sanitaria la ayuda de AI —prestada mayormente a través de las OSC o el gobierno departamental en Rivera—, cobró especial relevancia entre aquellas personas excluidas del mercado laboral y/o con reducidos ingresos. Estos apoyos, que en el esquema de interpretación que empleamos en este capítulo corresponden a la esfera comunitaria, contribuyeron a solventar gastos de vivienda, alimentación, e higiene.

---

<sup>10</sup> Excepcionalmente pueden postular a esta prestación los beneficiarios de TUS Programa de Apoyo a Enfermos Crónicos, TUS para población trans y Bienvenido Bebé.

Por último, la *exclusión social* de las personas migrantes y refugiadas está signada por la doble carencia de cédula de identidad uruguayo y de una inserción dentro del empleo formal. La primera forma de exclusión, la documental, impide el acceso efectivo a los beneficios del Estado de bienestar uruguayo al tiempo que inhibe las oportunidades de empleo adecuado y, por consecuencia, de inclusión laboral<sup>11</sup>. Las personas migrantes con esta doble carencia quedaban excluidas de las transferencias contributivas o no contributivas otorgadas tradicionalmente por el Estado uruguayo aunque no del sistema sanitario<sup>12</sup>. Los comprendidos en este grupo habrían sido los más afectados por la pandemia contando con dos únicos apoyos. Por un lado, contaban potencialmente con el respaldo de la implementación coyuntural del programa de CEA. Si bien la CEA exige en principio disponer de un número de cédula de identidad uruguayo para el registro, en virtud de asegurar el alcance de esta prestación, el MIDES y las OSC durante la pandemia promovieron la excepción de este requisito a las personas migrantes y refugiadas que solicitaron esta canasta, y contribuyeron con facilitar sus procesos de regularización documental a través de la Junta Nacional de Migración de la que participan el MIDES y la sociedad civil organizada a través del Consejo Consultivo Asesor de Migraciones (CCAM) (Prieto Rosas et al., 2021). Por otro lado, este grupo poblacional contaba alternativamente con las medidas de asistencia implementadas por las AI y OSC para atender necesidades de alimentación, higiene y vivienda (Prieto Rosas et al., 2021). De todos modos, ambos apoyos eran sumamente magros y difícilmente pudieron ser suficientes para asegurar un bienestar mínimo sostenido desde el inicio de la pandemia.

## Conclusiones

En Uruguay existen diferencias entre las disposiciones que rigen los ingresos al país de personas en movilidad y el régimen de incorporación. A pesar de una normativa que propone una situación análoga a la que Bosswick y Heckmann (2006) denominan de integración estructural, que se da cuando la población migrante y refugiada accede a derechos en pie de igualdad con la población nativa, al analizar la implementación de la legislación vigente,

---

<sup>11</sup> Si bien es posible dar de alta a un trabajador/a en el sistema de protección social con su documento de identidad nacional o pasaporte, la evidencia indica la existencia de prácticas de discriminación o contratación abusiva de personas migrantes indocumentadas entre los empleadores (Márquez et al., 2020).

<sup>12</sup> Este grupo poblacional si accede al servicio de Salud del Estado ASSE y a los refugios que habilitan un lugar físico donde vivir y pasar la noche.

se observa que antes de la pandemia las condiciones de ingreso ya afectaron el acceso al bienestar en las personas migrantes y refugiadas. Esto se da como consecuencia de la existencia de una estratificación cívica o documental (Morris, 2002, 2015) que en Uruguay opera en las categorías de ingreso al territorio y, de ahí en adelante, afecta los tiempos de regularización documental y los modos de incorporación al mercado de trabajo y la protección social de las personas migrantes y refugiadas. Ejemplo de esto es la segmentación documental entre las personas migrantes que provienen de países beneficiarios del ARM, implementado desde noviembre de 2014, y las personas procedentes de países a los que se exige visado, lo que determina las condiciones de ingreso, pero también las facilidades para permanecer de manera regular en el país.

En marzo de 2020 con la llegada de la COVID-19 al país se agudizan estas problemáticas preexistentes que refieren no solamente a la dilatación de los itinerarios documentales de regularización —ya demorados por efecto de una saturación del sistema de refugio—, a la limitada incorporación al mercado de trabajo de estas poblaciones, y al difícil acceso a la vivienda adecuada y la reunificación familiar, sino también a los límites administrativos que enfrenta la protección de la matriz de protección del Estado uruguayo para garantizar los derechos de las personas migrantes. Por lo tanto, se da una separación entre lo que establece la norma y las experiencias concretas de inclusión social, estas últimas identificadas con base en la intersección de los tres mecanismos definidos como mediadores para la inclusión social: la inclusión laboral, la inclusión documental y la protección social.

Hasta aquí el análisis de la evidencia cualitativa recogida en los primeros meses de la pandemia ha permitido identificar cuatro situaciones diferentes de inclusión social, a saber, la plena, la parcial de tipo uno y tipo dos, y, por último, la exclusión social. Estas situaciones —definidas previamente al inicio de la pandemia— afectaron el tipo de acceso a las medidas que el Estado uruguayo otorgó para afrontar la crisis económica.

Por un lado, los modos de inclusión social donde se verifica algún tipo de exclusión documental, como los modos de exclusión plena e inclusión parcial de primer tipo, dejan claro que antes y durante la pandemia el acceso a la documentación siguió siendo un obstáculo para el pleno ejercicio de los derechos sociales y económicos que garantizan la Ley de Migración y la Ley de Refugio. Aún hay programas de transferencias contributivas —por ejemplo, seguro de desempleo o AFAM por contribuciones al BPS (AFAM BPS)— y no contributivas —AFAM PE, TUS y TUS para grupos especialmente vulnerables, pensión a la vejez, etcétera— atados a la regularidad migratoria, *i.e.* a la

presentación de la cédula de identidad. Durante la pandemia el único programa de transferencias creado coyunturalmente flexibilizó este requisito para brindar cobertura con independencia de la situación documental a toda la población.

Por otro lado, los modos de inclusión social donde se aprecia algún tipo de exclusión laboral, como los modos de exclusión plena e inclusión parcial de segundo tipo, dejan claro que incluso entre quienes consiguen la inclusión documental y en el plano teórico cuentan con las condiciones para acceder a todo el esquema contributivo de protección social, las condiciones laborales signadas por una alta prevalencia de inestabilidad y baja antigüedad de las ocupaciones, atentan contra la posibilidad de materializar el derecho al seguro de desempleo. Esto último afectó especialmente a las personas migrantes recién llegadas, pero también a aquellos y aquellas con una inclusión laboral dentro de sectores menos productivos donde se acumulan malas condiciones laborales y bajos salarios (Márquez et al., 2020).

Estas situaciones limitadas de inclusión social explicitan formas y posibilidades diversas de la población migrante y refugiada para enfrentar la pandemia, y no pueden aislarse de los distintos itinerarios documentales y estratos cívicos que se imponen desde el ingreso al territorio a las personas migrantes y refugiadas y que son variables según su origen nacional. Las categorías de entrada, tales como el régimen de visados o el propio ARM, pautan una segmentación documental que afecta las posibilidades y formas de incorporación al trabajo y el bienestar social del país. Y si bien es cierto que el Estado uruguayo cuenta con un régimen de bienestar social universal estratificado (Midaglia et al., 2017) y con una política migratoria universalista, ambos instrumentos interactúan con estos procesos de segmentación cívica mediando el acceso al empleo y a la protección social de personas migrantes y refugiadas.

Previo a la pandemia, las poblaciones de origen cubano y dominicano eran las más afectadas en el acceso al empleo o a la vivienda (Prieto Rosas et al., 2019), y coincidentemente eran parte de los orígenes a los que se les exigía visado de ingreso al país. En contraste, las personas migrantes de orígenes beneficiarios del ARM mostraban mejores resultados en sus procesos de inclusión laboral, aunque no así en el acceso a la vivienda (Prieto Rosas et al., 2019). No es descabellado suponer que estos resultados diferenciales tengan que ver, al menos en parte, con las diferencias en los tiempos y modos de regularización migratoria que el sistema vigente augura a orígenes expuestos al requisito de visado *vs.* orígenes exonerados del mismo, orígenes beneficiarios y no beneficiarios del ARM, y personas migrantes y sus familiares contratadas por empresas multinacionales (circular 94-2016) *vs.* aquellas que no lo están.

Continuando con esta tendencia a la fragmentación documental y cívica, debe señalarse que durante los meses de pandemia se ha podido observar una capa adicional de fragmentación documental, ahora dentro de los propios orígenes del ARM. Como consecuencia del cierre de fronteras (Decreto núm. 94/020), quedaron en vigor dos formas de ingreso al país para personas en situación de movilidad internacional, que están definidas por los ingresos de solicitantes de la condición de refugiado y los llamados ingresos excepcionales justificados por motivos laborales o de negocios. Sobre este último tipo de ingresos se ha consignado un fuerte crecimiento entre los ciudadanos argentinos, que a diferencia de otros orígenes del ARM pueden reunir fácilmente los requisitos de propiedad o inversiones en Uruguay requeridos para ingresos excepcionales (Prieto Rosas et al., 2021), mientras que entre los otros orígenes del ARM de menor nivel socioeconómico y mayor vulnerabilidad migratoria crecen, en cambio, las solicitudes de la condición de refugiado. Recientemente, esta última estrategia se ha convertido en una vía alternativa de ingreso, especialmente, para los ciudadanos venezolanos que continúan llegando a Uruguay a pesar de las restricciones impuestas por la pandemia. Si bien este modo de ingreso y permanencia es desventajoso respecto a la residencia permanente por ARM, pues aumenta los tiempos administrativos para regularizarse en el país e inhibe la posibilidad de retorno al país de origen, es hoy la única alternativa de ingreso que encuentra la población de este origen.

Por último, conviene añadir un apunte sobre la institucionalidad migratoria en Uruguay. Este periodo no estuvo exento de disposiciones, que al menos de modo *ad hoc* intentaron incorporar o contemplar a las personas migrantes cuando la inclusión documental limitaba su acceso al bienestar. En este sentido se adoptaron varias resoluciones administrativas para evitar dar continuidad a los trámites de regularización documental de las personas migrantes y refugiadas en el país, especialmente aquellas en situación de vulnerabilidad (Prieto Rosas et al., 2021), y en este propósito fue el ámbito intersectorial de la Junta Nacional de Migración —ente rector de la política migratoria— el espacio donde se discutieron y planificaron buena parte de dichas resoluciones. Así se advirtieron problemas y se dieron respuestas a los reclamos sobre el enlentecimiento de los procesos administrativos de aprobación de visados y residencias, o sobre los requisitos documentales que inicialmente afectaban el acceso a la CEA de las personas sin documentación uruguaya. De este modo la JNM recibió estos reclamos de la sociedad civil que participa como CCAM y de los funcionarios del MIDES y la DNM que también integran la Junta. Por lo tanto, es de recibo subrayar como una buena práctica al funcionamiento de este ámbito

de monitoreo y acción para la protección de las personas migrantes y refugiadas dentro de la experiencia uruguaya.

## Referencias

- Acosta, D., Blouin, C., y Freier, L. F. (2019). La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas. *Documentos de Trabajo de la Fundación Carolina*. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7097487.pdf>
- Anfitti, V. y Montiel, C. (2021). *Trayectorias educativas y acceso a la educación de niños, niñas y adolescentes migrantes en Montevideo*. <https://omif.cienciassociales.edu.uy/reportes-tematicos-enir/>
- BPS (2021). *Afiliación mutua de los trabajadores*. MSP. <https://www.bps.gub.uy/6486/afiliacion-mutual-trabajadores.html>
- Bean F., Brown, S., y Bachmeier, J. (2015). Theoretical Perspectives on Immigrant Integration and Beyond: Introducing Membership Exclusion. En F. Bean, S. Brown y J. Bachmeier, *Parents Without Papers: The Progress and Pitfalls of Mexican American Integration* (pp. 17-44). Russell Sage Foundation.
- Bengochea, J. y Madeiro, V. (2020). *Acceso a la vivienda adecuada de las personas migrantes en la ciudad de Montevideo*. <https://omif.cienciassociales.edu.uy/reportes-tematicos-enir/>
- Bonapelch, S. y Reolón, C. (2021). *La salud de las personas migrantes en Montevideo*. <https://omif.cienciassociales.edu.uy/reportes-tematicos-enir/>
- Bosswick, W. y Heckmann, F. (2006). *Integration of migrants: Contribution of local and regional authorities*. Eurofound.
- Cortina, A. (2017). *Aporofobia, el rechazo al pobre. Un desafío para la democracia*. Paidós.
- Curbelo, F. (2021). *Itinerarios documentales y trayecto institucional de dominicanos y cubanos para el reconocimiento de derechos en Uruguay*. Universidad de la República.
- DGAV (2020). *Informe Uruguay. 12º Cumbre del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD) Diálogo sobre la implementación del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular*. [https://www.gfmd.org/files/documents/contribution\\_from\\_uruguay\\_es.pdf](https://www.gfmd.org/files/documents/contribution_from_uruguay_es.pdf)
- Escoto, A., Márquez, C., y Prieto Rosas, V. (2017, julio). The educational mismatch in Latin America. Hindrance or catalyst of labor exclusion?. En *Fifth Regulating for Decent Work Conference*. Conferencia llevada a cabo en Ginebra, Suiza.

- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford University Press.
- Eugster, B. (2018). Immigrants and poverty, and conditionality of immigrants' social rights. *Journal of European Social Policy*, 28(5), 452-470.
- Fernández Soto, M., Grande, R., Bengochea, J., y Márquez Scotti, C. (2020). *Dinámicas familiares de las personas migrantes en la ciudad de Montevideo*. <https://omif.cienciassociales.edu.uy/reportes-tematicos-enir/>
- Fossatti, L. y Uriarte, P. (2018a). *Informe Acceso a la vivienda y población migrante en Montevideo*. [http://www.fhuce.edu.uy/images/NEMMPO/Informe\\_acceso\\_a\\_la\\_vivienda.pdf](http://www.fhuce.edu.uy/images/NEMMPO/Informe_acceso_a_la_vivienda.pdf)
- Fossatti, L. y Uriarte, P. (2018b). Viviendo sin derecho. Migraciones latinoamericanas y acceso a la vivienda en Montevideo. *La Rivada. Investigaciones en Ciencias Sociales*, 6(11), 42-60.
- Gandini, L., Prieto Rosas, V., y Lozano-Ascencio, F. (2019). El éxodo venezolano: migración en contextos de crisis y respuestas de los países latinoamericanos. En L. Gandini, F. Lozano-Ascencio y V. Prieto Rosas (Coords.), *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica* (pp. 9-32). UNAM.
- JNM (2016). *Documento Marco sobre Política Migratoria en Uruguay*. [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/URY/INT\\_CERD\\_ADR\\_URY\\_41721\\_S.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/URY/INT_CERD_ADR_URY_41721_S.pdf)
- Koolhaas, M. y Pellegrino, A. (2020). Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina. El caso de Uruguay. En L. M. Chiarello (Coord.), *Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina. Los casos de Ecuador, Uruguay y Venezuela* (pp. 198-360). Scalabrini International Migration Network (SIMN).
- Márquez, C., Espíndola, F., Prieto Rosas, V., Lacaño, F., y Montoli, P. (2020). *Inmigración y desigualdad en el mercado de trabajo uruguayo. Resultados y recomendaciones de políticas*. <https://omif.cienciassociales.edu.uy/wpcontent/uploads/2020/11/Policy-Brief-Inmigración-y-desigualdad-en-elmercado-de-trabajo-uruguayo-2020-1.pdf>
- Márquez, C., Prieto Rosas, V., y Escoto, A. (2020). Segmentación en el ingreso por trabajo según condición migratoria, género y ascendencia étnico-racial en Uruguay. *Revista Migraciones*, (49), 85-118.
- Mezzadra, S. y Neilson, B. (2012). Between Inclusion and Exclusion: On the Topology of Global Space and Borders. *Theory, Culture & Society*, 29(4-5), 58-75.

- Midaglia, C. (2008). Entre la tradición, la modernización ingenua y los intentos de refundar la casa: La reforma social en el Uruguay de las últimas tres décadas. En C. Barba Solano (Ed.), *Retos para la integración social de los pobres en América Latina* (pp. 85-107). CLACSO.
- Midaglia, C., Antía, F., Carneiro, F., Castillo, M., Fuentes, G., y Villegas Plá, B. (2017). *Orígenes del bienestar en Uruguay: explicando el universalismo estratificado*. <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/19977/1/DOL%20CP%2001%2017.pdf>
- Montiel, C. y Prieto Rosas, V. (2019). Garantizada la protección jurídica, otros son los desafíos. Venezolanos en la ciudad de Montevideo. En L. Gandini, F. Lozano-Ascencio y V. Prieto Rosas (Eds.), *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica* (pp. 235-258). UNAM.
- Morris, L. (2002). *Managing Migration: Civic Stratification and Migrant Rights*. Routledge.
- Morris, L. (2015). Squaring the Circle: Domestic Welfare, Migrants Rights, and Human Rights. *Citizenship Studies*, 20(6-7), 693-709.
- Prieto Rosas, V., Bengochea, J., Fernández Soto, M., Márquez, C., y Montiel, C. (2019). *Etnoencuesta de Inmigración Reciente (ENIR) para la ciudad de Montevideo, 2018. Informe preliminar de resultados* (MIMEO).
- Prieto Rosas, V. y Márquez, C. (2019). *Inclusión social de inmigrantes recientes que residen en viviendas particulares de Uruguay*. <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/23222>
- Prieto Rosas, V. y Montiel, C. (2020). *Inclusión social de niños, niñas y adolescentes vinculados a la inmigración*. [https://omif.cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2020/11/Inclusion-Social-inmigracion-Uruguay\\_web.pdf](https://omif.cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2020/11/Inclusion-Social-inmigracion-Uruguay_web.pdf)
- Prieto Rosas, V., Montiel, C., Bengochea, J., y Dutra, D. (2021) *Derechos sociales y económicos de las personas migrantes y refugiadas durante la pandemia por COVID-19. El caso de Uruguay. Documento de Trabajo CAMINAR Nr. 1*. <https://www.caminaramericas.org/documentos>
- Sainsbury, D. (2012). *Welfare states and immigrant rights: The politics of inclusion and exclusion*. Oxford University Press.

- Vera Espinoza, M., Prieto Rosas, V., Zapata, G. P., Gandini, L., Fernandez de la Reguera, A., Herrera, G., Lopez Villamil, S., Zamora Gomez, C., Blouin, C., Montiel, C., Cabezas, G., y Palla, I. (2021). Towards a typology of social protection of migrants and refugees in Latin America during the COVID-19 pandemic, *Comparative Migration Studies*, 9(52), 1-28.
- Weller, J. (2001). *Procesos de exclusión e inclusión laboral: la expansión del empleo en el sector terciario*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5449>

# **Discriminación por omisión: dinámicas de In/exclusión social de la población migrante y refugiada en Brasil en tiempos de pandemia**

Gisela P. ZAPATA y Carolina MOULIN

El tema de la integración social constituye uno de los pilares del debate sobre las soluciones duraderas para las poblaciones migrantes y refugiadas. Los patrones de (in)movilidad se vieron profundamente afectados por la pandemia, con reflejos directos en el aumento de las desigualdades en los procesos de inclusión de estos grupos en las sociedades de acogida. Siguiendo la propuesta de Ager y Strang (2008), la integración se entiende como un proceso multifacético en el que se relacionan, por un lado, los derechos y garantías normalmente asociados a la esfera pública y, por otro, los indicadores relacionados con diversas esferas de la vida (educación, salud, empleo e ingresos, vivienda) que apuntan las posibilidades de una inserción efectiva. Estas esferas funcionan como marcadores de la capacidad de inclusión social, al tiempo que sirven como “medios potenciales para apoyar el logro de la integración” (p. 169). En este capítulo, nos centramos en el impacto de la pandemia en el tejido conectivo, en particular en el papel de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y las organizaciones internacionales (OI), que articulan derechos en el proceso de in/exclusión de las poblaciones migrantes y refugiadas en Brasil. Este papel de mediación ha sido fundamental en la producción de, y en las disputas por el acceso a los derechos y prerrogativas, que dependen de la capacidad de regularización migratoria y de “visibilidad” de las poblaciones migrantes y refugiadas ante el Estado.

Esta mediación institucional constituye un mecanismo importante para los procesos de integración en Brasil, dada la creciente descentralización espacial y gerencial de las dinámicas migratorias en la última década. En este sentido, la mayor participación de los gobiernos locales en la acogida de las poblaciones migrantes y refugiadas ha favorecido la ampliación del alcance y la capilaridad de la sociedad civil y de los organismos multilaterales, en particular del Alto

Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Una de las principales funciones de esta red se refiere precisamente a la articulación, política y social, de las tensiones, en el caso brasileño, entre los derechos y el acceso efectivo a los mismos, en un contexto de expansión y fragmentación administrativa y jurisdiccional en el tema migratorio. La pandemia de COVID-19 repercutió, profundizó y aceleró los desajustes entre el proceso de integración de las personas migrantes y refugiadas y las estructuras de gestión y protección de estas poblaciones, ejerciendo una presión renovada sobre las OSC, mediadoras tradicionales de este proceso. Esta presión fue resultado tanto de la profundización de las vulnerabilidades enfrentadas por las personas migrantes en el contexto de la pandemia, como por la necesidad de, simultáneamente, luchar por la igualdad en su tratamiento y responder a las especificidades de sus demandas, en el marco de respuestas gubernamentales tardías y precarias a los desafíos de la actual crisis.

Estos cambios y desafíos en los procesos de integración son parte de una dinámica más amplia de transformación de la gramática global sobre la cuestión migratoria, que se rearticulan en el contexto de la crisis económico-sanitaria y social, con características específicas al caso brasileño. En primer lugar, se evidencia una dinámica estructural de desigualdad (Souza, 2018), marcada, por ejemplo, por el aumento de la pobreza, dificultades para acceder a derechos y servicios básicos, reducción de las capacidades institucionales de los gobiernos y sociedades y la intensificación de la discriminación basada en marcadores simbólicos, a los que suma la condición de migrante/refugiada. El carácter incompleto de la ciudadanía nacional en contextos de modernidad periférica o “marginalidad urbana” (Souza, 2003; Wacquant, 2008) adquiere contornos específicos sobre el proceso de circulación, especialmente de las personas migrantes en el Sur Global. Las condiciones precarias de una parte importante de las sociedades receptoras, sumadas a los patrones de expulsión, implican pensar en una movilidad que atraviesa y articula la supervivencia en y entre “terceros mundos transnacionales” (Santos, 2004; Moulin, 2011). Además de las dificultades materiales e institucionales de ampliar la asistencia social en contextos de exclusión, estos territorios son profundamente marcados por patrones de sociabilidad violentos y desiguales que se reflejan en las dinámicas de recepción y acogida de las personas migrantes. En el caso brasileño, esto es notorio en varios frentes. Desde la perspectiva estatal, es evidente en la creciente securitización de la gestión de la movilidad hacia y dentro del territorio nacional, con centralidad del brazo policial, y más recientemente, del brazo militar del

Estado en los procesos de recepción y gestión de personas migrantes y refugiadas<sup>1</sup>. Varios mecanismos, implementados y acelerados en el contexto de la pandemia, de suspensión y precarización del acceso al territorio y a la regularización migratoria ilustran esta dinámica. Desde la perspectiva social, hay un uso cada vez más frecuente de la violencia, tanto material como simbólica, en la relación con las poblaciones migrantes y refugiadas, ya sea a través de formas de justicia popular como los linchamientos, una práctica recurrente en Brasil (Martins, 2015), o por la institucionalización de la xenofobia tanto en las narrativas sobre las personas migrantes como en las normas y prácticas vinculadas a su gestión (Castro, 2020).

En segundo lugar, el contexto de la emergencia humanitaria y sanitaria revela la tensión entre la universalidad en la narrativa sobre los procesos de in/exclusión de las poblaciones migrantes y la particularidad ausente en las políticas de protección. Por un lado, existe un discurso universalista de los derechos humanos (Arendt, 2004) que generalmente busca incorporar a las poblaciones migrantes y refugiadas a la lista de beneficiarios de derechos económicos, sociales y civiles establecidos en los marcos de las democracias centrales y periféricas. En Brasil, esto se refleja, por ejemplo, en la incorporación de la legislación migratoria como “última frontera del proceso de redemocratización” (Granja, 2017) y en la adecuación del marco normativo a los principios constitucionales de 1988 y a los compromisos internacionales asumidos por el país desde entonces. Por otro lado, existe una creciente percepción por parte de las OSC y de los gestores locales de la urgencia de reconocer las especificidades de las demandas y necesidades de estas poblaciones en el contexto de la precariedad económica y social de Brasil, acelerada por el impacto desigual de la pandemia en las regiones más pobres y en las poblaciones racializadas (Tavares y Betti, 2021). Esta cuestión también reverbera en la dificultad de promover la inclusión a través de escalas territoriales y administrativas dispares y mal articuladas en el marco concurrente de la política social, en general, y la política migratoria, en particular. En Brasil, esta dificultad se demuestra en la atribución de la política migratoria a la escala federal, mientras que el acceso a los derechos se pulveriza en múltiples escalas locales y regionales, a menudo poco coordinadas y legibles para los propios beneficiarios (Facundo, 2017). En este sentido, la propia gobernanza de la movilidad y de las poblaciones móviles se bifurca entre las bases fundacionales de los derechos y los marcadores y mediadores para su

---

<sup>1</sup> Un ejemplo claro de esta dinámica es la respuesta político-institucional de Brasil al flujo de personas migrantes y refugiadas provenientes de Venezuela. Para un análisis detallado, véase Moulin y Magalhães (2020); Zapata y Tapia (2021).

realización, en una disyuntiva con importantes consecuencias, a mediano y largo plazo, sobre las posibilidades de una política de/y para la integración.

La evidencia presentada en este capítulo pone de manifiesto la fragmentación de las estructuras de gobernanza e integración de las poblaciones migrantes y refugiadas. En particular, los límites entre las esferas civil y militar, gubernamental y no gubernamental, son cada vez más difusos como resultado de la economía política del humanitarismo y de la opacidad sobre “quiénes” son los actores y dónde se “sitúan” en el marco de la política migratoria (inter)nacional. Como resultado de este proceso, las OSC, por ejemplo, se convierten tanto en ejecutoras de la gestión migratoria (a servicio de los propios actores gubernamentales) como en mediadoras de la defensa de los derechos e inclusión de las personas migrantes/refugiadas. El espacio público, articulado por las prácticas estatales y burocráticas, aparece pulverizado en el debate y en la práctica migratoria, produciendo una paradójica pulverización de la capacidad de los agentes de gobernanza (organizaciones internacionales, aparatos criminales/policiales, organismos de control, bancos estatales, hospitales, puestos de salud, escuelas, centros de asistencia social) y una red de actores cada vez más ilegible para la población beneficiaria (Das, 2007). Como señala Tazzioli (2022), el creciente proceso de estandarización de criterios y prácticas, especialmente jurídico-institucionales, en la gestión migratoria se “caracteriza, en efecto, por saberes fragmentados y dispersos por los que deben transitar los migrantes” (p. 425) y que constituyen una forma de gobierno por ‘desorientación’.

Como consecuencia de esta gobernanza ‘desorientada’, demostramos cómo las dinámicas de in/exclusión están asentadas en la proliferación de normas y directrices que conforman un marco simultáneamente “improvisado” (Araújo et al., 2019) e hiperregulado de derechos de (in)movilidad en el país, dado que como ha sugerido Ventura (2009), “donde hay muchas normas, hay pocos derechos”. La ilegibilidad de los actores y de los marcos normativos dificulta la discusión sobre la responsabilidad y rendición de cuentas sobre la política de protección de las personas migrantes, lo que se traduce en una dinámica de creciente judicialización del debate sobre la aplicación de la política migratoria en el país. Esta combinación de proliferación normativa e ilegibilidad institucional se amplió en el contexto de la pandemia, en la articulación recurrente entre medidas sanitarias y migratorias, y la gestión de la población y de la circulación, reduciendo el espacio de protección de la población migrante en el país. Esto pone de manifiesto la complejidad de los proyectos migratorios (y de los dilemas y posibilidades que abre, incluso para la sociedad receptora) bajo la lógica de la

regularización burocrática y la gestión logística de la (in)movilidad, nacional y regional (Tazzioli, 2018).

El capítulo está estructurado en tres apartados. En el primero se presenta la evolución histórica de la gestión migratoria en Brasil, señalando las tendencias recientes y los marcadores y medios de acceso a la inclusión social. En el segundo describimos los principales elementos de la respuesta político-institucional a la pandemia de la COVID-19 en Brasil por parte del gobierno federal. En el tercero se identifican las medidas de in/exclusión de estos grupos en las políticas públicas, ponderando la tensión entre universalidad y particularidad, la creciente securitización del tema, la centralidad de la sociedad civil y las dificultades inherentes a su protagonismo en la elaboración, implementación y respuesta a los desafíos de acogida e integración de las personas migrantes/refugiadas. En la conclusión, retomamos la crítica y análisis de los impactos de la pandemia en el recrudescimiento de una política de control fronterizo y ordenamiento espacial de las poblaciones, en la invisibilidad de la cuestión migratoria y en la ilegibilidad de las estructuras de gobernanza, con peso desproporcionadamente sentido por las organizaciones de la sociedad civil y por las propias poblaciones migrantes y refugiadas en Brasil.

El capítulo se basa en un análisis de naturaleza cualitativa que incluye fuentes secundarias tales como leyes, decretos, e informes de agencias gubernamentales e internacionales; así como once entrevistas semiestructuradas realizadas, entre junio y julio de 2020, con actores clave que trabajan directamente con la población migrante y refugiada en Brasil: funcionarios de los gobiernos local y federal y representantes de organizaciones de la sociedad civil (OSC) internacionales y nacionales, incluyendo aquellas lideradas por migrantes y de organismos internacionales (OI) tales como ACNUR, OIM, y UNFPA, entre otros<sup>2</sup>. Estos actores están localizados en la frontera norte del país —en las ciudades de Boa Vista (Roraima) y Manaus (Amazonas)— y en el municipio de São Paulo (São Paulo).

---

<sup>2</sup> El análisis de la respuesta político-institucional a la pandemia por parte del gobierno federal se limitó a 2020.

## Gobernanza de la movilidad y modelo de inclusión antes de la pandemia

Brasil cuenta con un andamiaje jurídico moderno en términos de migración y refugio<sup>3</sup>. La Constitución Federal (1988) establece que “todos son iguales ante la ley, sin distinción de ningún tipo, garantizando a brasileños y extranjeros residentes en el país la inviolabilidad del derecho a la vida, la libertad, la igualdad, la seguridad y la propiedad” (art. 5). Por un lado, el marco legal en materia de movilidad está compuesto por la Ley de Refugio (9.474/1997), la cual incorporó al ordenamiento jurídico brasileño los instrumentos de protección internacional —la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo de 1967— y la Declaración de Cartagena de 1984, instrumento de protección regional<sup>4</sup>. Esta ley es producto de un largo proceso de movilización por parte de la sociedad civil (Milesi y Andrade, 2017) y de la tradición en materia de protección del país, que ha sido miembro del Comité Ejecutivo de ACNUR desde 1958 y fue el primer país sudamericano en implementar una legislación específica para personas refugiadas (Jubilut y Apolinario, 2008).

Por otro lado, en 2009, Brasil implementó el Acuerdo de Residencia para Nacionales de los Estados del Mercosur (Decreto 6975), permitiendo la libre movilidad, residencia y regularización de los ciudadanos de los países del mercado común y asociados en territorio brasileño (OIM, 2018). Más recientemente, en un contexto de viejas y nuevas demandas y creciente presión de la sociedad civil, se sustituyó el anacrónico *Estatuto do Estrangeiro* (1980) —un legado de la dictadura militar (1964-1985) que trataba al inmigrante como amenaza a la seguridad nacional— por la nueva Ley de Migración (13.445/2017). En consonancia con la Constitución, esta ley reconoce a las personas migrantes como sujetos de derechos, promueve la lucha contra la xenofobia y la no discriminación como principios centrales de la política migratoria y garantiza igualdad de trato en relación con las personas nacionales (Zapata y Fazito, 2018).

<sup>3</sup> A fines de 2019, se contabilizaron 1,449,684 inmigrantes, principalmente personas en edad económicamente activa, solteras y del sexo masculino (63%) (NEPO, 2021). Una parte significativa de este colectivo está compuesta por personas oriundas de países Latinoamericanos, tales como Venezuela (138,439), Bolivia (133,431), Haití (126,939), Mercosur (161,404), Colombia (69,577) y Perú (45,811) (Cavalcanti et al., 2019; NEPO, 2021). Además, entre 2011 y 2019, Brasil recibió un total de 239,706 solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado —148,699 hombres y 89,852 mujeres— registrando un incremento exponencial de personas venezolanas (135,665), haitianas (32,073) y cubanas (10,203) en busca de protección internacional (Silva et al., 2020).

<sup>4</sup> La ley solo incorporó un elemento de la Declaración, expandiendo el reconocimiento como refugiado a una persona que “debido a una violación grave y generalizada de los derechos humanos, se ve obligada a abandonar su país de nacionalidad para buscar refugio en otro país” (Lei 9.474/1997).

Esta ley también tiene como principios centrales la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, la acogida humanitaria, la promoción del ingreso regular al territorio y la regularización documental y la garantía del derecho a la reunificación familiar, entre otros (art. 3) (Presidência da República, 2017).

Además, Brasil asumió compromisos a nivel internacional para la protección y el respeto de los derechos de las personas en movilidad como el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (2013), el Pacto Mundial sobre los Refugiados y participó activamente de las negociaciones y firmó el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (2018), a pesar de que Jair Bolsonaro retiró al país del acuerdo cuando asumió el poder en 2019.

Una de las particularidades de la gobernanza migratoria en Brasil es la participación de la sociedad civil, representantes de ONG y asociaciones sindicales, patronales y de la comunidad científica, en los organismos decisorios como el Comité Nacional para Refugiados (CONARE) y el Consejo Nacional de Inmigración (CNIg)<sup>5</sup>. Si bien esta estructura colegiada ayuda a equilibrar la tensión entre la preocupación del Estado con la seguridad nacional y un enfoque basado en los derechos humanos (Jubilut y Apolinario, 2008), durante el gobierno Bolsonaro, la participación de las organizaciones de la sociedad civil se ha reducido enormemente<sup>6</sup>.

A pesar de que la Nueva Ley de Migración representa un avance significativo hacia el reconocimiento y respeto de los derechos fundamentales de los migrantes, es evidente que la dinámica política instalada en el país desde 2016, que ha vuelto a darle un papel protagónico al aparato de seguridad del Estado y el congreso más conservador desde la redemocratización del país (Queiroz, 2018), amenaza la implementación efectiva de este nuevo marco normativo. En este sentido, una de las grandes contradicciones de esta ley —y una clara expresión de la lógica de control y seguridad nacional que aún impregna la gestión migratoria en Brasil— es precisamente el hecho de que la Policía Federal sigue siendo responsable del control de fronteras y la implementación de la política migratoria (admisión, permanencia y expulsión de no nacionales) (Zapata y Tapia, 2021). Además, el

<sup>5</sup> El Comité Nacional para Refugiados es el organismo tripartito responsable por la determinación de la condición de refugiado y el Consejo Nacional de Inmigración es el organismo cuatripartito a cargo de la formulación y coordinación de la política migratoria.

<sup>6</sup> Por ejemplo, el CNIg —creado por el Estatuto do Estrangeiro en 1980— no fue contemplado en la nueva ley de migración de 2017, pero fue recreado por el decreto que reglamentó la ley (9.199/2017). Luego de la extinción de todos los órganos colegiados creados por decreto durante el gobierno Bolsonaro, el CNIg fue recreado (decreto 9873/2019), aun con una estructura tripartita pero ahora con mayor protagonismo de los organismos de seguridad del estado, con presidencia del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública y asiento y voto reservado a la Policía Federal.

decreto que la reglamentó (9.199/2017) no solo contradice el espíritu de la propia ley, sino que también otorga amplios poderes y un alto grado de discrecionalidad a las autoridades federales en la gestión migratoria (Acosta et al., 2018).

## **Acceso a derechos y protección social de las personas migrantes y refugiadas**

Los derechos civiles, sociales, económicos y culturales de las personas migrantes y refugiadas están explícitamente contemplados en el sistema legal brasileño. La nueva Ley de Migración de Brasil estipula “el acceso igualitario y gratuito de los migrantes a servicios, programas y beneficios sociales, bienes públicos, educación, asistencia jurídica pública integral, trabajo, vivienda, servicios bancarios y seguridad social” (art. 3, XI) (Presidência da República, 2017); y establece que estos derechos y garantías sean ejercidos independientemente de la situación migratoria. Además, en el marco de la Política Nacional de Asistencia Social, las personas migrantes y refugiadas son objeto de las políticas sociales y, a diferencia de lo que ocurre en otros países de la región, Brasil cuenta con un buen Sistema Único de Salud (SUS) público y universal, cuyo acceso también está garantizado a los migrantes tanto por la Constitución Federal (art. 196) como por la Ley de Migración (art. 4, VIII).

Las personas migrantes pueden acceder al Sistema de Protección Social Básica (PSB)<sup>7</sup> inscribiéndose en el Cadastro Único de Programas Sociais (CadÚnico), para lo cual deben presentar un documento de identificación tal como partida de nacimiento o matrimonio, cédula de identidad brasileña (RG), Cadastro de Pessoa Física (CPF) —que no depende de la regularización migratoria—<sup>8</sup>, o Tarjeta de Trabajo.

---

<sup>7</sup> La seguridad social en Brasil tiene dos grandes componentes: bienestar social y pensiones (que son de carácter contributivo) y asistencia social y salud (que son de carácter no contributivo). El sistema de PSB incluye salud, seguridad y asistencia social para las familias de bajos ingresos y/o en condiciones de vulnerabilidad social. El principal componente de la PSB son los programas de transferencia de ingresos: El Programa Bolsa Familia (PBF) y el Beneficio de Prestación Continuada (BPC) —beneficio para personas mayores de 65 años y/o con discapacidades. Aunque no existen datos públicos sobre el acceso de la población migrante a estos programas, antes de la pandemia, el PBF tenía una cobertura nacional correspondiente a la demanda: cerca de 40% de la población empleada estaba en la informalidad, 28% de la población del país vivía en hogares que recibían el beneficio y 43% de los niños menores de 18 años estaban siendo atendidos (Blofield et al., 2020).

<sup>8</sup> Cualquier persona migrante con un documento de su país de origen puede hacer el trámite para obtener un CPF personalmente o por Internet, llenando un formulario y enviando los documentos y una foto por e-mail a la Secretaría de Hacienda (Receita Federal).

Así, en contraste con buena parte de los países de la región, Brasil ya se destacaba, antes de la pandemia, por poseer un claro e inclusivo marco legal que garantiza el acceso en igualdad de condiciones con la población nativa de las personas migrantes y refugiadas a los derechos económicos, sociales y culturales, independientemente de su estatus migratorio (Vera Espinoza et al., 2021). Sin embargo, como será detallado en el tercer apartado, aún se constatan vacíos en la implementación de este marco legal, principalmente relacionados con: *i*) la implementación parcial de la nueva ley de migración; *ii*) la falta de una política nacional de migración, y por tanto, de iniciativas focalizadas para la población migrante y refugiada; *iii*) la falta de información en las estructuras burocráticas que a veces resultan en discriminación en la atención a estas poblaciones, y *iv*) la lógica securitista, legado de la dictadura, que aún permea la gestión de la movilidad (Moulin y Magalhães, 2020; Zapata y Tapia, 2021).

En este sentido, vale resaltar que los avances normativos a nivel federal en materia de definición de la política migratoria, no se han traducido en avances significativos en materia de implementación de la política por parte de los estados y municipios, los cuales, dada la descentralización político-administrativa del país, son responsables por la oferta de vivienda y servicios relativos a la integración socioeconómica de las personas migrantes<sup>9</sup>. Estas brechas en la implementación de políticas no solo reducen las perspectivas de integración socioeconómica y cohesión social, sino que también han llevado a un grado preocupante de inercia institucional por parte del Estado, lo que impone una pesada carga sobre las OSC y los OI, que muchas veces acaban asumiendo responsabilidades del Estado en materia de asistencia y protección social para estas poblaciones (Nair et al., 2021).

## Respuesta Político-Institucional a la pandemia de la COVID-19 en Brasil

A pesar de que el país ha sido históricamente referencia mundial en materia de vacunación y salud pública, la “estrategia institucional de propagación del virus” promovida sistemáticamente por el gobierno federal de Jair Bolsonaro (Ventura et al., 2021), llevó al país a liderar el *ranking* en tasas de contagio y muertes

---

<sup>9</sup> Un análisis sistemático de los instrumentos de gestión migratoria —existencia de albergues y cooperación entre el municipio y otros entes de la federación, oferta de cursos de portugués y atendimento multilingüe en la prestación de servicios públicos, entre otros— reveló que de los 3,876 municipios del país con presencia de inmigrantes en 2018, apenas 215 (alrededor de 5%), poseían alguno de estos servicios. Entre estos se destacan Curitiba, São Paulo, Río de Janeiro, Brasília y Boa Vista (IBGE, 2019).

por la COVID-19 y a convertirse en el epicentro global de la pandemia en marzo de 2021 (Gortázar, 2021). La pandemia llegó a Brasil en un contexto de desaceleración económica (IMF, 2020), alta prevalencia del empleo informal – 47.9% (ILO, 2021) y una intensa crisis sociopolítica, desde el truculento proceso de *impeachment*, en mayo de 2016, de la presidenta electa Dilma Rousseff.

El cuadro 1 presenta una cronología de las principales medidas tomadas por el gobierno federal para lidiar con la pandemia a lo largo de 2020, destacando aquellas relacionadas con la gobernanza de la movilidad. Estas medidas fueron clasificadas en tres grandes grupos: medidas de contención del virus, de gobernanza, y de mitigación de los efectos de la pandemia<sup>10</sup>.

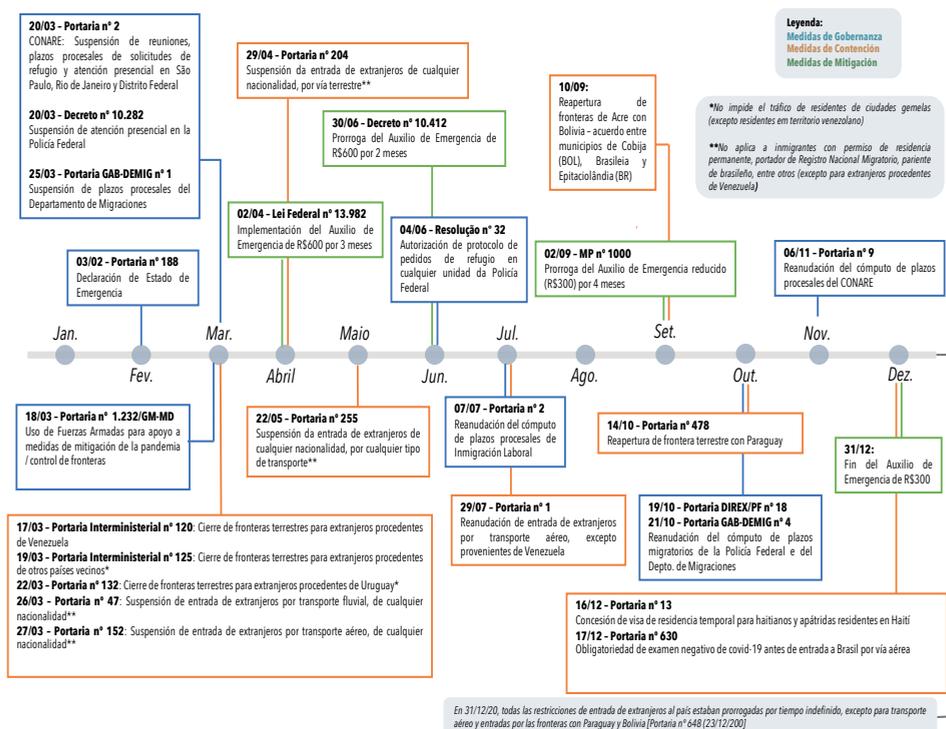
Brasil fue el primer país de América Latina en reportar la enfermedad el 26 de febrero de 2020, y uno de los primeros en declarar el estado de emergencia sanitaria (Cimini et al., 2021). En marzo de 2020, el gobierno emitió una serie de ordenanzas (*portarias*) para contener el avance de la pandemia, entre las que se destacan el cierre de las fronteras terrestres —primero con Venezuela y luego con los demás países vecinos, la autorización del uso de las Fuerzas Armadas para el control de las fronteras, y luego la suspensión de entrada de no nacionales al país por vía marítima y aérea. La prohibición de entrada de extranjeros al país por cualquier tipo de transporte se extendió a todas las nacionalidades en mayo de 2020. En julio de 2020, se permitió nuevamente la entrada de extranjeros por transporte aéreo, excepto para personas provenientes de Venezuela (*Portaria* n° 1). En diciembre de 2020, todas las restricciones de entrada, excepto para transporte aéreo y entradas por las fronteras con Paraguay y Bolivia, habían sido prorrogadas por tiempo indefinido. A la vez, entre las medidas que impactaron directamente la gobernanza de la movilidad en el país, se destacan, también en marzo: la suspensión de las reuniones del Comité Nacional de Refugiados (CONARE), de los plazos procesales tanto de los procesos migratorios como los de refugio<sup>11</sup>, y la prorrogación automática de la validez de los documentos migratorios (protocolo de solicitud de refugio, Registro Nacional Migratorio, regularización migratoria, etcétera), dada la suspensión de la atención presencial en la Policía Federal (MJSP, 2020). En octubre de 2020, citando la demanda reprimida de los procesos de regularización migratoria, la Policía Federal anunció la reanudación del cómputo de los plazos migratorios (*Portarias* núm. 18 y núm.

<sup>10</sup> Esta clasificación es una adaptación al caso brasileño de la taxonomía de respuestas políticas a la COVID-19 propuesta por Peña et al. (2020).

<sup>11</sup> Aunque CONARE no suspendió formalmente la recepción de solicitudes de la condición de refugiado, en la práctica el cierre de fronteras causó una disminución de 65% en el número de solicitudes recibidas, pasando de 82,552 en 2019 para 28,899 en 2020 (Silva et al., 2021).

4) y en noviembre se reinició el cómputo de los plazos procesales del CONARE (cuadro 1).

**Cuadro 1.**  
*Medidas del gobierno brasileño durante la pandemia de COVID-19 (2020)*



Fuente. Elaboración propia.

A su vez, entre las principales medidas económicas y de asistencia social tomadas para lidiar con la crisis económico-sanitaria se incluyen: *i)* la ampliación del principal programa de asistencia social, Bolsa Familia; *ii)* el Auxilio de Emergencia (Ley 13.982/2020) — propuesto por la oposición en el congreso para la población más vulnerable: trabajadores informales y personas sin empleo,

sin ingreso fijo, o de bajos ingresos<sup>12</sup>. En junio, el auxilio fue extendido por 2 meses más y en septiembre se implementó un auxilio reducido por 4 meses; *iii*) un paquete inédito de medidas del Banco Central para inyectar liquidez al mercado financiero del orden de BRL\$1.2 trillones, y *iv*) una medida federal (MP936) que permitió a las empresas suspender contratos de trabajo y reducir hasta en 70% la jornada laboral y el salario de sus empleados (Cardoso, 2020; Diesse, 2020).

Datos oficiales indican que en junio de 2020, 43% de todos los hogares del país —104.5 millones de personas— había recibido el auxilio (IBGE, 2020) y el número de beneficiarios del programa excedió el de la población empleada en el sector informal antes de la pandemia (cerca de 40%) (Blofield et al., 2020). Aunque no existen datos públicos sobre el acceso de la población migrante a programas de asistencia social, datos de la Caixa Econômica indican que un total de 149,019 inmigrantes (equivalente a 0.24% del total de beneficiarios) habían recibido el auxilio hasta septiembre de 2020: 42,519 venezolanos, 22,365 haitianos, 21,318 bolivianos, 6,762 colombianos, 6,622 paraguayos y 5,903 argentinos. Los cinco estados con más inmigrantes beneficiados son: São Paulo, Roraima, Amazonas, Paraná y Santa Catarina (Freire, 2020). Además, un estudio nacional realizado durante la pandemia indicó que, de una muestra de 2,475 inmigrantes, cerca de 61% estaban inscritos en algún programa del gobierno federal o habían solicitado el auxilio de emergencia, mientras que 40% estaban inscritos en el CadÚnico (Fernandes y Baeninger, 2020).

Sin embargo, las medidas de protección social tomadas por el gobierno federal para lidiar con la crisis económico-sanitaria han sido insuficientes. Estudios preliminares indican que la implementación de la primera fase del auxilio de emergencia produjo una disminución temporal de las tasas de pobreza y pobreza extrema. Sin embargo, la disminución y posterior fin del beneficio en diciembre de 2020 revirtieron este proceso y el país viene registrando nuevamente aumentos sostenidos en el nivel de pobreza desde octubre de 2020 —alrededor de 50 millones de personas (Roubicek, 2020, 2021).

---

<sup>12</sup> El valor del auxilio era de BRL\$600 (BRL\$1200 para madres cabeza de familia), el equivalente a la línea de pobreza urbana per cápita nacional en 2018. El beneficio fue depositado automáticamente para los inscritos en el Registro Nacional de Programas Sociales (CadÚnico) y para los beneficiarios del PBF. Al momento de erupción de la pandemia, el PBF contemplaba a 13 millones de hogares con un beneficio promedio de BRL\$164 por familia (Blofield et al., 2020). Todos los demás interesados debían inscribirse *online* o por medio del aplicativo del banco Caixa Econômica Federal (Caixa Tem).

## **Inclusión de la población migrante en los programas de protección y asistencia social**

La discusión de esta sección se basa principalmente en las once entrevistas semiestructuradas realizadas con actores clave, y se estructura alrededor de tres grandes temas: *i)* la invisibilidad del tema migratorio en Brasil y sus impactos en el acceso a derechos de la población migrante; *ii)* el papel protagónico de las OSC y de los órganos de control en la asistencia, defensa y protección de los derechos de los migrantes, y *iii)* cambios en la gobernanza de la movilidad engendrados en tiempos de pandemia.

### ***Invisibilidad del tema migratorio y su impacto en el acceso a derechos***

Uno de los mayores impactos de la pandemia sobre la población migrante y refugiada en Brasil fue el acceso a documentación, lo cual tuvo un efecto cascada en términos de acceso a otros derechos sociales. Brasil suspendió todas las actividades de regularización migratoria en marzo de 2020 (véase segundo apartado). En la práctica, estas medidas imposibilitaron la renovación de los documentos migratorios<sup>13</sup> y dar inicio a nuevos procesos migratorios y de refugio. Aunque desde junio de 2020, la policía federal comenzó a atender “situaciones excepcionales”, el entendimiento de esta prerrogativa fue altamente heterogénea a lo largo del país. Además, a pesar de la prorrogación automática de la validez de los documentos (Circular DIREX núm. 04/2020), nuestros informantes de las OSC afirmaron que diferentes instituciones públicas y privadas seguían exigiendo la presentación de documentos actualizados, demostrando una seria falla de comunicación, especialmente entre los órganos estatales. La falta de acceso a documentación tuvo un impacto directo en la capacidad de las personas migrantes de acceder al principal programa de mitigación estatal: el auxilio de emergencia. Aunque la ley no hace una mención explícita sobre la elegibilidad al programa por parte de esta población, su derecho de acceso a servicios, programas y beneficios sociales está garantizado por otros dispositivos del sistema legal brasileño (véase primer apartado).

Por un lado, el propio diseño de la plataforma virtual para solicitar el beneficio estaba disponible solo en portugués y requería la entrada de un RG

<sup>13</sup> Carteira de Registro Nacional Migratorio (CRNM) emitido para personas migrantes temporales o permanentes en el país, y el Documento Provisório de Registro Nacional Migratório (DP-RNM) emitido para solicitantes de la condición de refugiado mientras esperan una decisión del CONARE.

(identidad disponible solo para ciudadanos nativos o naturalizados) y de un CPF (aunque este documento no depende de la regularidad migratoria, muchas veces los datos registrados no eran compatibles con los registros de Hacienda), lo que dificultó la inscripción de las personas migrantes en el programa. A esto se sumaron las dificultades relacionadas con la falta de recursos tecnológicos<sup>14</sup> (teléfonos inteligentes, conexión a Internet, etcétera) o de conocimiento de las nuevas tecnologías entre esta población.

Por otro lado, para retirar el beneficio, las agencias de la Caixa Econômica Federal —operadora del auxilio de emergencia— exigían documentos emitidos por el gobierno brasileño dentro del periodo de vigencia, haciendo caso omiso de la propia normativa del gobierno federal. Luego de una acción civil impetrada por la Defensoría Pública, a mediados de mayo de 2020, la Caixa comenzó a aceptar documentos vencidos, pero no se consiguió que aceptaran también los documentos del país de origen (pasaporte o cédula), alegando que eso representaría un riesgo en términos de seguridad. Así, el acceso efectivo de la población migrante y refugiada al principal programa de mitigación y protección social durante la pandemia se vio comprometido por la forma como fue diseñada y ejecutada la política, sin contemplar las particularidades de estas poblaciones.

Además, algunas de las instituciones entrevistadas reportaron un problema de comunicación e inclusive la difusión de *fake news* con relación al beneficio por parte del gobierno: “la propaganda en la TV decía que el auxilio era solo para brasileños” y también “escuchamos quejas de brasileños diciendo que las personas migrantes no debían tener derecho al auxilio” (Representante de organización religiosa, Boa Vista). Estas dinámicas fueron sintetizadas por nuestros entrevistados:

El tema migratorio es absolutamente irrelevante en las políticas sociales brasileñas, totalmente invisibilizado, no hay nada específico para esta población. El acceso a derechos básicos de salud, educación, es garantizado por la Constitución, pero claro hay problemas de visibilidad, de divulgación de capacitación de agentes públicos, etcétera. (Funcionario del gobierno federal, São Paulo)

Más que un trato desigual o discriminatorio lo que se crean son “desventajas sociales”. Se somete a los migrantes a un régimen igual pero que debería ser distinto. Lo que existe es una falta de cultura por parte

---

<sup>14</sup> Por ejemplo, un estudio de la Plataforma Regional de Coordinación Interagencial (R4V) encontró que apenas 65% de los venezolanos en territorio brasileño tenía acceso a un teléfono celular en 2019 (R4V, 2020).

del funcionario público que atiende al migrante: le pide documentos que solo tienen los nativos como el RG (cédula), la tarjeta de reservista o la tarjeta de elector. Falta una culturalización de esas personas que atienden ese público. Entonces no es una discriminación típica desde el punto de vista penal que uno conoce [y que es ilegal] es una cuestión más sutil pero institucionalizada. (Representante de OSC, Manaus)

En síntesis, lo que se desprende de las entrevistas es la falta de visibilidad del tema migratorio entre los sectores tanto públicos<sup>15</sup> como privados, y de que existe un grado de *discriminación por omisión* hacia la población migrante/refugiada residente en el país. Es decir, no necesariamente existe un tratamiento discriminatorio explícito e intencional por parte del Estado, pero la invisibilidad y falta de respuesta a las necesidades y vulnerabilidades específicas de la población migrante, así como el desconocimiento generalizado en las estructuras de la administración pública sobre sus particularidades y derechos crea una capa de burocratización que se traduce en *barreras sociales*, que pueden generar un aumento de la precariedad de estas poblaciones. Estas dinámicas ponen de manifiesto la falta de transversalidad de las políticas de inclusión del Estado para con las personas migrantes.

### ***El papel protagónico de las organizaciones de la sociedad civil y de los órganos de control en la asistencia, defensa y protección de los derechos de las personas migrantes***

Tanto las OSC como las OI, así como los órganos de control como la Defensoría Pública de la Unión (DPU) —organismo autónomo del Poder Ejecutivo cuyo objetivo es prestar asistencia jurídica gratuita a grupos vulnerables— tuvieron un papel central en la asistencia, defensa y protección de los derechos de la población migrante y refugiada en el país durante la pandemia. En Brasil, la sociedad civil ha actuado enérgicamente en la defensa y protección de los derechos de estas poblaciones desde la década de 1970, principalmente por medio de *advocacy*, y apoyando directamente la recepción y el proceso de integración local tanto de forma autónoma como en asociación con las diferentes estancias gubernamentales y ACNUR (Nair et al., 2021). La presencia de OI,

<sup>15</sup> En este sentido vale resaltar que, con excepción de la Operación Acogida para la recepción humanitaria de las personas venezolanas (véase Zapata y Tapia, 2021), ni antes ni durante la pandemia, se implementaron programas focalizados hacia la población migrante a nivel federal.

especialmente de la familia ONU, ha crecido rápidamente en los últimos años, principalmente con los flujos masivos desde Venezuela al país. Así, estas organizaciones actúan tanto como ejecutoras de la gestión migratoria (al servicio de los propios actores gubernamentales), como mediadoras del proceso de in/exclusión de las poblaciones migrantes y refugiadas en el país.

## **Asistencia social**

La mayoría de las OI y las OSC —muchas de las cuales actúan como ejecutoras de proyectos de las OI— consiguió mantener en funcionamiento sus programas habituales de asistencia social, en un formato híbrido o totalmente virtual, como clases de portugués, asistencia legal y de salud mental e información sobre empleo y acceso a servicios públicos y documentación. Con el aumento generalizado de la vulnerabilidad social y económica provocado por la pandemia, todas las organizaciones se vieron forzadas a redireccionar sus recursos hacia la prestación de asistencia humanitaria, principalmente la distribución de canastas básicas y tarjetas de alimentación, distribución de equipos de protección individual y kits de higiene personal y del hogar, muchas veces en detrimento de programas de más largo plazo de integración local social y económica. Además, estas instituciones tuvieron un papel de liderazgo en el suministro de información sobre la prevención de la COVID-19 y el acceso al auxilio de emergencia, principalmente por medio de campañas de comunicación y traducción de cartillas sobre cuidados básicos y prevención a varios idiomas como español, warao y creole, así como por medio de *webinars* por Facebook para explicar los derechos y mecanismos de acceso a los beneficios gubernamentales.

A pesar de las limitaciones presupuestales, algunas OSC también crearon programas nuevos como un auxilio para el pago del alquiler de las familias amenazadas de desalojo o adecuaron algunas acciones de inserción laboral para el nuevo contexto. Por ejemplo, en Boa Vista, una institución compró bicicletas y cajas térmicas para que pequeños negocios de alimentación de personas migrantes pudieran realizar sus entregas a domicilio. Por su parte, organismos internacionales como ACNUR expandieron su programa de asistencia financiera multipropósito (*Cash Based Incentives*, CBI), flexibilizando los requisitos. Como relatado por un oficial de la institución en Brasil:

Nuestro auxilio de emergencia (CBI) se destina principalmente a los recién llegados y a las familias más vulnerables. Las asistentes sociales realizan

una evaluación socioeconómica de cada familia. Durante la pandemia flexibilizamos esa evaluación porque algunas familias que ya están aquí hace mucho tiempo, pueden estar en situación de extrema vulnerabilidad.

Vale la pena resaltar que, a pesar de tener mandatos para trabajar en pro de todas las personas en situación de movilidad, independiente de su nacionalidad, en el actual contexto brasileño, una buena parte de los recursos para las acciones de asistencia socioeconómica desarrolladas por las OI ya vienen asignados (*earmarked*) para atender a la población venezolana. En las palabras de un representante de un organismo internacional en São Paulo: “nuestro mandato es para todos los migrantes, pero claro hay proyectos solo para colectivos específicos: hoy son los venezolanos, hace 5-6 años eran los haitianos”.

## **Advocacy**

Las OSC y las OI también continuaron con sus acciones de *advocacy* e incidencia —muchas veces junto con la DPU— para visibilizar la causa y las particularidades de la población migrante y refugiada. En marzo de 2020, la DPU emitió una recomendación para los órganos de la administración pública para evitar prácticas lesivas a las personas migrantes, relativos a su derecho de acceso al Sistema Único de Salud (SUS) y a los programas sociales del gobierno federal durante la pandemia. En abril de 2020, la DPU emitió un Oficio Circular recomendando a la Caixa Econômica Federal la aceptación de los documentos migratorios nacionales vencidos y de los documentos de identidad extranjeros para la retirada del beneficio. Subsecuentemente, en mayo de 2020, en vista de los problemas de acceso constatados por las OSC, la DPU instauró una acción pública civil para garantizar el acceso efectivo de las personas migrantes al auxilio, independientemente de su condición migratoria, como estipulado por los dispositivos legales del país (Chaves, 2020). Asimismo, la DPU tuvo un papel clave en la defensa del instituto de refugio cuestionando, mediante acciones de tutela colectiva, la legalidad de las ordenanzas emitidas por el gobierno federal para el cierre de fronteras como medida de prevención de diseminación del virus (esto será explorado en el tercer apartado) (Chaves, 2020).

En síntesis, si bien Brasil ha sido aclamado internacionalmente como líder y modelo de protección de las personas refugiadas en Sudamérica (Jubilut, 2006) y la Nueva Ley de Migración se centra en la protección de los derechos humanos y la no discriminación (véase el primer apartado), las dificultades enfrentadas

por las poblaciones en contextos de movilidad para hacer efectivos sus derechos, y el papel activo de la sociedad civil en la asistencia, defensa y garantía de los mismos, indican una falta de coherencia entre las políticas y la práctica. A pesar de la fortaleza del marco normativo, no hay políticas nacionales ni recursos financieros disponibles para implementar estas leyes progresistas. Estos vacíos de implementación han provocado un preocupante grado de inercia institucional por parte del Estado, imponiendo así una pesada carga a las OSC (véase también Nair et al., 2021). Como afirmó un representante de la sociedad civil, São Paulo:

Si bien la Nueva Ley representa un avance (aunque tiene casi 30 años de retraso), es necesario tener una visión crítica, porque a pesar de la ley, no existe una política nacional migratoria. No hay claridad sobre la aplicación de la ley, sobre el rol de los diferentes niveles de gobierno [municipal, estadual, federal]. Lo que significa que se está a la merced del gobierno en el poder. Pocos municipios tienen una política migratoria (São Paulo es uno de los pocos que pasó una política en 2016).

## **Cambios en la gobernanza de la movilidad engendrados en tiempos de pandemia**

Como se ha descrito en el segundo apartado, desde el inicio de la pandemia, se han publicado más de 30 instrumentos normativos (*portarias*) relativos al cierre de fronteras, que afectaron directamente la gobernanza de la movilidad en el país. La primera ordenanza (*Portaria* 120 de marzo de 2020) restringió el ingreso al país de personas provenientes de Venezuela, permitiendo negar la entrada, repatriar y deportar sumariamente a los (potenciales) migrantes. Además, creó un resquicio legal por medio de la “inhabilitación de la solicitud de refugio”, una figura sin fundamento legal en el marco normativo del país. El lenguaje de estas *portarias* va en contravía de los principios de derecho a la amplia defensa y debido proceso legal (art. 48) y de no-criminalización de la migración (art. 123) de la Nueva Ley de Migración (Presidência da República, 2017), reviviendo explícitamente el *ethos* del antiguo *Estatuto do Estrangeiro* (1980) que veía al inmigrante como una amenaza a la seguridad nacional.

Este tipo de lenguaje y restricciones se mantuvieron en las ordenanzas de cierre de fronteras subsecuentes. Así, en la práctica, la persona migrante o solicitante de refugio ni siquiera conseguía ingresar al territorio para iniciar una solicitud, porque la frontera norte del país estaba cerrada y militarizada,

lo que también imposibilitaba el contacto con las OSC para entablar acciones judiciales individuales u otras medidas para garantizar el ingreso al territorio. Las organizaciones de la sociedad civil y en especial la DPU, respondieron con una serie de acciones para cuestionar la legalidad de estos instrumentos y para alertar sobre las consecuencias de estas restricciones sobre los derechos humanos de las personas en condición de movilidad. Por ejemplo, en mayo de 2020, la DPU, Caritas São Paulo y el Consejo Nacional de Derechos Humanos cuestionaron la legalidad del dispositivo de “inhabilitación de la solicitud de refugio”, por medio de cartas-recomendación enviadas a los ministerios firmantes de las ordenanzas. Como expuesto por un representante de la Defensoría Pública:

En la práctica hoy en día no hay forma de solicitar refugio en Brasil, ni siquiera en un punto fronterizo. Durante la pandemia se emitieron varias ordenanzas (por ejemplo, la *portaria interministerial* 255/2020), que inhabilitaron el pedido de refugio: cualquiera que llegue a Brasil y no se encuadre dentro de los casos autorizados —brasileños o inmigrantes que ya tuvieran residencia definitiva en Brasil— no puede ingresar al territorio y no tiene derecho a solicitar refugio. Así que entramos primero con una serie de recomendaciones y luego con una acción pública civil (sin éxito) para cuestionar la constitucionalidad de estas ordenanzas.

Por tanto, estas ordenanzas no solo hacen caso omiso de los estándares internacionales en materia de protección, siendo excesivas e injustificables como mecanismo de control epidemiológico (CEPEDISA, 2020), sino que violan explícitamente los compromisos asumidos por el país, principalmente el principio de no-devolución de la Convención de 1951 y la Ley de Refugio de 1997. Así, al igual que en otros países de las Américas, en Brasil, la pandemia sirvió como la excusa perfecta para incrementar los controles a la movilidad y eliminar las garantías de acceso al territorio.

Esto es particularmente problemático, ya que es cada vez más claro que la pandemia ha aumentado la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad de las personas migrantes, las familias que dependen de las remesas y otras personas en condición de movilidad (IOM y WFP, 2020). En las palabras de algunos entrevistados:

Las necesidades de protección no cesaron con la pandemia, al contrario. Es posible que haya personas que no están consiguiendo acceso al territorio para pedir refugio porque las fronteras están cerradas, pero no

tenemos cómo saber pues la gente no está llegando [normalmente somos informados cuando una persona no es admitida en el aeropuerto, por ejemplo, y debemos verificar si quieren solicitar refugio]. (Oficial de ACNUR en Brasil)

Es claro que se aprovechó la pandemia para crear mecanismos contrarios a la Ley de Refugio, creando una figura que no tiene fundamento jurídico, como es la ‘inhabilitación de la solicitud de refugio’. Eso es un absurdo porque tanto la OMS como ACNUR habían publicado normativas resaltando que es posible mantener los padrones de prevención del contagio y garantizar la posibilidad de solicitar refugio, ya que claramente los conflictos y las guerras no han acabado por la pandemia. (Representante de OSC, São Paulo)

Además, los instrumentos normativos de cierre de fronteras discriminan explícitamente contra los flujos provenientes de Venezuela —que ocurren principalmente por la frontera norte entre las ciudades gemelas de Santa Elena de Uairén y Pacaraima<sup>16</sup>, justo en el momento en que se han exacerbado las necesidades de protección debido a la intensificación de la crisis social, económica y política en el país vecino. Aunque las restricciones de ingreso por vía aérea para las personas extranjeras se eliminaron en julio de 2020, las restricciones para personas provenientes de Venezuela, por cualquier otro medio de transporte, permanecieron vigentes hasta junio de 2021, inclusive para aquellas con permiso de residencia temporal o provisorio, como es el caso de la mitad de las casi 275,000 personas venezolanas en Brasil (Silva et al., 2020). Así, es claro que “la idea de estas *portarias* era enfriar el movimiento migratorio en la frontera norte” (Representante de OSC, São Paulo), algo especialmente problemático dado que, en junio de 2019, Brasil había reconocido la situación en Venezuela como de “grave y generalizada violación a los derechos humanos”, acelerando el proceso de reconocimiento de la condición de refugiado de personas del vecino país.

Estas nuevas disposiciones normativas hacen parte de un proceso más amplio de retroceso en materia de derechos desde la ascensión a la presidencia de Jair Bolsonaro en 2019, quien no solo retiró al país del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, sino que su (ex) ministro de Justicia, Sergio Moro, emitió una ordenanza (*Portaria* 666/2019) que facilitó la denegación de ingreso, repatriación y deportación sumaria de “personas

<sup>16</sup> Para detalles sobre la dinámica reciente de la migración venezolana a Brasil (véase Zapata y Cuervo, 2019; Zapata y Tapia, 2021).

peligrosas” (Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2019). Como sintetizó un representante de OSC en São Paulo:

Es claro que se busca mantener el espíritu de la *portaria* 666 del Ministerio de Justicia, o sea limitar la entrada al territorio ahora utilizando la pandemia como motivo. Si hubiese coherencia, los brasileños y residentes permanentes que entran al país tendrían que cumplir con la cuarentena obligatoria, pero no es así. Una lógica perversa que se viene diseñando desde el inicio de este gobierno.

En síntesis, estos cambios en la gobernanza de la movilidad engendrados durante la pandemia no solo limitan el acceso a la protección para las personas que huyen de sus países por motivos de persecución, y crisis sociopolíticas y humanitarias, pero también aumentan la irregularidad —de entrada y permanencia— creando nuevas vulnerabilidades entre poblaciones ya vulnerables. Así, estas restricciones de movilidad ponen en jaque los compromisos asumidos por el país en materia de promoción y protección de los derechos humanos y, de manera más general, el futuro de la gobernanza migratoria del país.

## Conclusiones

A pesar de que Brasil ha sido aclamado internacionalmente como modelo de protección de las personas en condición de movilidad, aún se constatan vacíos en la implementación de su marco legal que impactan directamente en el acceso y el ejercicio efectivo de derechos de estas poblaciones. La evidencia presentada en este capítulo pone de manifiesto la fragmentación/desarticulación entre las estructuras de gobernanza y el proceso de integración de la población migrante y refugiada en el país. En particular, los límites entre las esferas civil y militar, gubernamental y no gubernamental son cada vez más difusos como resultado de la economía política del humanitarismo y de la opacidad sobre quiénes son los actores y dónde se sitúan en el marco de la política migratoria (inter)nacional.

Existe una proliferación de normas y directrices, exacerbada por la pandemia, que resulta en un ambiente normativo e institucional simultáneamente hiperregulado e improvisado. Esto junto con la xenofobia y discriminación hacia contingentes específicos de población migrante/refugiada, han exacerbado las vulnerabilidades de estos grupos durante la crisis económico-sanitaria, colocando una enorme presión sobre los actores de la sociedad civil, que tuvieron que

rearticular su papel como mediadores de la integración y reinventar tácticamente sus formas de diálogo y asistencia para, y con, las personas migrantes y refugiadas. En un contexto de creciente fragmentación institucional, la ilegibilidad de los actores y de los marcos normativos dificultaron la discusión sobre la responsabilidad y rendición de cuentas relativos a las políticas de protección para estas poblaciones, lo que se traduce en una dinámica de creciente desorientación sobre la aplicación de la política migratoria y la inserción social de las personas migrantes y refugiadas en el país. Esta combinación de proliferación normativa e ilegibilidad institucional se amplió en el contexto de la pandemia, en la articulación recurrente entre medidas sanitarias y migratorias, entre gestión de población y de la circulación, usualmente reduciendo el espacio de protección de la población migrante en el país.

Resaltamos, en particular, la *discriminación por omisión* o invisibilidad del tema migratorio, la tensión entre la universalidad en la narrativa burocrática sobre personas migrantes y refugiadas y las especificidades de las experiencias y demandas sobre los procesos de in/exclusión en las políticas de protección social, la centralidad de la sociedad civil y los organismos de control en la asistencia, defensa y protección de los derechos de las personas migrantes y las dificultades inherentes a la implementación y respuesta a los desafíos de acogida e integración de esta población, y la creciente (re)securitización de la gestión de la movilidad en el país. En Brasil, estas dinámicas de in/exclusión se sedimentan sobre una dinámica estructural de desigualdad, históricamente constituida, a la que se suma la condición de migrante/refugiada y un contexto actual de retrocesos en materia de derechos y desmantelamiento del pacto social plasmado en la Constitución de 1988.

## Referencias

- Acosta, D., Vera Espinoza, M., y Brumat, L. (2018). Brazil's Migration Governance: Hidden Actors, the New Law and the 2018 Presidential Elections. *MPC Blog Debate Migration*. <https://blogs.eui.eu/migration-policycentre/brazils-migration-governance-hidden-actors-new-law-2018-presidential-elections/>
- Ager, A. y Strang, A. (2008). Understanding Integration: A Conceptual Framework. *Journal of Refugee Studies*, 21(2), 166–191.

- Araujo, J. R. C., Pereira, P. V., y Zelmar Sempertegui Rodas, B. (2019). Ações Estatais ou Políticas Públicas? Fronteiras, Fluxos Migratórios e Política Migratória. *Confins*. (39). <https://doi.org/10.4000/confins.18943>
- Arendt, H. (2004). “The decline of the Nation-state and end of the rights of man”. En *The origins of totalitarianism* (pp. 341-384). Schocken Books.
- Blofield, M., Giambruno, C., y Filgueira, F. (2020). *Policy expansion in compressed time: assessing the speed, breadth and sufficiency of post-COVID-19 social protection measures in 10 Latin American countries*. [www.cepal.org/apps](http://www.cepal.org/apps)
- Cardoso, B. B. (2020). A implementação do Auxílio Emergencial como medida excepcional de proteção social. *Revista de Administração Pública*, 54(4), 1052-1063. <https://doi.org/10.1590/0034-761220200267>
- Castro, F. R. (2020). *Refúgio e injustiça epistêmica: uma análise a partir do Brasil*. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. Instituto de Relações Internacionais. PUC Rio.
- Cavalcanti, L., Oliveira, T., y Macedo, M. (2019). Imigração e Refúgio no Brasil. Relatório Anual 2019. En *Série Migrações*. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/relatorios-a>
- CEPEDISA (2020). *Parecer jurídico-sanitário - fechamento de fronteiras terrestres do brasil para o controle da disseminação da covid-19: aspectos jurídicos e epidemiológicos*. Centro de Estudos e Pesquisas de Direito Sanitário. [https://www.conectas.org/wp/wp-content/uploads/2020/12/PARECER\\_JURIDICO\\_SANITARIO\\_FRONTTEIRAS\\_CEPEDISA\\_FSP\\_USP.pdf](https://www.conectas.org/wp/wp-content/uploads/2020/12/PARECER_JURIDICO_SANITARIO_FRONTTEIRAS_CEPEDISA_FSP_USP.pdf)
- Chaves, J. (2020). A atuação da Defensoria Pública da União em favor de imigrantes durante a pandemia de Covid-19: um relato de campo. En R. Baeninger, L. Vedovato, y S. Nandy (Eds.), *Migrações internacionais e a pandemia de Covid-19*. Núcleo de Estudos de População Elza Berquó (NEPO). <https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/miginternacional/miginternacional.pdf>
- Cimini, F., Zapata, G. P., Julião, N., Souza, A., y Cabral, N. (2021). Managing uncertainty with fragile institutions: comparatively assessing responses to Covid-19 in Latin America. En L. Santana y E. O. Nascimento (Eds.), *Governos e enfrentamento da Covid-19* (pp. 80-94). EDUFAL.
- Constituição de República Federativa do Brasil (1988). Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

- Das, V. (2007). *Life and Words: Violence and the Descent into the Ordinary*. University of California Press.
- Diesse (2020). *Medidas emergenciais adotadas pelo Sistema Financeiro Nacional devido à pandemia do coronavírus - Covid 19 (Vol. 234)*. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE). <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2020/notaTec234MedidasSistemaFinanceiro.html>
- Facundo, A. (2017). Êxodos, refúgios e exílios Colombianos no Sul e Sudeste do Brasil. *Papeis Selvagens*, v. 1.
- Fernandes, D. y Baeninger, R. (2020). *Impactos da pandemia de Covid-19 nas migrações internacionais no Brasil*. Núcleo de Estudos de População Elza Berquó, NEPO/Unicamp. [https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/impactos\\_pandemia/COVID\\_NAS\\_MIGRAÇÕES\\_INTERNACIONAIS.pdf](https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/impactos_pandemia/COVID_NAS_MIGRAÇÕES_INTERNACIONAIS.pdf)
- Freire, S. (2020). Mais de 149 mil estrangeiros são beneficiários do auxílio emergencial. *Poder 360*. <https://www.poder360.com.br/economia/mais-de-149-mil-estrangeiros-sao-beneficiarios-do-auxilio-emergencial/>
- Gortázar, N. G. (2021). Coronavírus: Sem controle da pandemia, Brasil se torna ameaça mundial. *EL PAÍS Brasil*. <https://brasil.elpais.com/sociedade/2021-03-25/sem-controle-da-pandemia-brasil-se-torna-ameaca-mundial.html>
- Granja, J. (2017). *Por razões humanitárias: cidadanias, políticas públicas e sensibilidades jurídicas na reforma migratória brasileira*. Tese de Doutorado apresentada ao programa de Pós-Graduação em Direito, UNB, Brasília.
- IBGE (2019). *Perfil dos Municípios Brasileiros 2018*. <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101668.pdf>
- IBGE (2020). *Distribuição de auxílio emergencial alcança 29,4 milhões de domicílios em junho*. PNAD COVID. <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/28354-distribuicao-de-auxilio-emergencial-alcanca-29-4-milhoes-de-domicilios-em-junho>
- ILO (2021). *ILOSTAT Explorer. SDG Labour Market Indicators*. International Labour Organisation (ILO). [https://www.ilo.org/shinyapps/bulkexplorer20/?lang=en&segment=indicator&id=SDG\\_B831\\_SEX\\_RT\\_A](https://www.ilo.org/shinyapps/bulkexplorer20/?lang=en&segment=indicator&id=SDG_B831_SEX_RT_A)
- IMF (2020). *World Economic Outlook*. International Monetary Fund (IMF). <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>

- IOM y WFP (2020). *Populations at risk: Implications of COVID-19 for hunger, migration and displacement* (Issue November).
- Jubilut, L. (2006). Refugee Law and Protection in Brazil: a Model in South America? *Journal of Refugee Studies*, 19(1), 22-44.
- Jubilut, L. y Apolinario, S. M. (2008). Refugee Status Determination in Brazil: A Tripartite Enterprise. *Refugee*, 25(2), 29-40.
- Martins, J. S. (2015). *Linchamentos: a Justiça Popular no Brasil*. Contexto.
- Milesi, R. y Andrade, W. C. de (2017). Fazendo Memória do Processo de Construção da Lei de Refugiados no Brasil. *Refúgio, Migrações e Cidadania*, 12(12), 47-75.
- Ministério da Justiça e Segurança Pública. (2019). Portaria No. 666. En *DOU de 26/07/2019* (143), 166.
- MJSP (2020). *Ministério da Justiça e Segurança Pública-Governo Federal*. <https://www.novo.justica.gov.br/news/coronavirus-confira-as-medidas-adotadas-pelo-ministerio-da-justica-e-seguranca-publica>
- Moulin, C. (2011). Os direitos humanos dos humanos sem direitos: refugiados e a política do protesto. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 26(76), 145-155.
- Moulin, C. y Magalhães, B. (2020). Operation shelter as humanitarian infrastructure: material and normative renderings of Venezuelan migration in Brazil. *Citizenship Studies*, 24(5), 642-662. <https://doi.org/10.1080/13621025.2020.1784643>
- Nair, P., Vera Espinoza, M., Zapata, G. P., Tiwary, S., Castro, F. R., Nizami, A., Jorgensen, N., Yadav, A., Oza, E., Khan, F., Ranjan, R., Zocchi, B., Barve, S., y Barraco, M. (2021). *Migration, Pandemic and Responses from the Third Sector: Lessons from Brazil and India*. [https://www.qmul.ac.uk/gpi/media/global-policy-institute/Report\\_Migration\\_Pandemic\\_CivilSociety\\_April21.pdf](https://www.qmul.ac.uk/gpi/media/global-policy-institute/Report_Migration_Pandemic_CivilSociety_April21.pdf)
- NEPO (2021). *Imigrantes internacionais registrados (Registro Nacional de Estrangeiro - RNE/ Registro Nacional Migratório - RNM)*. Observatório Das Migrações Em São Paulo - Banco Interativo. <https://www.nepo.unicamp.br/observatorio/bancointerativo/numeros-imigracao-internacional/sinre-sismigra/>
- OIM (2018). Evaluación del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR y su incidencia en el acceso a derechos de los migrante. En *Cuadernos Migratorios No. 9*. Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

- Peña, S., Cuadrado, C., Rivera-Aguirre, A., Hasdell, R., Nazif-Munoz, J. I., Yusuf, M., y Vásquez, H. (2020). *PoliMap: A taxonomy proposal for mapping and understanding the global policy response to COVID-19*.
- Presidência da República (1997). *Lei No 9.474/1997*. Secretaria-Geral, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm)
- Presidência da República (2017). *Lei Nº 13.445/2017: Vol. 24 de maio* (Presidência da República do Brasil (ed.)). Secretaria-Geral Jurídicos, Subchefia para Assuntos Jurídicos. [https://doi.org/http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm](https://doi.org/http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm)
- Queiroz, A. A. (2018). O Congresso mais conservador dos últimos quarenta anos. *Le Monde Diplomatique Brasil*, 136.
- R4V (2020). *Maioria dos venezuelanos no Brasil usa celular e acessa internet, mas fontes de informação mais confiáveis são amigos, familiares e agentes humanitários*. Plataforma Regional de Coordenação Interagencial (R4V), Resposta a Venezuelanos e Venezuelanas. <https://r4v.info/es/news/22379>
- Roubicek, M. (2020). Quais os efeitos do auxílio emergencial sobre renda e pobreza. *Nexo Jornal*. <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2020/08/01/Quais-os-efeitos-do-auxilio-emergencial-sobre-renda-e-pobreza>
- Roubicek, M. (2021). Desigualdade de gênero e raça: o perfil da pobreza na crise. *Nexo Jornal*. <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2021/04/25/Desigualdade-de-g%C3%AAnero-e-ra%C3%A7a-o-perfil-da-pobreza-na-crise>
- Santos, B. S. (2004). Transnational Third Worlds. En J. Friedman y S. Randeria, *Worlds on the move: globalization, migration and cultural security* (pp. 293-316). Tauris.
- Souza, P. F. de (2018). *Uma História da Desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil (1926-2013)*. Hucitec.
- Silva, G. J., Cavalcanti, L., Oliveira, T., Costa, L. F. L., y Macedo, M. (2021). *Refúgio em Números - 6ª Edição*. <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros>
- Silva, G. J., Cavalcanti, L., Oliveira, T., y Macedo, M. (2020). *Refúgio em Números - 5ª Edição*. <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros>
- Souza, J. (2003). *A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica*. Editora da UFMG.

- Tavares, F. y Betti, G. (2021). The pandemic of poverty, vulnerability, and COVID-19: Evidence from a fuzzy multidimensional analysis of deprivations in Brazil. *World Development*, 139.
- Tazzioli, M. (2018). Containment through mobility: migrants' spatial disobediences and the reshaping of control through the hotspot system, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(16), 2764-2779.
- Tazzioli, M. (2022). Governing refugees through disorientation: Fragmented knowledges and forced technological mediations. *Review of International Studies*, 48(3), 425-440.
- Ventura, D. (2009). "Pandemias e estado de exceção". En M. Catoni y F. Machado (Org.), *Constituição E Processo: a resposta do constitucionalismo à banalização do terror* (pp. 159-181). MG: Del Rey/IHJ.
- Ventura, D., Aith, F., Asano, C., y Reis, R. R. (2021). A linha do tempo da estratégia federal de disseminação da Covid-19: um ataque sem precedentes aos direitos humanos no Brasil. *Direitos Na Pandemia-Mapeamento e Análise Das Normas Jurídicas de Resposta à Covid-19 No Brasil*. [http://www.fsp.usp.br/site/wp-content/uploads/2018/02/Boletim\\_Direitos-na-Pandemia\\_ed\\_10.pdf](http://www.fsp.usp.br/site/wp-content/uploads/2018/02/Boletim_Direitos-na-Pandemia_ed_10.pdf)
- Vera Espinoza, M., Prieto Rosas, V., Zapata, G. P., Gandini, L., Fernández de la Reguera, A., Herrera, G., López Villamil, S., Zamora Gómez, C. M., Blouin, C., Montiel, C., Cabezas Gálvez, G., y Palla, I. (2021). Towards a typology of social protection for migrants and refugees in Latin America during the COVID-19 pandemic. *Comparative Migration Studies*, 9(52), 1-28.
- Wacquant, L. (2008). The militarization of urban marginality: lesson from the Brazilian metropolis. *International Political Sociology*, 2, 56-74.
- Zapata, G. P., y Cuervo, S. M. (2019). De la frontera a la metrópolis: la experiencia migratoria de venezolanos en Brasil. En L. Gandini, F. Lozano-Ascencio, y V. Prieto (Eds.), *Crisis y migración de población venezolana: entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica*. UNAM.
- Zapata, G. P. y Fazito, D. (2018). O Significado da Nova Lei de Migração 13.445/17 no Contexto Histórico da Mobilidade Humana no Brasil. *Revista UFMG*, 25(1), 224-237.
- Zapata, G. P. y Tapia, V. (2021). Progressive Legislation but Lukewarm Policies: The Brazilian Response to Venezuelan Displacement. *International Migration*, 60 (1), 132-151.



# Gobernanza excluyente vs. resistencia inclusiva: el manejo de las migraciones durante la pandemia en Chile

Marcia VERA ESPINOZA

Este capítulo explora el manejo de las migraciones en Chile durante la pandemia de la COVID-19 y cómo ha afectado los procesos de inclusión de las personas migrantes y refugiadas en el país<sup>1</sup>. Ya antes de la pandemia no existía una política de inclusión a nivel país (Torres Matus, 2019), sino que se identifican esfuerzos sectoriales fragmentados para lograr la integración de las personas migrantes y refugiadas. Durante la pandemia, particularmente entre 2020 y 2021, algunos de los tímidos esfuerzos institucionales se diluyeron en medio de una campaña gubernamental que expandió y normalizó un modelo de gobernanza excluyente, basado en la espectacularización del control (Varela-Huerta, 2021; Ramírez, 2020) y el acceso selectivo tanto al país como a los sistemas de protección social (Vera Espinoza et al., 2021), como puntos centrales del manejo migratorio. Al mismo tiempo, se consolidan o emergen espacios de resistencia que no sólo se oponen al modelo de gobernanza excluyente, sino que se constituyen como una resistencia inclusiva que promueve la inclusión de las personas migrantes. El análisis del manejo de las migraciones durante la pandemia en Chile permite elaborar un argumento que enfatiza que los procesos de inclusión no pueden ser entendidos sin considerar los regímenes fronterizos —comprendidos como proyectos simultáneos de orden y otredad (véase Yuval-Davis et al., 2019)— que influyen la inclusión/exclusión de las personas migrantes y refugiadas.

La pandemia ha dejado varias imágenes que ilustran algunos de los elementos de esta gobernanza excluyente. Una de las más reconocidas en el caso chileno, es la fila de personas migrantes vestidas con overoles de protección blanco que les cubría de pies a cabeza, mascarillas, chaquetas reflectantes y esposados,

---

<sup>1</sup> A través del texto se hace referencia a personas migrantes como un grupo amplio, independientemente de su estatus migratorio. Se especificará cuando alguna medida haga referencia a categorías de migrantes específicas.

caminando rumbo al avión al ser expulsados de Chile. Esta imagen tan publicitada en la prensa local e internacional se ha convertido en la pancarta de la campaña gubernamental del gobierno de Sebastián Piñera, que en 2020 —en medio de la pandemia— expulsó a más de 1400 extranjeros. El gobierno del entonces presidente Sebastián Piñera anunció que durante 2021 pretendía deportar a unos 1500 extranjeros y para ello ya había arrendado 15 vuelos comerciales en la primera mitad del año (Interior.gob.cl, 2021). Estas expulsiones masivas han sido fuertemente criticadas por organizaciones de la sociedad civil y de migrantes (Carvajal, 2021), académicos, por el Comité de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familias (News UN, 2021) y por el Relator Especial sobre Derechos Humanos de los Migrantes (OHCHR, 2021), entre otros. La agresiva implementación de esta medida, particularmente en medio de la COVID-19, es solo uno de los componentes del ambiente de hostilidad que el Gobierno de Chile consolidó durante la crisis sanitaria, y que comenzó mucho antes que el virus llegara al país. Durante la pandemia, la retórica gubernamental discriminatoria de la población migrante ha aumentado, incluso acusando a las personas migrantes como vectores del coronavirus (Freier y Vera Espinoza, 2021). Además de estos discursos institucionales, muchas personas migrantes y refugiadas en Chile se vieron fuertemente afectadas por el cierre de fronteras (Vera Espinoza et al., 2020), por las medidas de confinamiento, el distanciamiento físico, y por la crisis económica desatada por la COVID-19 (Bengochea et al., 2022). ¿Cómo podemos entender los procesos de inclusión de migrantes en Chile en este contexto de exclusión y de crisis? Este capítulo ofrece algunas reflexiones<sup>2</sup>.

Este estudio se basa en el análisis de 10 entrevistas realizadas *online* entre julio y agosto de 2020 con autoridades de gobierno nacional y local, así como con organizaciones internacionales, y organizaciones de la sociedad civil (que incluye organizaciones locales e internacionales, religiosas y grupos de migrantes) en dos ciudades, Santiago y Arica. El análisis también considera la revisión de prensa, redes sociales, declaraciones y decretos relacionados con procesos migratorios y con el manejo de la pandemia, desde abril de 2020 hasta septiembre de 2021 (ver capítulo introductorio en este volumen).

El argumento se desarrolla de la siguiente manera. Después de esta introducción, se explora el enfoque conceptual del capítulo, con relación al impacto de los regímenes fronterizos y de gobernanza en los procesos de inclusión de las personas migrantes. La siguiente sección revisa brevemente el

<sup>2</sup> Algunas de las reflexiones desarrolladas en este capítulo fueron presentadas en la ponencia que lleva el mismo título en la Conferencia Anual de LASA 2021.

panorama prepandemia en términos de inclusión en Chile, para después discutir qué ha cambiado (o no) durante la crisis sanitaria. Luego se explora el rol de las organizaciones migrantes y pro migrantes y cómo sus resistencias generan espacios de inclusión, para luego concluir reflexionando sobre los aportes conceptuales y empíricos de este análisis al entendimiento de los procesos de inclusión en Chile.

## **Inclusión, gobernanza y regímenes fronterizos**

Los debates sobre la conceptualización de la *inclusión* hacen referencia a los procesos a través de los cuales las personas migrantes y refugiadas (así como el resto de la sociedad) vivencian, experimentan y negocian sentido de pertenencia y participación en el país de destino, independiente de su estatus migratorio (Cook, 2013). De manera más específica, de acuerdo con la CEPAL, la inclusión se define como: “[...] la realización de los derechos, la participación en la vida social, el acceso a educación, salud y cuidado, así como a los servicios básicos de infraestructura, y la disponibilidad de recursos materiales como ingresos y vivienda” (CEPAL, 2017, p. 92).

La inclusión se trata de un concepto multidimensional que alude a diversos ámbitos de acción —social, económica, laboral, educativa y cultural, entre otras—. Estos procesos multidimensionales se dan en el espacio público y privado, y además involucran a una serie de actores en distintos niveles —incluidos los gobiernos nacionales y locales, sociedad civil, organizaciones internacionales, personas migrantes, y actores privados— así como a la sociedad en su conjunto. Asimismo, la inclusión se relaciona directamente con el concepto de integración (Carrasco y Suárez, 2018), que se entiende como los procesos de incorporación que incluye políticas públicas, experiencias y negociaciones que toman lugar cuando una persona se asienta en el país de destino —y en algunos casos incluso desde antes de la llegada, como en el caso de reasentamiento de personas refugiadas (Vera Espinoza, 2018). El proceso de integración es entendido en términos bidireccionales, lo que implica la participación y *adaptación mutua* entre las personas migrantes y las sociedades con las que conviven (UNHCR, 2011; Ager y Strang, 2008).

El término integración, estrechamente relacionado con la noción de inclusión, ha sido tópico de amplios debates académicos, que apuntan, entre otros, a su naturaleza exclusionaria —¿quién se integra? y ¿a qué?— (Castles et al., 2002), que enfatiza la *otredad* de las personas migrantes en el país de destino

ya que contribuye “a la creación y perpetuación de la mentalidad de un *nosotros* que pertenecemos y de los *extranjeros* que no pertenecen” (Franz 2003, p. 136). Asimismo, y a pesar de que se reconoce que el enfoque bidireccional se aleja de ideas unidireccionales como la asimilación, también se reconocen limitaciones a este enfoque. Por ejemplo, se ha argumentado que el proceso *bidireccional* sigue siendo problemático ya que asume que la integración ocurre entre “dos grupos distintos pero homogéneos” (Sigona, 2005, p. 118), que no necesariamente reconoce la heterogeneidad de la población migrante y las inequidades estructurales y diferencias existentes en la sociedad de destino (Sigona, 2005). La suposición de que dos grupos se acomodan entre sí tampoco explica las relaciones de poder arraigadas en los procesos de integración. En este sentido, en este capítulo se adopta el marco más amplio de inclusión, cuyas múltiples dimensiones dan cuenta tanto del bienestar, así como del reconocimiento dentro de la sociedad (que considera, por ejemplo, acceso a la vivienda digna, a la salud, a la protección social, empleo y la no discriminación, entre otras). Este marco de inclusión también permite reconocer a los múltiples actores involucrados en estos procesos y las diversas relaciones de poder entre ellos que influyen los procesos de inclusión.

Si bien los procesos de gobernanza migratoria (quién entra, bajo qué circunstancias y por cuánto tiempo) tienden a presentarse de manera separada de los procesos de inclusión e integración, el estudio de regímenes fronterizos nos ha entregado un entendimiento aún más acabado de cómo estos se relacionan, y cómo el manejo migratorio influye procesos y experiencias de inclusión/exclusión. Yuval-Davis et al. (2019) sostienen que los procesos fronterizos se han movido desde los márgenes al centro de la vida política y social, redefiniendo nociones de ciudadanía, identidad y sentido de pertenencia. La centralidad que estos procesos fronterizos tienen en la vida diaria, argumentan las autoras, ha tenido efectos profundos en las desigualdades globales sociales. En este contexto, estos regímenes fronterizos son comprendidos como proyectos simultáneos de orden y otredad (Yuval-Davis et al., 2019; van Houtum et al., 2005), en los que las fronteras no solo determinan ingreso, salida y expulsión, sino también en los que las fronteras se extienden más allá del Estado nación a través de procesos de externalización (Mountz, 2020), pero también se permean dentro de los Estados como regímenes de control de la movilidad así como de la vida diaria y de los cuerpos de las personas migrantes. En este sentido, las fronteras, van más allá de delimitaciones territoriales, también se relacionan con líneas simbólicas sociales y culturales que marcan inclusión, exclusión y diferencia, ya sea material o imaginada (Nash y Reid, 2010). Esto hace que, de acuerdo con Yuval-Davis

et al. (2019, p. 5), los regímenes fronterizos tengan un carácter doble: como un proyecto político de gobernanza y como un proyecto político de pertenencia. La determinación de quién es un migrante regular o no, y cómo estas categorías pueden cambiar en distintos momentos, así como los derechos que se asocian a cada una, determina procesos de otredad que limitan y condicionan experiencias diferenciadas de inclusión (Mezzadra y Neilson, 2012; véase también Palla et al., en este volumen). Como Benhabib (2004, p. 1) nos recuerda, la membresía de las personas migrantes está determinada “por rituales de acceso, así como de pertenencia y privilegio”, que, a su vez, están determinados por estatus, derechos y participación (Stokke, 2013).

El caso chileno es iluminador en este sentido, ya que la revisión del manejo migratorio antes y durante la pandemia, nos muestra cómo se da forma a un proyecto político de gobernanza migratoria que no sólo determina quién puede entrar al país, sino también quiénes tienen derecho a la protección social al mismo tiempo que se configura la figura de la persona migrante frente al resto de la sociedad, mostrándonos cómo se “construye, mantiene y controla” el orden social y político (Yuval-Davis et al., 2019, p. 5), afectando los procesos de inclusión. Aún más, es importante develar cómo los regímenes fronterizos y los procesos de inclusión/exclusión se transforman y/o consolidan, así como también se resisten, en momentos de *crisis* múltiples: sanitarias, económicas y migratorias.

## Contexto y situación de las personas migrantes previo a la pandemia

Para poder entender los impactos de la pandemia en los procesos de inclusión de las personas migrantes, es relevante contextualizar lo que estaba sucediendo en Chile en las dinámicas y la gobernanza migratorias antes de la pandemia. Previamente a la llegada de la COVID-19 en marzo de 2020, se percibían algunos cambios relevantes en Chile en materia migratoria, marcados tanto por el aumento de la población migrante —que incrementó de 1.3% en 2002, a casi el 8% de la población total a fines de 2020 (INE-DEM, 2021)<sup>3</sup>, como por la reforma migratoria de Sebastián Piñera de 2018 (véase Thayer, 2019).

<sup>3</sup> Al 31 de diciembre de 2020 la población extranjera residente en Chile alcanzaba a un total de 1,462,103 personas. Los países que concentran el mayor número de personas extranjeras residentes en Chile corresponden a Venezuela (30.7%), Perú (16.3%), Haití (12.5%), Colombia (11.4%) y Bolivia (8.5%) (INE-DEM 2021).

Esta reforma se manifestó en la política de *ordenar la casa*, que incluyó darle urgencia a la nueva Ley de Migración y Extranjería (Ley 21.325), que fue discutida durante la pandemia, aprobada en el Congreso en diciembre de 2020 y promulgada en abril de 2021 (Freier y Vera Espinoza, 2021), así como el establecimiento de visas consulares para personas migrantes venezolanas y haitianas, entre otras medidas (véase Brumat y Vera Espinoza, próximamente). Esta reforma migratoria instaló fuertemente el tema migratorio en la agenda política y social, así como en la parrilla mediática, que enmarcada en el eslogan de lograr una *migración segura, ordenada y regular*<sup>4</sup>, prometía terminar con el *caos* migratorio, que el gobierno argumentaba estaba experimentando el país (Thayer, 2019). Esta reforma sentaría el tono de lo que Finn y Umpierrez de Reguero (2020) reconocen como un *lenguaje inclusivo para políticas excluyentes*, materializando una vez más lo que ya venía pasando en la región desde el decenio pasado con lo que Eduardo Domenech (2013) reconoce como *control con rostro humano*.

La situación socioeconómica de las personas migrantes en Chile ya era compleja antes de la pandemia (véase Bengochea et al., 2022). Según datos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2017, un 24.6% de los migrantes en Chile sufría carencias críticas en términos de pobreza multidimensional (MDS, 2018). Asimismo, varios estudios reportan vulnerabilidades previas a la crisis sanitaria de la COVID-19 ligadas con la precariedad laboral (véase Bravo y Urzúa, 2018), condiciones de vivienda con altos niveles de hacinamiento (Tijoux y Ambiado, 2019), y desventajas en el acceso y uso a servicios de salud en inmigrantes en comparación con los nacidos en Chile (Cabieses y Oyarte, 2020).

En términos de las políticas de integración, como explica Torres Matus (2019, p. 4), el Estado provee una serie “de beneficios a los inmigrantes en situación regular, la cual se sitúa dentro de las políticas para la población en situación de vulnerabilidad que no distinguen entre chilenos y extranjeros, ni por su condición económica”. Este enfoque es consistente con la inclusión implícita o explícita que se hace de las personas migrantes en la Constitución Política de 1980 (artículo 19, con relación a derechos civiles e igualdad ante la ley) así como otros marcos legales y de política pública, particularmente en áreas como educación (Oficio ordinario núm. 07/1008 (1531)), salud (Decreto Supremo núm. 67 y Circular A 15 núm. 4) y derechos laborales (Código del Trabajo). Sin

---

<sup>4</sup> Esta frase hace referencia al eslogan del Pacto Mundial de Migraciones, en cuyas negociaciones Chile participó activamente, pero el cuál decidió no firmar días antes del encuentro en Marrakech (Brumat y Vera Espinoza, próximamente).

embargo, se han registrado varios problemas tanto de implementación de esta normativa, como de la exclusión de personas con estatus migratorio irregular o con documentación vencida. Esto último, evidenciará aún más algunas de las exclusiones materiales de las personas migrantes durante la pandemia (Ambiado, Orrego y Lages, 2020).

La crisis de la COVID-19, como revisaremos en las siguientes secciones, exacerbó algunas de estas inequidades, al mismo tiempo que sirvió para normalizar y expandir una gobernanza excluyente por parte del Estado.

## **Gobernanza excluyente durante la pandemia**

El 18 de marzo de 2020, dos semanas después de que Chile reportara su primer caso confirmado de COVID-19, el gobierno chileno declaró el estado de emergencia (Decreto núm. 104) y cerró sus fronteras por un periodo de 90 días, excepto en el caso de chilenos y residentes extranjeros en Chile (Decreto No 102, 16 de marzo de 2020). El Decreto núm. 102 se ha renovado continuamente (el último en septiembre de 2021, cuando se redactaba este capítulo), con algunas modificaciones en cuanto a qué fronteras están cerradas y las excepciones de salida y entrada. Además, desde el 22 de marzo se estableció un toque de queda en todo el país (que varió entre 10 pm a 12 pm y hasta las 5 am) (Resolución exenta núm. 202), que terminó a finales de septiembre de 2021. El plan de emergencia del gobierno también incluyó cuarentenas territoriales en municipios y ciudades específicos, declaradas mediante resoluciones exentas, así como cordones sanitarios. Estas medidas se tradujeron en un mayor control policial, cierre del comercio y cambios en el sistema de transporte, todos los cuales han impactado los medios de vida y la movilidad de los migrantes (Bengochea et al., 2022).

Como ya hemos explorado en otras publicaciones (Freier y Vera Espinoza, 2021; Vera Espinoza et al., 2021), el gobierno también anunció una serie de medidas de protección social para hacer frente a los impactos económicos de la pandemia. A fines de marzo de 2020, el gobierno promulgó el “Bono COVID-19” (Ley núm. 21225), mediante el cual otorgó un bono de 50,000 pesos chilenos (USD 60) que buscaba llegar al 60% de los miembros más vulnerables de la sociedad. El 14 de mayo de 2020, el gobierno promulgó la Ley núm. 21230 “Ingreso Familiar de Emergencia”, destinada a ayudar a las familias que trabajan en el sector informal, cuyos ingresos fueron los más afectados por la crisis sanitaria. Para recibir este beneficio se debe estar inscrito en el Registro

Social de Hogares y tener una Cédula de Identidad chilena vigente. Esto significa que los migrantes irregulares, o aquellos con identificaciones vencidas, no pudieron acceder a estos beneficios, incluidos los inmigrantes que han iniciado su proceso de regularización, pero que aún no han recibido sus cédulas de identidad (Ambiado et al., 2020; Vera Espinoza et al., 2021). Así lo enfatizaron representantes de organizaciones de la sociedad civil entrevistadas en Santiago:

El gobierno generó lo que se llamó el ingreso familiar de emergencia, que de acuerdo al registro social de hogares otorga un beneficio [...] Esto es un problema, porque no todos los migrantes están con documentos. Y para hacer el registro social de hogares, yo necesito haber obtenido al menos una cédula en Chile. Y las personas de ingreso clandestino, ahora que están aumentando los venezolanos con ingreso clandestino, porque se les pidió visa, quedan fuera del ingreso familiar de emergencia. (Representante organización religiosa en Santiago)

Lo otro vinculado a la irregularidad, que excluye a las personas que no tienen RUT, de las posibilidades de recibir protección social y económica por parte del Estado. Lo que tiene consecuencia directa, que si no obtienen ingresos, no pueden hacer la casa. (Representante ONG en Santiago)

En agosto de 2021, más de un año después de la implementación de algunas de estas medidas, el gobierno anunció que los no nacionales sin RUN (número de identificación nacional), específicamente aquellos con niños chilenos y quienes tengan una visa pendiente de aprobación (solicitada hasta el 1 de julio de 2021), podrían postular al Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) a través de una solicitud en línea. Sin embargo, poco después de que la medida fuera anunciada, surgieron quejas en redes sociales sobre la funcionalidad de la plataforma. Los desafíos para acceder a las medidas de protección social se verán aún más afectados una vez que entre en vigor la nueva Ley de Migración (en espera del reglamento al cierre de este capítulo), ya que la nueva legislación establece un requerimiento de dos años de permanencia en el país para acceder a programas sociales. Un estudio de la última CASEN de 2020, muestra que incluso aquellos migrantes que lograron acceder a subsidios gubernamentales durante la pandemia, el monto promedio que recibieron fue 58.3% inferior al monto promedio obtenido por los nacionales chilenos (Acuña, 2021).

Asimismo, los cambios implementados por el gobierno durante la pandemia también han contribuido a aumentar la irregularidad de las personas migrantes. Por ejemplo, en noviembre de 2020 el Ministerio de Relaciones Exteriores

suspendió la Visa de Responsabilidad Democrática para personas venezolanas, impuesta desde 2018, argumentando que la crisis sanitaria había demorado los procedimientos y decidió rechazar todas las aplicaciones activas en ese momento. Desde entonces, se han impuesto nuevos requisitos, que complejizan aún más el proceso, incluso cambiando el foco de la visa, que ahora está orientada exclusivamente a la reunificación familiar de personas venezolanas (Zapata et al., en revisión).

La falta de acceso a varios programas sociales, particularmente durante los primeros 10 meses de la pandemia, aumentaron las necesidades de la población migrante y refugiada. Distintas organizaciones de la sociedad civil, de migrantes, organizaciones internacionales y municipios han tratado de cubrir algunas medidas tornando sus actividades y programas para dar asistencia de emergencia (Bengochea et al., 2022; Vera Espinoza et al., 2021). Esto ha significado cambios en las formas de trabajo y en los planes de acción, así como alianzas con otros actores, desde las municipalidades, hasta el sector privado. Por ejemplo, como lo manifestaron nuestros entrevistados, a julio de 2020, el ACNUR había trabajado con la municipalidad de Santiago para proporcionar alimentos y albergue, y con la Municipalidad de Estación Central, para proporcionar 200 canastas de alimentos, 50 kits de higiene y 40 kits de pañales; mientras que la OIM se ha asociado con algunas empresas locales privadas para entregar directamente canastas de alimentos a las personas migrantes. Otros entrevistados también reportaron acciones similares:

Nosotros creamos, junto con otras asociaciones de la Iglesia, lo que se llama el Núcleo Humanitario, que empezamos a recaudar alimentos, y nosotros como Iglesia, nos hicimos cargo de distribuirlas. (Representante organización religiosa, Santiago)

La atención social a nivel nacional, la hacemos a través de una aplicación que se creó el año pasado, que se carga a los celulares. Despliega un chat, es como una especie de WhatsApp, donde del otro lado hay un miembro de nuestro equipo, y contesta las consultas que puedan obtener las personas. Ese fue el modo de cambiar nosotros nuestra forma de trabajo en una primera instancia. Y ya luego, fuimos viendo que bastantes de las consultas tenían que ver con ayuda económica. Y en una segunda etapa, fue la entrega de cajas a familias que son parte de la base de datos, o a través del contacto con la dirigente de las colonias colombianas, peruanas, venezolanas, y otros varios países, que nosotros trabajamos muy de la mano con ellas. (Representante de ONG, Arica)

Si bien nuestras entrevistas demuestran la activación de una maquinaria relevante de ayuda humanitaria por parte de distintos actores no gubernamentales y por las municipalidades, la mayor parte de estas medidas de emergencia tienen una limitación temporal, presupuestaria, y solo cubre necesidades específicas (véase Vera Espinoza et al., 2021). Al mismo tiempo, algunos entrevistados pusieron énfasis en cómo en algunos casos también cubre grupos específicos:

Nosotros vamos seleccionando la gente en relación a las vulnerabilidades, y ahí es que le comento [...] porque todas estas agrupaciones nuevas que llegaron, y también OIM, tiene un trabajo específico con venezolanos. Todo para los venezolanos. Entonces, si llega una familia venezolana en condición de vulnerabilidad, yo le puedo conseguir cinco cajas, por así decirlo. Porque me va a dar ACNUR, OIM, World Vision [...] Pero si llega una persona boliviana en la misma situación de vulnerabilidad, no hay nadie que tenga cajas. Ahí es donde es un presupuesto muy pequeño de cajas, INCAMI tiene, y otro presupuesto muy pequeño que SJM tiene, y nosotros que también a OIM le sacamos cupo para otras personas. Entonces, es súper complicado, porque hay, pero no se les puede dar a todos. (Entrevista con funcionaria de gobierno local)

Estas dificultades muestran algunas de las limitaciones de la ayuda humanitaria, en la cual el cuidado de las personas migrantes se externaliza a otros actores más allá del Estado y se restringe a un contexto de emergencia y selectividad (Vera Espinoza et al., 2021). Esta falta de reconocimiento de las personas migrantes como sujetos plenos de derecho, condiciona los procesos de inclusión a procesos de exclusión, ya que perpetúa las experiencias de *otredad* así como las prácticas de marginalización.

Además de la exclusión material de algunas personas migrantes, particularmente aquellas con estatus irregular, el gobierno de Piñera aprovechó el contexto de la crisis sanitaria para reforzar una campaña mediática y discursiva que ha fomentado un ambiente de hostilidad para las personas migrantes. Ya en abril de 2020, tanto el presidente como el ministro de Salud en ese momento, aparecieron en la televisión señalando a las personas migrantes irregulares como vectores del coronavirus (Prensa Presidencia, 2020), aun cuando se sabía que no era la forma en que el virus habría llegado al país (Freier y Vera Espinoza 2021). Ese mismo mes, Piñera le puso urgencia a la ahora ya promulgada Ley de Extranjería y Migración, discutida durante la pandemia. Como enfatizó un entrevistado de una organización migrante:

En este contexto donde la movilidad está restringida y donde, además, las organizaciones sociales están pensando en cómo darle de comer a su gente, pues bueno, es imposible el trámite legislativo. Hay una compañera que decía ‘vamos a pasar de una ley hecha en dictadura a una ley hecha en estado de emergencia’, y sí, es eso.

Los discursos gubernamentales, que identifican a las personas migrantes como vectores del virus —una práctica que ya se había utilizado erróneamente con relación a la tuberculosis y el VIH (véase Cabieses et al., 2019)—, así como la prominencia mediática y política de la migración tuvo impactos directos en el incremento de actos de racismo y xenofobia en Chile.

Ha empeorado mucho. Mucho. Primero porque desde la institución se planteó que la emergencia, o COVID-19, lo traían las personas extranjeras, eso lo dijeron abiertamente. Lo dijo Piñera, lo dijo Mañalich [...] Entonces, cuando instalas ese discurso, genera que bueno, acaben culpando a la población migrante y también que afloren ciertos sentimientos que ya existían, respecto a esta protección del bienestar nacional. Primero los chilenos, y en esta emergencia, pues si hay que atender a alguien, primero los chilenos. O los casos del tema de violencia directa respecto al tema de la vivienda, con el tema del hacinamiento, donde vimos a un haitiano que fue asesinado. (Representante de organización migrante)

En este sentido, el caso chileno muestra que cuando hablamos de exclusión, para entender los procesos de inclusión (o la falta de ellos), entendemos prácticas excluyentes que son multidimensionales y que se dan en diferentes escalas, ya sea desde el estado o a nivel social. En el caso de Chile, la pandemia no crea los procesos de exclusión, sino que los consolida, normalizando una gobernanza excluyente que busca controlar y disuadir la migración a través de la instauración de un ambiente de hostilidad. En este contexto, la pandemia también permite la externalización de la responsabilidad estatal con las personas en su territorio, con actores diversos cubriendo necesidades básicas. Si bien esta labor es necesaria, particularmente en un contexto de crisis sanitaria y económica, al mismo tiempo valida la creciente desvinculación del Estado con las personas migrantes, marcando aún más las diferencias entre *ellos* —los sujetos *humanitarios*, *transmisores* y *menos merecedores*— y *nosotros*.

## El espectáculo del control

Uno de los mecanismos de exclusión que se han intensificado durante la pandemia es el cierre y militarización de fronteras que ha tenido consecuencias relevantes para las personas migrantes y quienes buscan protección internacional. Al comienzo de la pandemia, el cierre de fronteras evidenció los desafíos de las personas obligadas a la inmovilidad en ambos lados fronterizos, ya sea por no poder regresar a sus países de origen o por no poder entrar por vías regulares (Vera Espinoza, Zapata y Gandini, 2020). Como relata un miembro municipal (Arica, junio 2020), durante los primeros meses de la pandemia aumentó de manera desproporcionada el cruce por pasos no habilitados, tanto para entrar como para salir del país:

De hecho, ahora estamos mandando unos oficios por el tema de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, porque, para ser sincera, la gente peruana tiene la necesidad de irse y ya llevan aquí tres, cuatro meses en malas condiciones. De verdad es muy extrema la situación. Las personas están intentando pasar como sea [...] He tenido que cerrar casos porque no sé dónde están, no estaban donde estaban, además se mueven, todo el tiempo se están moviendo, están en la calle, digamos. O estaban en la casa de un amigo y ya no pueden estar ahí, se van a otro lado [...] Pero son mucho más las salidas. Y las salidas son de todas las nacionalidades. Nosotros sabemos que han salido colombianos, que han salido venezolanos, peruanos.

A medida que pasaron los meses, lo ingresos por pasos no autorizados también aumentaron, con 16,848 casos registrados en 2020 (SJM, 2021). De este número, un 77% es de personas provenientes de Venezuela, 6% es de Haití, y 5% de Bolivia. El cruce por el desierto es peligroso y letal. Desde noviembre de 2020 a junio de 2021, al menos seis personas venezolanas murieron cruzando la frontera entre Bolivia y Chile (González, 2021). La respuesta del gobierno chileno vino a través del *Plan Colchane*, con el cual el gobierno de Piñera consolidó la militarización de las fronteras. El Decreto 265 permite a las Fuerzas Armadas contribuir y asistir a la policía en el control fronterizo (Stefoni et al., 2021; Reyes, 2021). En el marco de este plan, y en medio de la pandemia, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, junto a la PDI, coordinó y materializó la expulsión de 1470 extranjeros. Para finales de 2021, se realizaron más de 200 expulsiones, 114 administrativas y 86 judiciales, tanto

en vuelos como por medios terrestres. Estas expulsiones han sido desafiadas por las organizaciones de la sociedad civil, algunas organizaciones internacionales y regionales, e incluso por algunas cortes chilenas. Por ejemplo, el Comité de Trabajadores Migrantes de la ONU, ha recomendado al Estado de Chile, entre otras cosas, garantizar que no se lleven a cabo expulsiones colectivas, garantizar el principio de no devolución, y garantizar el respeto de garantías del debido proceso en los procedimientos de expulsión y/o deportación. Sin embargo, la imagen de personas migrantes esposadas con overoles blancos rumbo al avión no sólo quedó plasmada en los medios, también en la retina de una sociedad que ha usado esa imagen para validar estereotipos que criminalizan no sólo a la migración sino a las personas migrantes en particular.

Amarela Varela (2021) ha discutido acertadamente cómo este espectáculo de la frontera, hablando del caso de México, actúa como una representación de la violencia contra las personas migrantes enmarcando sus movilidades y sus vidas como algo excepcional, una idea que Alison Mountz (2020) también ha argumentado recientemente en relación con los procesos de externalización en el procesamiento de asilo. En el caso de Chile, la espectacularización del control se da en la frontera, dentro y fuera de ella. La propaganda mediática que ha enmarcado la acción gubernamental para graficar el ejercicio de control contribuye a normalizar la frontera como espacio de exclusión, pero también a normalizar los cuerpos de las personas migrantes como aquellos que pueden ser excluidos, expulsados, y deportados sin importar sus circunstancias o sus reclamos. En este sentido, las deportaciones masivas, en muchos casos sin el debido proceso, contribuyen a homogeneizar a las personas migrantes sin importar las circunstancias y motivos por las que llegaron al país. Estas imágenes de cuerpos homogéneos, en fila, vestidos como si fueran una amenaza epidemiológica, también contribuyen a la criminalización de la población migrante, ampliando discursos alarmistas y afectando los procesos de inclusión, incluso para aquellos que no son deportados. Al mismo tiempo, las imágenes pretenden impactar más allá del territorio nacional, como una campaña de disuasión para otras personas migrantes. Sin embargo, este último efecto es limitado en comparación con los contextos de emergencia de los que salen muchas personas migrantes y desplazadas. Como aseguró un representante de una organización de la sociedad civil, “los ingresos clandestinos van a continuar, porque las causas que motivan las salidas de esas personas son humanitarias y eso no cambia con la pandemia” (Santiago, julio de 2020).

## Espacios y acciones de resistencia inclusiva

En este capítulo se han identificado múltiples espacios de exclusión que pasan por la falta de acceso a los sistemas de protección social (véase también Vera Espinoza et al., 2021), la perpetuación de estigmas en los discursos gubernamentales, y en una creciente xenofobia (Freier y Vera Espinoza, 2021; Ramírez, 2020), así como prácticas constantes de precarización de las personas migrantes. Sin embargo, en Chile también se registran múltiples espacios de resistencia por parte de las propias poblaciones migrantes y de otros actores no estatales (véase Stang, 2021; Arteaga et al., 2021; Rojas, 2021). Si bien estas estrategias de organización por parte de las personas migrantes, y organizaciones pro migrantes, pueden tener objetivos diversos —como difundir información, desafiar acciones gubernamentales y en otros casos atender necesidades básicas, entre otras—, estas acciones no solo resisten la gobernanza excluyente, sino que también promueven la inclusión social (véase Marzana et al., 2022), erigiéndose como ejemplos de lo que proponemos entender como *resistencia inclusiva*. Estas resistencias pueden ser leídas desde las “luchas migrantes”, entendidas como las reivindicaciones de reconocimiento por parte de las personas migrantes —tanto jurídico como social— como sujetos de derechos (Thayer Correa, 2013; Varela, 2015). Estas *luchas migrantes*, nos recuerda Rojas (2021, p. 39) “interpelan al Estado y a la sociedad a partir de una crítica al racismo y a la xenofobia, redefiniendo los marcos normativos del reconocimiento social y la definición imperante de ciudadanía”. En el caso revisado en este capítulo, estas reivindicaciones se dan en un contexto de excepcionalidad normalizado por la crisis sanitaria, social y económica derivada de la pandemia (Vera Espinoza et al., 2021), lo que da cuenta no solo de agencia de las personas migrantes en contextos de precariedad (véase Palma-Gutiérrez, 2021), sino también de las oportunidades de inclusión que generan estas resistencias.

Hay más de un centenar de grupos de migrantes en Chile, desde pequeños colectivos culturales o que agrupan a nacionalidades específicas, hasta organizaciones de corte nacional que convocan a varios colectivos como la Coordinadora Nacional de Inmigrantes, el Movimiento Acción Migrante (MAM) y la Secretaría de Mujeres Inmigrantes, entre otras. Las experiencias de personas migrantes organizadas se han registrado con mayor prevalencia en Chile desde mediados de la década de los noventa, a partir de la experiencia pionera de la Organización de Refugiados Peruanos (Luque Brazán, 2009). Actualmente, el aumento y la presencia mediática de estos grupos, así como las crecientes necesidades en el contexto de la pandemia, también ha significado

una diversificación del trabajo que realizan con organizaciones pro-migrantes, organizaciones internacionales e incluso municipalidades.

Entre varios aspectos que dan cuenta de las acciones de los colectivos de personas migrantes y refugiadas durante la pandemia, hay tres en particular que esbozo aquí: *i)* nuevas alianzas y asistencia a otras personas migrantes; *ii)* el surgimiento del espacio digital como nueva arena de acción, y *iii)* el aumento de acciones transnacionales de incidencia.

A medida que aumentaron los impactos de la pandemia, muchas organizaciones se vieron en la necesidad de cambiar sus planes y actividades, o redireccionar algunos de sus escasos presupuestos, adaptando su rango de acción para suplir las necesidades básicas, entre muchas otras. Así lo explica un representante de una organización migrante:

En general todas las organizaciones que trabajamos el tema de migración, tanto organizaciones de migrantes, ONG, o centros de académicos, han tratado de hacer alguna cosa, adaptándonos a este contexto [...] Nosotros hemos planteado el tema de la brigada migrante de salud, que es un grupo de profesionales de la salud de extranjeros [...] Y lo que hemos hecho ha sido, sobre todo, orientación sobre estos casos que iban saliendo, porque mucha gente, por ejemplo, y uno de los temas fundamentales que ha hecho la brigada es informar de que tienen acceso a la salud, aunque estén en situación irregular. Mucha gente lo desconoce. (Santiago, junio de 2020)

Otros colectivos han distribuido canastas solidarias y organizado ollas comunes, cuyos criterios de acceso ha sido en relación con la vulnerabilidad de las personas en esa comunidad o división territorial, independiente de si son personas migrantes o no. Para ello, varios grupos migrantes han ampliado su espacio de acción reforzando o estableciendo alianzas con otros actores. Varios colectivos también se han asociado con municipalidades y ONG para contribuir en la distribución de alimentos o kits de higiene (entrevista con personal municipal, Arica, junio de 2020).

Una revisión sistemática de las redes sociales de algunos colectivos migrantes evidencia cómo estas actividades se van organizando y publicitando en sus diversos canales, consolidando el espacio digital como otra arena de acción y divulgación. Varias organizaciones han aumentado sus campañas de difusión en medios sociales como *Facebook*, *Instagram*, *WhatsApp* y *Tik Tok*, ya sea con información sobre medidas de prevención para evitar la transmisión del virus —traduciendo algunas informaciones oficiales a otros idiomas—, así como

entregando información sobre procesos y política migratoria. En estos casos, la movilización digital no reemplaza necesariamente las campañas territoriales, sino que la complementa, con el objetivo de que la información se distribuya entre varios canales. Las organizaciones migrantes también han utilizado las redes sociales para difundir sus declaraciones conjuntas, para grabar videos condenando la acción del Estado y creando presión para garantizar que se respeten los derechos de las comunidades migrantes. Si bien el uso de las redes sociales ha sido clave para informar a las poblaciones migrantes, desde las mismas organizaciones reconocen que aún necesitan espacios físicos para reunirse ya que no todas las personas migrantes tienen acceso a Internet o saben cómo utilizar diversas plataformas digitales (Entrevista a representante de organización migrante, Santiago, junio de 2020).

El tercer punto enfatiza cómo estas acciones han traspasado las fronteras chilenas, ampliando espacios de acción transnacional. El trabajo a distancia y el aumento del uso de la tecnología como espacio de denuncia y acción, también abrieron otros espacios para la cooperación regional. A través de conexiones con colectivos de migrantes en otros países, estos grupos comenzaron a organizarse por *WhatsApp*, uniéndose a la campaña internacional #RegularizaciónYa, para reclamar acceso a un estatus regular.

En esta emergencia, hemos conseguido articularnos bastante, tanto a nivel regional como a nivel internacional. Porque entendemos que el tema de la regularización es una pelea a nivel internacional [...] Ahora, viene una emergencia que afecta a todo el mundo, y obviamente se alinean todos: la campaña por la regularización en España, en Francia, en Argentina, en Brasil, en Chile, en Estados Unidos. [Esa demanda] es común en este contexto de emergencia, y eso nos ha permitido generar articulaciones precarias por el momento, es puro grupo de WhatsApp, pero que ha ido concretando cosas. Es interesante eso. Entender que un fenómeno que siempre había sido global, como lo es la migración, pero que se había leído siempre en clave nacional, o binacional, como en el caso de las fronteras, pues, hoy sí o sí se acciona a nivel internacional. (Entrevista a representante de organización migrante, Santiago, junio de 2020)

Estas colaboraciones regionales y digitales también han facilitado acceso a otros espacios donde visibilizar la situación de las personas migrantes y refugiadas en Chile. A través de esta colaboración en línea, 24 organizaciones —de la sociedad civil y organizaciones lideradas por personas migrantes— de

Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Perú, Venezuela y Uruguay consiguieron una audiencia con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en marzo de 2021 para exponer cómo se han erosionado los derechos de las personas migrantes en estos países durante la pandemia (CELS, 2021).

Estas formas organizadas de movilización y solidaridad son multidimensionales, abarcando desde la incidencia, cubriendo necesidades básicas, proporcionando información, apoyando la protesta social, y reclamando el acceso de las personas migrantes a derechos y protección. De esta manera, la movilización y organización migrante nos invita a pensar en la resistencia digital y no digital de las personas migrantes como actos de inclusión, ya que a través de estas acciones no solo se crean lazos entre personas migrantes, también se intenta construir puentes a nivel micro con residentes nativos (Ager y Strang, 2008), particularmente con aquellas minorías con las que comparten ciertas precariedades. Particularmente, desde el estallido social en octubre de 2019, los grupos migrantes han creado alianzas con otras minorías en Chile —algunas comunidades indígenas y grupos de trabajadores, entre otros— involucrándose activamente en el proceso de discusión de la nueva Constitución, así como creando sinergias desde los espacios de exclusión (Stang, 2021), y promoviendo la cohesión social en Chile.

## Conclusiones

Este capítulo ha analizado cómo bajo el gobierno de Sebastián Piñera, se instauró en Chile un modelo de gobernanza excluyente, estrategia que ha sido expandida y normalizada durante la pandemia, pero que se viene elaborando desde antes de la crisis de la COVID-19. Esta gobernanza excluyente se materializa a través de las barreras de acceso a las medidas de protección social, sobre todo para personas migrantes no regularizadas, y de un ambiente de hostilidad mediado por los discursos gubernamentales y la espectacularización del control. El foco en estas exclusiones nos permite reflexionar sobre los procesos de inclusión de las personas migrantes en Chile antes y durante la pandemia. Si ya antes de la crisis sanitaria se identificaba la falta de una política de integración, durante la pandemia se materializa una política de exclusión con graves consecuencias para las personas migrantes. En este contexto, es posible entender que las exclusiones —así como los procesos de inclusión— son multidimensionales y caracterizados por una variedad de espacios donde se desarrollan (y se resisten), así como por variadas temporalidades. Las cuales

se traducen en impactos diferenciados hacia las personas migrantes dependiendo de la etapa en que se encuentran en su proceso migratorio, o de regularización, o cuándo y cómo entraron al país.

El foco en esta gobernanza excluyente también devela las tensiones que surgen en contextos de crisis, ya que, ante la inercia del Estado, grupos no estatales o locales comienzan a adaptar sus planes de acción para cubrir necesidades básicas y otras que surgen en el contexto de emergencia. Si bien estas acciones muestran la gran capacidad de adaptación de estos grupos (véase Nair et al., 2021), al mismo tiempo pueden validar la desvinculación estatal y reproducir la otredad de las comunidades migrantes (Vera Espinoza et al., 2021). Así, esta gobernanza excluyente se muestra como parte de un régimen fronterizo, que cumple el propósito doble de *orden y otredad* (Yuval-Davis et al., 2019), impactando los procesos de inclusión. Si bien normalizada, esta gobernanza excluyente no es fija y ciertas acciones, sobre todo desde los colectivos migrantes, desafían y resisten esta gobernanza creando espacios de *resistencia inclusiva*.

Esta resistencia inclusiva surge desde las colectividades migrantes, quienes resisten los procesos de gobernanza que regulan su movilidad y acceso a derechos, al mismo tiempo que crean espacios de apoyo, bienestar y pertenencia para otras personas migrantes y no migrantes (véase Rojas, 2021; Stang, 2021; Marzana et al., 2022). Durante la crisis sanitaria, estas acciones combinan la denuncia con actividades de información, otras que intentan cubrir algunas necesidades básicas, y acciones de articulación con otros actores a nivel local, nacional y regional, en espacios tanto territoriales como digitales. La propuesta conceptual y empírica de esta *resistencia inclusiva*, problematiza tanto entendimientos sobre los procesos de integración, así como el alcance de las *luchas migrantes* en la región, poniendo énfasis en los colectivos migrantes organizados como actores claves en los caminos de inclusión.

La contribución del análisis que elabora este capítulo es doble. Por un lado, entrega un análisis empírico que permite revisar la materialización de esta gobernanza excluyente en Chile en tiempos de crisis sanitaria. Es necesario indagar el impacto de este modelo de gobernanza más allá del gobierno de Piñera. Por un lado, debemos explorar en más profundidad los efectos en la pospandemia, y qué elementos de esta gobernanza excluyente se reproducen (o no) bajo el gobierno del presidente Gabriel Boric. Por el otro, el análisis elaborado en este capítulo nos permite entender que los procesos de inclusión pueden ser analizados desde las exclusiones. En este sentido, este análisis nos invita a pensar y a elaborar más en el rol de las organizaciones migrantes en los procesos de resistencia inclusiva, como espacios/actores/procesos claves

para la inclusión. Si bien aquí hablo de “organizaciones migrantes”, se debe enfatizar que estos grupos son heterogéneos tanto en su membresía, como es sus objetivos e incluso en su tendencia política. Es necesario entonces, explorar en más profundidad las disparidades entre estos grupos y las maneras diferenciadas en las que sus *resistencias* contribuyen a procesos de inclusión, tanto en Chile, como para el resto de la región.

## Referencias

- Acuña, J. (2021, julio). *Informe N°3 OCEC: Subsidios en Pandemia*. OCEC UDP. <https://ocec.udp.cl/proyecto/552/>
- Ager, A. y Strang, A. (2008). Understanding Integration: A Conceptual Framework. *Journal of Refugee Studies*, 21(2), 166-191.
- Ambiado, C., Orrego, C., y Lages, R. (2020, abril 9). Migración en tiempos de excepción: ¿con o sin papeles de identidad?. *El Mostrador*. <https://www.elmostrador.cl/destacado/2020/04/09/migracion-en-tiempos-de-excepcion-con-o-sin-papeles-de-identidad/>
- Arteaga, C., Galaz, G., y Guarderas, P. (2021). Prácticas de resistencia en pandemia. *Miradas interseccionales*, 20(60).
- Benhabib, S. (2004). *The Rights of Others: Aliens, Residents and Citizens*. Cambridge University Press.
- Bengochea, J., Cabezas, G., Gandini, L., Herrera, G., Luzes, M., Montiel, C., Prieto, V., Vera Espinoza, M., y Zapata, G. P. (2022). *COVID-19 y población migrante y refugiada. Análisis de las respuestas político institucionales en ciudades receptoras de seis países de América Latina. Documento de Trabajo CAMINAR Nr. 5*. <https://www.caminaramericas.org/documentos>
- Blouin, C. (Coord.) (2019). *Estudio sobre el perfil socioeconómico de la población venezolana y sus comunidades de acogida: una mirada hacia la inclusión*. Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú, PADF.
- Brumat, L. y Vera Espinoza, M. (en revisión). Actors, Ideas, and International Influence: Understanding Migration Policy Change in South America. *International Migration Review*.
- Cabieses, B., Libuy, M., y Dabanch, J. (2019). *Hacia una comprensión integral de la relación entre migración internacional y enfermedades infecciosas. De la creencia a la evidencia para la acción sanitaria en Chile*. Colegio Médico de Chile.

- Cabieses, B., y Oyarte, M. (2020). Acceso a salud en inmigrantes: identificando brechas para la protección social en salud. *Revista de Saúde Pública*, 54(20), 1-13.
- Carrasco, I., y Suárez, J. I. (2018). Migración internacional e inclusión en América Latina. Análisis en los países de destino mediante encuestas de hogares. *CEPAL, Políticas Sociales*, (231).
- Castles, S., Korac, M., Vasta, E., y Vertovec, S. (2002). *Integration: Mapping the Field*. Report of a project carried out by the University of Oxford Centre for Migration and policy 304 Research and Refugee Studies Centre contracted by the Home Office.
- CELS (2021, abril 8). *CIDH: es inadmisibile que los estados aprovechen la pandemia para militarizar sus fronteras*. <https://www.cels.org.ar/web/2021/04/cidh-es-inadmisibile-que-los-estados-aprovechen-la-pandemia-para-militarizar-sus-fronteras/>
- Cook, M. L. (2013). Is incorporation of unauthorized immigrants possible? Inclusion and contingency for nonstatus migrants and legal immigrants. En J. Hochschild, J. Chattopadhyay, C. Gay, y M. J. Correa (Eds.). *Outsiders No more?: models of immigrant political integration*. Oxford Scholarship Online. doi:10.1093/acprof:oso/9780199311316.003.0003
- Domenech, E. (2013). Las migraciones son como el agua”: Hacia la instauración de políticas de “control con rostro humano”: La gobernabilidad migratoria en la Argentina. *Polis*, 12(35), 119-142.
- Finn, V., y Umpierrez de Reguero, S. (2020). Inclusive Language for Exclusive Policies: Restrictive Migration Governance in Chile, 2018. *Latin American Policy*, 11(1), 42-61.
- Franz, B. (2003). Transplanted or Uprooted?: Integration Efforts of Bosnian Refugees Based Upon Gender, Class and Ethnic Differences in New York City and Vienna. *The European Journal of Women's Studies*, 10(2), 135-157.
- Freier, F. y Vera Espinoza M. (2021). COVID-19 & Immigrants' Increased Exclusion: The Politics of Immigrant Integration in Chile and Peru. *Frontiers in Human Dynamics*, 3, 606871. doi: 10.3389/fhumd.2021.606871
- González, T. (2020, noviembre 9). Refugiados en Chile denuncian vulneraciones a sus derechos por parte de Extranjería y piden investigación. *diarioUchile*.
- Luque Brazán, J. C. (2009). Los refugiados peruanos y sus asociaciones políticas en Santiago de Chile (1990-2006). *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, 20(1), 93-116.

- Marzana, D., Martínez Damia, S., Marta, E., Pozzi, E., y Martínez, M. L. (2022). Engagement in migrant organizations for immigrant integration: A mixed-method study with Peruvians in Chile. *Journal of International Migration & Integration*. <https://doi.org/10.1007/s12134-022-00944-3>
- Mezzadra, S., y Neilson, B. (2012). Between Inclusion and Exclusion: On the Topology of Global Space and Borders. En *Theory, Culture & Society*, 29(5), 58-75.
- Mountz, A. (2020). *The Death of Asylum. Hidden Geographies of the Enforcement Archipelago*. University of Minnesota Press.
- Nair, P., Vera Espinoza, M., Zapata, G. P., Tiwary, S., Castro, F. R., Nizami, A., Jorgensen, N., Yadav, A., Oza, E., Khan, F., Ranjan, R., Zocchi, B., Barve, S., y Barraco, M. (2021). *Migration, pandemic and responses from the third sector: Lessons from Brazil and India*. Queen Mary University of London.
- Nash, C. y Reid, B. (2010). Border crossings: new approaches to the Irish border. *Irish Studies Review*. 18(3), 265-284
- Palma-Gutierrez, M. (2021) A Transitory Settlement on the Way back to Venezuela: A Tale of Vulnerability, Exception, and Migrant Resistance in times of Covid-19. *REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 29(61), 121-144. <https://doi.org/10.1590/1980-85852503880006108>
- Prensa Presidencia (2020). Presidente inicia visita a las regiones de Biobío y Ñuble para supervisar operaciones de apoyo de las Fuerzas Armadas por coronavirus. *Prensa Presidencia*. <https://prensa.presidencia.cl/discurso.aspx?id=149807>
- Ramírez, C. (2020). Discursos anti-inmigración y su posición privilegiada en los medios: una amenaza a la convivencia. *CIPER Chile*. <https://ciperchile.cl/2020/05/20/discursos-anti-inmigracion-y-su-posicion-privilegiada-en-los-medios-una-amenaza-a-la-convivencia/>
- Reyes, C. (2021, diciembre 9). Crisismigratoria: Gobierno anuncia “Plan Colchane” y campaña en el extranjero con advertencia de expulsión para quienes ingresen por pasos no habilitados. *La Tercera*. <https://www.latercera.com/politica/noticia/crisis-migratoria-gobierno-anuncia-plan-colchane-y-campana-en-el-extranjero-con-advertencia-de-expulsion-para-quienes-ingresen-por-pasos-nohabilitados/3DWYVLAFRVA4FDU4PWNGLEFQ6Q>
- Rojas, B. (2021). Romper las fronteras. Las luchas de las organizaciones de migrantes y la emergencia de una reivindicación antirracista (1998-2018, Santiago). *Palimpsesto* 11(18), 34-61.

- Servicio Jesuita a Migrantes, SJM (2021). Migración en Chile. *Anuario 2020. Medidas Migratorias, vulnerabilidad y oportunidades en un año de pandemia*, 2. <https://www.migracionenchile.cl/publicaciones>
- Sigona, N. (2005). Refugee Integration(s): Policy and Practice in the European Union. *Refugee Survey Quarterly*, 24(4), 115-122.
- Stang, F. (2021). De experiencias de solidaridad a la politización en la precariedad: mujeres migrantes y organización social en tiempos de ‘estallido’ y pandemia. *Polis, Revista Latinoamericana*. 20(60), 47-67.
- Stang, F. y Andrade, E. (2021, julio 2). De la expulsión como espectáculo a la solidaridad como resistencia, *The Clinic*. <https://www.theclinic.cl/2021/07/02/columna-de-fernanda-stang-y-elizabeth-andrade-de-la-expulsion-como-espectaculo-a-la-solidaridad-como-resistencia/>
- Stefoni, C., Cabieses, B., y Blukacz, A. (2021). Migraciones y COVID-19: Cuando el discurso securitista amenaza el derecho a la salud. *Simbiótica*. 8(2), 38-66
- Stokke, K. (2013). Conceptualizing the politics of citizenship. *PCD Journal*, 5(1).
- Thayer, L. E. (2019). Causas y Consecuencias de La Irregularidad Migratoria. En N. Rojas Pedemonte y J. T. Vicuña (Ed.). *Migración En Chile. Evidencias y Mitos de Una Nueva Realidad* (pp.) 297-334. LOM Ediciones.
- Torres Matus, L. (2019). La integración de los migrantes en Chile. Asimilación y retórica multiculturalista. *Migraciones Internacionales*. 10(4):1-22.
- UNHCR (2011). *UNHCR Resettlement Handbook*. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e786d392.html>
- Van Houtum, H., Kramsch, O., y Zierhofer, W. (2005) *B/ordering space*. Ashgate.
- Varela, A. (2015). “Luchas migrantes”: un nuevo campo de estudio para la sociología de los disensos. *Andamios*, 12(8), 145-170.
- Varela-Huerta, A. (2021, abril 7). De bestias, caravanas y jaulas. Espectáculo de frontera, luchas migrantes y porno-miseria. *Nexos*. <https://migracion.nexos.com.mx/author/amarela-varela-huerta/>
- Vera Espinoza, M. (2018). The Limits and Opportunities of Regional Solidarity: Exploring Refugee Resettlement in Brazil and Chile. *Global Policy*, 9(1), 85-94. DOI:10.1111/1758-5899.12534
- Vera Espinoza, M., Zapata, G. P., y Gandini, L. (2020, mayo 26). Mobility in immobility: Latin American migrants trapped amid COVID-19. *Open Democracy*.
- Vera Espinoza, M., Prieto Rosas, V., Zapata, G. P., Gandini, L., De la Reguera,

- A. F., Herrera, G., Lopez Villamil, S., Zamora Gomez, C. M., Blouin, C., Montiel, C., Cabezas, G., y Palla, I. (2021). Towards a Typology of Social Protection for Migrants and Refugees in Latin America during the COVID-19 Pandemic. *Comparative Migration Studies*, 9(52), 1-28.
- Yuval-Davis, N., Wemyss, G., y Cassidy, K. (2019). *Bordering*. Polity Press.
- Zapata, G. P., Gandini, L., Vera Espinoza, M., y Prieto, V. (en revisión). *Weakening Practices amidst Progressive Laws: Refugee Governance in Latin America during COVID-19*.



## **Población venezolana en Colombia durante la pandemia: exclusión latente**

Stephanie LÓPEZ VILLAMIL

La crisis humanitaria venezolana ha conllevado a que más de 5.6 millones de personas salgan de ese país, principalmente hacia países de América del Sur. Colombia es el principal país receptor, con una población de 1.7 millones de personas venezolanas a enero de 2021 que han llegado en su mayoría en un lapso de seis años. Convirtiéndose así, en lugar de destino y tránsito de esta migración forzada. Sin embargo, Colombia ha sido tradicionalmente un país de emigración con más de 5 millones de sus nacionales residiendo en el exterior, equivalente a 10% del total de su población, con lo cual la migración proveniente de Venezuela ha generado grandes retos a la gobernanza migratoria en el país.

Ahora bien, el gobierno colombiano creó algunos instrumentos para regularizar a la población venezolana desde 2017, entre ellos, el Permiso Especial de Permanencia (PEP), cuya vigencia es de dos años, en algunos casos con posibilidad de renovación. Con el PEP la población migrante venezolana puede acceder al sistema de seguridad social, al educativo y al mercado laboral. En cuanto a las personas venezolanas que se encuentran en situación irregular, solamente pueden acceder a servicios de salud de emergencia y a educación básica y media a pesar de que el artículo 100 de la Constitución política de Colombia establece que “los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos”. La exclusión de la población venezolana en situación irregular se hace evidente, entre otras, para las personas con enfermedades críticas de alto costo que no tienen acceso al sistema de salud. Con lo cual, el sistema de protección social colombiano no cubre a la totalidad de la población venezolana lo que ha generado una exclusión sistemática de los programas creados y fortalecidos durante la crisis sanitaria.

En el contexto de la pandemia de la COVID-19 el gobierno colombiano creó el Ingreso Solidario como instrumento de asistencia a las personas en situación de vulnerabilidad como un ingreso básico de emergencia, bajo el formato de una

transferencia no contributiva (TNC). A este tuvo acceso una pequeña proporción de la población venezolana en situación regular como veremos. Además, el gobierno estableció que la atención en salud por motivos de la COVID-19 no debía discriminar por nacionalidad o por situación migratoria.

Más allá de la creación de este instrumento y de la atención en salud, el presente capítulo tiene como objetivo analizar los mecanismos de protección social y los desafíos institucionales generados por la COVID-19 en la implementación de los mismos para la población venezolana en Colombia. Esto con el fin de ahondar en las vulnerabilidades preexistentes en la población migrante y refugiada venezolana en Colombia y la exacerbación de las mismas durante la pandemia. Este artículo se centrará en el sistema de protección social y las diferentes respuestas dadas por diferentes actores involucrados en la gestión de las migraciones. Como veremos, el rol creciente de las Agencias Internacionales (AI) en el país respondiendo a la crisis humanitaria de la población desplazada desde Venezuela en Colombia, se incrementó aún más durante la pandemia complementando las limitadas acciones del gobierno nacional.

En general, la COVID-19 ha afectado de manera desproporcionada a la población migrante y refugiada en América Latina: se han minado los derechos de las personas migrantes lo cual eleva algunas preocupaciones en relación con el marco de protección en algunos países (Riggirozzi et al., 2020). Se estima que, en la medida en que la vacunación se expanda, la migración internacional retornará a niveles altos; los gobiernos deben entender que el virus no tiene nacionalidad ni ciudadanía y mucho menos estatus migratorio (Chamie, 2020), por ello, además, la vacunación debe ser accesible a toda la población, independientemente de su estatus migratorio.

Este capítulo hace parte de una investigación más amplia realizada por el grupo de investigación CAMINAR sobre la crisis del desplazamiento forzado y las respuestas a la COVID-19 en América Latina, llevado a cabo en seis países. Entre junio y agosto de 2020, se realizaron en Colombia un total de nueve entrevistas semiestructuradas a Agencias Internacionales (AI), organizaciones de la sociedad civil (OSC), organizaciones de migrantes y funcionarios públicos del nivel nacional y local. Para el caso de Colombia, las entrevistas se focalizaron en las ciudades de Bogotá, capital y Cúcuta, ciudad fronteriza; por ser la primera la mayor receptora de población venezolana y, la segunda, el punto de entrada en frontera más concurrido hasta antes de la pandemia. A pesar de ello, en la presentación de los resultados se hace referencia a la situación en otras ciudades como Barranquilla, receptora de un alto porcentaje de población venezolana, y Arauca, ciudad en zona de frontera.

De este modo, en una primera parte abordaremos la irregularidad migratoria como mecanismo de exclusión social y las desigualdades estructurales en el marco de una migración Sur-Sur que ocurre en el caso de la migración de Venezuela a Colombia planteando desafíos a la gobernanza migratoria. En un segundo momento, veremos cuál era la situación de las personas migrantes y refugiadas venezolanas en Colombia antes y durante los meses de confinamiento debido a la pandemia para luego analizar las diferentes respuestas tanto desde el gobierno colombiano como desde las AI y las OSC para paliar los efectos negativos de la pandemia en esta población. Por último, veremos cómo se dio la articulación de los diferentes actores involucrados en la generación de respuestas hacia las personas migrantes y refugiadas venezolanas producto de la pandemia de la COVID-19. Concluimos sobre la fragilidad de la inclusión de las personas migrantes y refugiadas venezolanas en el sistema de protección social colombiano, en gran parte debido a su situación irregular.

## **La irregularidad como dispositivo de la exclusión social**

Uno de los aspectos que deben considerarse sobre el acceso a la protección social de la población migrante es su estatus migratorio. A pesar de que algunos marcos regulatorios de las migraciones internacionales consideran que las personas extranjeras tienen los mismos derechos que un nacional, la situación de irregularidad de las personas migrantes impide, en algunos casos, que estas tengan acceso a los servicios del Estado y, en particular que no tengan acceso al mercado laboral formal, impidiendo su acceso a derechos (Maldonado et al., 2018). En sí, la falta de la documentación requerida para acceder a los servicios del Estado es una primera barrera a la que se enfrentan las personas migrantes para poder acceder a sus derechos.

Por lo mismo, la inclusión social de esta población puede verse afectada si los Estados no proveen de los servicios a aquellas personas migrantes en situación irregular. La irregularidad ha sido definida por Castles: según esta definición, el migrante es visto únicamente como una fuerza laboral o un recurso humano (2010). A pesar de que Castles destaca la dificultad de definir quién es o no irregular, esta definición economicista no tiene en cuenta algunos contextos de la migración Sur-Sur o del desplazamiento forzado; entre ellos, factores estructurales como la pobreza u otros como conflictos internos. En este sentido, es la soberanía del Estado la que permite limitar el acceso a derechos de la población migrante mediante marcos regulatorios que le dan o no este acceso

y ahí entran en tensión los derechos humanos con la soberanía y la idea de los no-ciudadanos (Larking, 2018).

Ahora bien, el enfoque de migración y desarrollo, que entiende a la persona migrante como una fuerza de trabajo, tiende también a la criminalización de la población migrante en detrimento de sus derechos humanos (Canales, 2016). Por ello, es necesario retomar los debates de la gestión migratoria a partir de una visión que contemple los países de destino del Sur Global, entendiendo las dinámicas de los países en desarrollo (Bakewell, 2009). Estos Estados del Sur Global han consolidado su soberanía mediante regímenes de gestión migratoria neoliberales, desarrollistas y nacionalistas en su gran mayoría (Adamson y Tsourapas, 2020). Algunos de estos Estados se han enfocado en las políticas de emigración y se han concentrado en el control y la regulación de los flujos poblacionales para consolidar su soberanía. Esto les permite definir quién es o no ciudadano o ciudadana y, por lo tanto, quién puede o no acceder a sus servicios, quedando algunas personas migrantes al margen y excluidas de la categoría de ciudadanos (Castles y Davidson, 2000). Las experiencias de la exclusión de estas personas desplazadas como ciudadanas pasan por tener un estatus de una variedad de categorías humanitarias y políticas que constituyen su misma pertenencia social y política. Cuando estas categorías se extienden por largos periodos de tiempo, se transforman en nuevas categorías sociales en las que la pertenencia y la identidad de las personas forzadas a migrar sientan la base para esta *ciudadanía abyecta* (Brun et al., 2010). Esto tiene consecuencias en su efectiva inclusión socioeconómica.

Otro debate se plantea al analizar las migraciones desde estas perspectivas críticas de la gestión de la migración y definir las categorías cambiantes en el tiempo de acuerdo con los contextos migratorios. Si bien este capítulo no se centra en este debate, cabe mencionar que la definición de refugiado o de inmigrante según el país puede dar una visión de cómo se comprenden los sujetos y, así mismo, cómo son incluidos (o no) en las políticas sociales. Desde el modelo de gestión migratoria neoliberal centrado en el desarrollo, las personas inmigrantes son sujetos económicos. Pero ¿qué hay de las personas refugiadas o de las solicitantes de asilo? ¿Pasan a ser sujetos humanitarios? Estos tipos de clasificación afectan directamente el acceso a sus derechos y, por ende, su acceso a la protección social. El ser inmigrantes humanitarios, como en el caso de Haití, les provee un acceso limitado y temporal a derechos que, algunas veces puede ser precario (Thomaz, 2018).

## **Una inclusión precaria pre COVID-19 exacerbada durante la pandemia**

El flujo migratorio desde Venezuela se hizo evidente desde el año 2015, con la crisis fronteriza por la expulsión y deportación de más de 24,000 colombianos de Venezuela. Sin embargo, desde el fallecimiento de Hugo Chávez, en 2013, ya muchas personas habían cruzado la frontera, entre ellos colombianos retornados a diferentes ciudades como Barranquilla en las que tenían redes familiares y sociales.

Solo en 2017, el gobierno colombiano creó el PEP en reacción al flujo incesante de población venezolana a Colombia. Este permiso de carácter temporal se planteó como la solución para otorgar derechos a la población venezolana bajo el artículo 100 de la Constitución colombiana en el que se establece la igualdad de derechos a los extranjeros. Dadas las dimensiones del aumento del flujo y de la permanencia en situación irregular de la población venezolana, en 2018, el gobierno colombiano creó un programa de regularización masiva a través del Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV). Quienes se registraron pudieron luego acceder al llamado PEP-RAMV, o fase 3 del PEP que hasta la fecha ha tenido 9 fases. Al 31 de enero de 2021, en Colombia se encontraban 1,742,927 venezolanos según datos de Migración Colombia, de los cuales, 983, 443 estaban en situación irregular (Migración Colombia, 2021). Esta irregularidad de la población conllevó a efectos más acentuados con la COVID-19 en varios aspectos como veremos, minando los derechos humanos de estas personas (Fuentes-Contreras y Rivas-Ramírez, 2021).

El acceso a la protección social de la población venezolana en Colombia se limitó a aquellas personas que se encontraban en situación regular. Sin embargo, como se ha documentado, el PEP es un documento de carácter temporal con lo cual el acceso a ciertos servicios se dificultó por el desconocimiento de la sociedad y de los funcionarios públicos de la validez de éste.

Ante este escenario de más de 56% de la población venezolana en Colombia en situación irregular, en marzo de 2021 se firmó el Decreto 216 en el que se creó el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV) en aras de regularizar a la población venezolana. Este es un mecanismo de protección temporal, diferente a un tipo de protección complementaria en los términos que se fijan en el derecho internacional de los refugiados. Con este, y cumpliendo con los requisitos establecidos en su reglamentación, la población venezolana podrá acceder al Permiso por Protección Temporal (PPT) derivado del Estatuto por diez años, abriendo la posibilidad de acceder a una residencia permanente. Esto abre una puerta para la efectiva inclusión de la población venezolana en

la sociedad, garantizando el acceso a sus derechos a pesar de su temporalidad. El PPT, que incluye el ETPV les dará acceso a derechos y a la protección social por un lapso de diez años. Este mecanismo de protección temporal propone una solución pragmática ante el número creciente de personas venezolanas en situación irregular; sin embargo, no está desprovisto de críticas en la medida en que no otorga una protección a esta población en los términos del Estatuto de Refugiados de 1951 o de la Declaración de Cartagena de 1984 (Dib-Ayesta, 2021).

Ahora bien, Colombia cerró sus fronteras terrestres el 14 de marzo de 2020 por motivo de la pandemia. Los primeros meses de confinamiento, que se extendieron hasta agosto de 2020, tuvieron graves consecuencias sobre la población migrante y refugiada venezolana exacerbando sus vulnerabilidades existentes desde antes del brote de la COVID-19. Entre los riesgos ante los que se ha enfrentado esta población durante la pandemia están: el bajo aseguramiento al sistema de salud y el desconocimiento del funcionamiento y las rutas de acceso al sistema de salud (Cubillos-Novella et al., 2020). En este apartado, se abordan cuatro principales afectaciones de la COVID-19 sobre la población migrante y refugiada en Colombia: vivienda, empleo, protección internacional y regularización y retorno. Analizaremos cada uno de estos aspectos comparando con la situación prepandemia.

## **Vivienda**

La situación de extrema vulnerabilidad en la que han llegado a Colombia muchas de las personas venezolanas por la crisis humanitaria de su país de origen las ha llevado a habitar en asentamientos ilegales sin servicios básicos como agua y alcantarillado o electricidad y, algunas veces, generando focos de violencia e inseguridad como se ha reportado en ciudades como Riohacha en el Norte de Colombia (OCHA, 2018). En estos asentamientos cohabita la población de acogida en situación de vulnerabilidad como la población venezolana que llega en condiciones de extrema vulnerabilidad. En otras ciudades, la población se ha asentado en parques y otros lugares del espacio público, encontrándose en habitabilidad de calle. Las necesidades en este sentido ocupan el segundo lugar después de la seguridad alimentaria según la información de la plataforma R4V y aún requieren de más de 90% de la financiación.

Con el brote de la COVID-19 los desalojos de las viviendas fueron la constante debido a la falta de recursos económicos de la población migrante venezolana

como de la local que vio vulnerado su derecho a la vivienda a pesar de algunas medidas adoptadas por el gobierno nacional, como el Decreto 579 de 2020 para impedir los desalojos. Las condiciones de habitabilidad de los asentamientos informales se deterioraron aún más como lo expresa un representante de las OSC entrevistadas:

Ahora se me ocurre este barrio que está en Cúcuta este barrio enorme en donde lo que va pasando es que hay viviendas sin condiciones, sin acceso a servicios públicos básicos y se generan unas tensiones alrededor de la de la tenencia ese bloque, pero también del acceso al agua potable. (Representante de OSC en Cúcuta)

Sumado a ello, las medidas de higiene para la prevención de la expansión y contagio de la COVID-19 eran de difícil cumplimiento en las viviendas en las que había hacinamiento, al igual que las medidas de distanciamiento social (Albornoz-Arias et al., 2020). En efecto, muchas de estas personas viven en situaciones de hacinamiento y se ven obligadas a vivir en habitaciones con más de cuatro personas; estas habitaciones son rentadas por noche, por lo que pagan día a día, con el sustento diario que buscan en la informalidad. Incluso, una de las OSC entrevistadas mencionó que “Hemos logrado identificar familias vulnerables que viven en estrato 4 y 5 que están en condiciones de hacinamiento”<sup>1</sup>. Según la fuente entrevistada en la ciudad de Bogotá, incluso las personas con ingresos mayores se vieron afectadas por la pandemia lo cual las obligó a vivir este tipo de situaciones de hacinamiento.

Algunas personas venezolanas se encontraron en situación de calle durante la pandemia, lo cual generó conflictos con la comunidad de origen en varios puntos del país. Una de estas fue Bogotá, donde unas 500 familias se asentaron al frente de la Terminal de Transporte en el norte de la ciudad (Malaver, 2020), en carpas y ayudados por algunas AI y OSC. El objetivo de las personas asentadas en este lugar era retornar a Venezuela, pero, debido a las restricciones a la movilidad en el territorio colombiano, debieron quedarse allí por varias semanas; esto fue ampliamente reportado por la prensa. Se estima que un tercio de la población migrante venezolana desalojada quedó en situación de calle durante los meses de cuarentena estricta (Proyecto Migración Venezuela, 2020).

---

<sup>1</sup> Hay que saber que en Colombia la sociedad está estratificada en una escala de 1 a 6 en la que las personas que viven en estrato 1 están en la base de la pirámide social.

## Medios de vida

En segundo lugar, para la población venezolana disminuyeron los ingresos económicos debido al confinamiento, que les impedía salir a buscar el sustento diario para sus familias (Graham y Guerrero Ble, 2020). De acuerdo con cifras previas a la pandemia, en Colombia, más del 90% de la población venezolana trabajaba en el sector informal, con lo cual, sin tener un trabajo formal, se le imposibilitaba el poder acceder a un salario justo y en condiciones dignas. Además, la mayoría de la población trabajaba en los sectores económicos que fueron afectados durante la pandemia como el de servicios y restauración y hotelería (Abuelafia et al., 2020). Así lo expresa uno de los entrevistados: “Si uno analiza el tema de la informalidad hay una afectación. En los lugares donde había más migrantes venezolanos: peluquerías, restaurantes, sector comercial han sido los sectores más afectados” (Funcionario público de nivel nacional).

De por sí, la población colombiana en el sector formal laboral es únicamente el 39%. Es decir, la informalidad es un factor estructural del mercado laboral en Colombia que impide tener acceso a beneficios como el seguro de desempleo, que, al ser privado y descentralizado, no abarcó a la mayoría de la población durante los meses de confinamiento (Blofield et al., 2021). El acceso de la población venezolana con PEP a este tipo de ayudas y subsidios fue mucho más limitado en la medida en que, para acceder al seguro de empleo, una persona debía haber cotizado a la seguridad social en los 12 meses previos, lo cual, estando en la informalidad, es de difícil cumplimiento.

En la ciudad de Cúcuta, el intercambio de mercancías y la venta irregular también disminuyó durante la pandemia dejando a la población migrante sin el ingreso diario para su sustento. En otras ciudades como Barranquilla, se describe así la situación de la población migrante venezolana y la afectación a su sustento diario:

La situación es muy compleja. Hay un gran número de migrantes que se sustentan con la informalidad con lo que ganan en las esquinas vendiendo café, vendiendo fritos, los que hacen trabajo doméstico y por temas de salud muchas personas han evitado contratar sus servicios y ahora estos migrantes están en sus casas. También aquellos que trabajaban en auto lavados, que incluso tenían una vinculación formal, pero por la pandemia se han visto perjudicados y se han disminuido los ingresos en las familias. Aquellos que estaban en los *call-center* que han visto sus contratos suspendidos. (Representante OSC local)

Adicionalmente, estos medios de vida sustentan también a la población que sigue en Venezuela: “Las remesas han caído sustancialmente hacia Venezuela. Que es una ayuda que los migrantes tenían para apoyar a quienes dejaron del otro lado de la frontera” (Representante OSC local). Es decir que el confinamiento estricto durante los primeros meses de pandemia afectó en general a las familias venezolanas quienes, sin posibilidad de acceder a un trabajo, fuese este formal o informal, impidió que quienes se encontraban en Colombia pudiesen sustentar a sus familias en origen.

En resumen, la situación de la población migrante y refugiada en Colombia fue afectada por la crisis económica que sobrevino a la COVID-19, pero, más aún por los confinamientos decretados a nivel nacional y en las ciudades con alta proporción de migrantes como Bogotá, Barranquilla y Cúcuta. Sin embargo, estos efectos pueden ser mitigados con acciones concretas como la contratación temporal de profesionales extranjeros para los sistemas de salud y las TNC en el corto plazo (Banco Interamericano de Desarrollo, 2020). En Colombia, como veremos, estas acciones no fueron implementadas excepto las TNC.

## **Protección internacional**

En tercer lugar, el sistema de protección internacional y refugio en Colombia se debilitó aún más desde el brote de la COVID-19. Si, hasta diciembre de 2020, según datos del R4V había algo más de 19,000 solicitudes de la condición de refugiado por parte de población venezolana en Colombia, cifras de la Presidencia de la República arrojaban que, para mayo de 2020, solo se habían reconocido algo más de 300 personas de nacionalidad venezolana como refugiadas (Presidencia de la República de Colombia, 2020).

Si bien los trámites migratorios pasaron a ser virtuales durante el brote de la COVID-19, la demora en procesar las solicitudes de refugio no se redujo. OSC que hacen seguimiento y asesoría jurídica a personas que deseen solicitar refugio, manifiestan que, durante la pandemia,

Personas que estaban haciendo el trámite de la condición de refugiado han desistido del proceso y regresado a Venezuela aludiendo razones personales y la crisis económica. La respuesta gubernamental se ha hecho más lenta para las solicitudes de refugio. La población migrante está en un limbo y está desinformada de si puede acceder o no a la condición de refugiado, las instituciones están cerradas. Esto implica que la población no se

pueda regularizar. Está abierta la posibilidad de recibir solicitudes, pero la población está desinformada. Se puede por la vía virtual. (Representante de OSC)

Por otro lado, Migración Colombia decidió prorrogar los PEP y que no tuviesen caducidad durante la pandemia mediante la Resolución 1006 de 2020; además, se suspendieron los demás trámites.

## **Migración de retorno a Venezuela**

Por último, debido a la falta de recursos económicos para su supervivencia, un porcentaje de la población venezolana decidió retornar a su país durante la pandemia. La condición de extrema vulnerabilidad de muchas de estas personas, los obligó a movilizarse a través de las carreteras colombianas pese a las restricciones a la movilidad, un porcentaje de estos, venían incluso de otros países. Migración Colombia estima que más de 100,000 personas habían regresado a Venezuela hasta julio de 2020 (Plazas, 2020).

A la pregunta sobre si apoyar o no el retorno de personas venezolanas a su país generó varios debates en diferentes municipios de Colombia, un representante de AI a nivel nacional enfatiza en que “Nosotros como comunidad internacional NO apoyamos el retorno”. Pero varios municipios buscaron recursos propios o de la cooperación internacional para proporcionar transporte a las personas que querían retornar y así, poder llevarlas hasta la frontera con Venezuela. Al respecto de la situación de la población venezolana retornada,

Hay retornos. Las condiciones en que los migrantes hacían su camino estaban expuestos a muchos riesgos. Se genera migración irregular y aumento del paso por las trochas. Y hay que empezar a hacer previsiones del retorno a Colombia porque hay altos índices de pobreza. Hay mucha pendularidad pues van a Venezuela, y regresan por alimentación. (Representante de AI nivel nacional)

Al comienzo de la pandemia, el gobierno de Nicolás Maduro había restringido el paso de personas venezolanas, lo cual tuvo como consecuencia una reducción inicial de los flujos migratorios en la frontera del departamento de Norte de Santander. Así lo relata un representante de una AI en Cúcuta:

El gobierno venezolano prohibió el paso a sus connacionales al punto de que los restringió cerca de 300 o 200 personas tres veces por semana los lunes, miércoles y viernes. Hay una disminución de los flujos migratorios de un 60%. (Representante de AI Cúcuta)

Este representante también argumentó que las personas se habían visto obligadas a retornar a Venezuela como alternativa ante la falta de respuesta del gobierno nacional y local a los desalojos de las viviendas. El recibimiento por parte del gobierno venezolano fue denunciado por algunas organizaciones, puesto que las condiciones de confinamiento para aquellos que decidieron retornar eran inhumanas, en algunos centros no había servicios públicos básicos como agua para poder hacer la cuarentena obligatoria de quince días (López Villamil, 2020). Otros migrantes emprendieron su camino hacia otros destinos al interior de Colombia:

Hay población caminante que ha decidido moverse hacia las ciudades más pequeñas pues allí es más fácil emplearse que en las grandes ciudades. Hay desplazamientos forzados internos de esta población hacia otros puntos. Con respecto a los puntos informales en Norte de Santander la población va y viene, se mantiene esa dinámica. La población llega a Cúcuta para abastecerse y se devuelve a Venezuela. (Representante OSC en Cúcuta)

A ello se suma que los “caminantes”, que antes de la pandemia y durante transitaban por las carreteras, se enfrentaron al cierre de los albergues que antes les proveían una atención básica de emergencia.

La porosidad de la frontera hace que la gente siga pasando. En Arauca las personas pasan 3 veces al día por los pasos formales. En los cruces informales se incrementa por lo tanto se incrementan los riesgos, por la pandemia en sí. Hay caminantes desde Perú, Ecuador y Chile que llegan a Arauca y esperan retornar. Los otros riesgos también aumentan por los grupos armados ilegales, el reclutamiento forzado, la trata de personas, explotación sexual, las “vacunas” que se pide pagar. Esta es la realidad de los efectos del conflicto. (Representante OSC)

En efecto, tal como se evidencia en la cita anterior, luego de la flexibilización de las medidas ligadas a la pandemia en el mes de agosto de 2020, la afluencia de población venezolana hacia el interior del territorio colombiano siguió en

aumento, sin información fehaciente al respecto. La misma autoridad migratoria estimaba que quienes habían retornado a Venezuela podrían regresar a Colombia acompañados de uno o dos miembros más de sus familias, incrementando así los flujos por la situación creciente de crisis humanitaria.

## **El rol creciente de las agencias internacionales en la respuesta a la doble crisis**

En Colombia, agencias internacionales como la ACNUR o la OIM han estado presentes atendiendo el desplazamiento interno por el conflicto armado desde hace varios años. Con la crisis humanitaria venezolana y el flujo migratorio creciente, estas organizaciones volcaron su atención también a la respuesta a esta migración creando el Grupo Interagencial de Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM) en el que confluyen otras organizaciones de la cooperación internacional como socias<sup>2</sup>. La atención a la población migrante y refugiada durante la pandemia por parte de las agencias y las OSC se reforzó, en particular en el tema de la entrega de canastas de alimentos a población migrante venezolana, retornada y nacional. La insuficiencia de la respuesta estatal a la situación de vulnerabilidad de la población venezolana en Colombia ha sido una constante por lo cual las AI y las OSC han dado una mayor respuesta en situaciones de emergencia o de crisis humanitaria, la cual se agravó debido al brote de la COVID-19.

### ***La respuesta gubernamental***

La Gerencia de Fronteras, de la oficina de la Presidencia de la República en Colombia, tiene como rol articular la respuesta a la migración desde Venezuela junto con los gobiernos locales y las AI, incluyendo la respuesta durante la pandemia. La estrategia de respuesta consistió en articular la cooperación internacional y las OCS en la entrega de transferencias monetarias, canastas de alimentos y bonos alimenticios, entre otros. Para ello, se priorizaron cuatro municipios, tres de ellos fronterizos, para la ampliación de su capacidad de respuesta a la población vulnerable migrante: Villa del Rosario, Maicao, Soacha e Ipiales.

---

<sup>2</sup> Para mayor información consultar: <https://www.r4v.info/es/colombia>

Colombia tiene varios instrumentos para responder a las necesidades de la población vulnerable a través de Transferencia No Contributiva (TNC), entre ellos: “Familias en Acción” y “Jóvenes en Acción”. Estos programas son gestionados por el Departamento de Prosperidad Social y en estos no están incluidas las personas venezolanas. Ahora bien, para el gobierno colombiano, la inclusión de la población venezolana en las respuestas a la COVID-19 se evidenció, más allá de la articulación con las agencias de la cooperación internacional, en el acceso al Ingreso Solidario, medida adoptada para paliar la falta de ingresos de la población más vulnerable. El Ingreso Solidario se planteó como una TNC y, a julio de 2021, había sido pagada 13 veces con un monto de 42 dólares cada vez. Estas transferencias fueron recibidas por 3 millones de hogares. Este instrumento permitió el acceso del beneficio a la población registrada en el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN), el cual incluye la afiliación al régimen subsidiado de salud.

Las personas venezolanas con PEP afiliadas al SISBEN también podían acceder a este beneficio: se calculó que 43,000 personas recibirían el beneficio, pero, a julio de 2020, solo lo habían recibido la mitad de estas personas. A nivel logístico, el gobierno se encontraba adelantando el proceso de localización de las demás personas beneficiarias lo cual se dificultó precisamente por la constante movilidad al interior del territorio de esta población. Sin embargo, el Ingreso Solidario no es representativo con respecto a la cantidad de personas migrantes vulnerables en situación irregular sin asistencia por parte del gobierno excepto en el tema de atención en salud en los casos de COVID-19 que fue uno de los puntos en los que el gobierno nacional declaró que debían ser atendidos independientemente de su situación migratoria. En el Plan Nacional de Vacunación también se incluye a la población migrante independientemente de su situación migratoria.

La falta de caracterización de la población migrante en situación irregular dificulta el accionar institucional para la entrega de alivios a las familias venezolanas vulnerables durante la pandemia. Además, la falta de recursos financieros dificulta aún más que la respuesta planteada por el gobierno nacional sea efectiva (Fernández-Niño et al., 2020). El Estado colombiano ha encontrado limitaciones incluso logísticas para la atención a la población lo que ha incidido en que su respuesta sea insuficiente. Se requiere aumentar la capacidad institucional del Estado para hacer frente a estas crisis (Castro, 2020). Por ello, la respuesta de las agencias internacionales y de las OSC fue más amplia en términos de la atención en emergencia de la población migrante y refugiada proveniente de Venezuela, pero también de las personas colombianas retornadas y de las

comunidades locales. Los recursos de las organizaciones estuvieron orientados a la entrega de kits de bioseguridad, a la inseguridad alimentaria y a la falta de vivienda principalmente. De acuerdo con las cifras del R4V, se fortalecieron los programas de entrega de transferencias monetarias multipropósito (CASH) entre población vulnerable migrante para uso en alimentación y vivienda. También se entregaron kits de saneamiento e higiene según lo mencionado por varias de las organizaciones entrevistadas por CAMINAR.

En general, la exclusión de la población venezolana en situación migratoria irregular por parte del gobierno nacional se evidencia precisamente en los múltiples Decretos adoptados durante la pandemia en los que no se refiere en ninguno a esta población explícitamente. Pero también en el hecho de que la respuesta estuvo focalizada en la población migrante en situación regular y no en la irregular por lo que no llegó a la población en situación de mayor vulnerabilidad. Las transferencias monetarias por parte del Estado fueron complementadas con transferencias de las AI (Centro de Derechos Humanos, 2020).

### ***La visión de las organizaciones de la sociedad civil***

Al interior de las OSC, hay una visión generalizada de desconocimiento de los funcionarios públicos de las directrices dadas a nivel nacional y eso imposibilita la correcta atención de la población migrante en salud. Desde una OSC en Bogotá un representante acota que “Nos ven como extraterrestres”, refiriéndose a que no comprenden que el PEP es un documento de identificación y con el cual tienen acceso a los servicios de salud y a otros servicios del Estado. Para la mayoría de las OSC entrevistadas, en general, no se menciona ninguna condición en términos del estatus migratorio para el acceso a las ayudas, únicamente su condición de vulnerabilidad. Muchas de las organizaciones en terreno ya habían focalizado la población beneficiaria pues muchas ya llevan trabajando varios años en las mismas regiones. Cada organización administra los recursos que obtienen de diferentes donantes de la cooperación internacional de acuerdo con esta focalización.

Las OSC también hacen hincapié en que la respuesta gubernamental sigue siendo, en efecto, insuficiente, pero acuden a los donantes internacionales para poder brindar la asistencia humanitaria y de emergencia necesaria. Insisten en la necesidad de dar atención a toda la población vulnerable y no únicamente a la población migrante. Por lo mismo, su atención está volcada hacia la población migrante, desplazada y en situación de vulnerabilidad en la mayoría

de los casos. Una de las OSC entrevistadas recalca que, en Soacha, municipio colindante con Bogotá y con una alta proporción de población venezolana, la municipalidad entregó canastas de alimentos a las personas en situación de vulnerabilidad excluyendo a la población migrante de manera explícita. A pesar de que estos eventos no fueron la constante según las entrevistas realizadas, la discriminación de entrega de las ayudas se hizo evidente en algunos casos.

En el caso colombiano es importante destacar que, al menos de acuerdo con las entrevistas realizadas, los casos de discriminación en la entrega de las canastas por parte de las organizaciones no se evidenciaron en su mayoría. Es decir que la entrega de las ayudas para paliar los efectos de la pandemia solo fue selectiva en cuanto a la vulnerabilidad de la persona.

En resumen, la atención brindada por las AI y las OSC fue mucho mayor que la brindada por el gobierno colombiano a la población migrante y refugiada venezolana. Es de destacar que la ayuda humanitaria y de emergencia durante el periodo de confinamiento más estricto provino de las agencias internacionales y de los programas de las Naciones Unidas cuyos fondos se volcaron hacia la crisis provocada por el brote de la COVID-19. A pesar de ello, y con respecto a la financiación que se requiere para atender a la población migrante y refugiada proveniente de Venezuela, en particular a aquella que se encuentra en Colombia se ha recalcado la necesidad de fortalecerla para que se pueda integrar a la sociedad de manera efectiva en la reactivación económica (Mazza, 2020). El plan de respuesta regional de 2021 (RMRP) requiere de más de 600 millones de dólares, de los cuales, a mayo de ese año, solo se habían recibido algo más de 50 millones. Para una reactivación económica que incluya a esta población se requieren fondos que no solo estén orientados a la atención humanitaria y de emergencia, pero también a la integración socioeconómica.

## Conclusiones

Si bien el gobierno colombiano a través de la Gerencia de Fronteras jugó un rol importante en la coordinación de la respuesta junto con las agencias de la cooperación internacional y las OSC, esta resultó insuficiente para resolver las necesidades de la población venezolana en situación de vulnerabilidad durante el periodo de confinamiento estricto debido al brote de la COVID-19 en 2020. Más allá de esto, la exclusión de la población venezolana de los programas de protección social debido a su condición irregular exacerbó las vulnerabilidades

existentes de esta población desde antes de la pandemia. La falta de documentación apropiada fue el detonante de ello.

En efecto, el alcance de la respuesta gubernamental fue mínimo con respecto al alcance de los programas de las AI y de las OSC. Estas tuvieron un rol predominante en la atención humanitaria con respecto al rol del gobierno colombiano en la respuesta a la crisis sanitaria. Si bien hubo una articulación de los diferentes actores involucrados en la atención a la crisis con el gobierno nacional a través de la Gerencia de Fronteras y las municipalidades más afectadas como lo es el caso de Cúcuta, ciudad fronteriza, la carga de la asistencia humanitaria frente a la COVID-19, además de la atención en salud, quedó en las manos de la AI y las OSC.

Luego del confinamiento estricto, cuando hubo lugar a una reactivación económica, y con más del 56% de la población venezolana en situación irregular a enero de 2021 según datos de Migración Colombia, la situación de vulnerabilidad de las personas venezolanas se exacerbó por la pérdida de su sustento diario, teniendo consecuencias sobre el acceso a la vivienda y sobre su seguridad alimentaria. La exclusión de esta población de las medidas tomadas por el gobierno nacional para paliar los efectos negativos de la pandemia, más allá del Ingreso Solidario y la atención en salud incidió aún más en las condiciones de extrema vulnerabilidad.

En Colombia, la irregularidad se configura como un dispositivo de exclusión social de esta población, negando el acceso a servicios y por ende a la protección social. Adicionalmente, la temporalidad de los permisos creados para la población venezolana da cuenta de la necesidad de transitar a una ciudadanía que no sea “abyecta” en la que la población migrante sea efectivamente incluida en las respuestas a la crisis sanitaria prolongada.

La inclusión de la población migrante y refugiada venezolana en Colombia pasa primero por su regularización con la expectativa de la implementación del Estatuto, pero también por su inclusión en el sistema de protección colombiano en igualdad de condiciones que los nacionales. Pensar los contextos recientes de acogida desde el Sur Global implica comprender factores estructurales como la pobreza, la desigualdad y la alta informalidad laboral, entre otros. Esto hace aún más difícil la inclusión de la población venezolana en Colombia en un contexto como el de la crisis sanitaria en el que no únicamente se ve afectada la población migrante sino también las comunidades de acogida. Si bien el paso que ha dado el gobierno colombiano es significativo, aún quedan por resolver muchos retos para que este marco normativo se implemente de manera adecuada y garantice los derechos de la población migrante, incluso en épocas de crisis.

## Referencias

- Abuelafia, E., Andrián, L., Beverinotti, J., Castilleja, L., Díaz Cassou, J., Hirs, J., Manzano, O., y Saboin, J. L. (2020). ALC Post COVID-19: Retos y oportunidades para países de la Región Andina. *Banco Interamericano de Desarrollo*, 65. <https://publications.iadb.org/es/alc-post-covid-19-retos-y-oportunidades-para-paises-de-la-region-andina>
- Adamson, F. y Tsourapas, G. (2020). State-Building, Sovereignty and Migration Management in the Global South. *E-International Relations*, 1-6. <https://www.e-ir.info/2020/07/22/state-building-sovereignty-and-migration-management-in-the-global-south/>
- Albornoz-Arias, N., Mazuera-Arias, R., y Morffe Peraza, M. Á. (2020). *Realidades y desafíos para el inmigrante venezolano tras la COVID-19*. Universidad Católica del Táchira.
- Bakewell, O. (2009). South-South Migration and Human Development: Reflections on African Experiences. *Economic Policy*, 0-33. <https://doi.org/10.1227/01.NEU.0000349921.14519.2A>
- Banco Interamericano de Desarrollo (2020, abril 4). *La migración en América Latina y el Caribe ante el impacto del Coronavirus*. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-511932911-1>
- Blofield, M., Lustig, N., y Trasberg, M. (2021). *Social Protection During the Pandemic: Argentina, Brazil, Colombia and Mexico*.
- Brun, C., Fabos, A., y El-Abed, O. (2010). Abject Citizenship: When categories of displacement collide with categories of citizenship. *Norwegian Journal of Geography*.
- Canales, A. (2016, abril). *Propuesta de indicadores estratégicos sobre desarrollo, migración y derechos humanos*.
- Castles, S. (2010). Migración irregular: causas, tipos y dimensiones regionales. *Migración y Desarrollo*, 7(5), 49-80.
- Castles, S. y Davidson, A. (2000). *Citizenship and Migration: Globalization and the Politics of Belonging*. Routledge. [https://books.google.com.co/books?hl=fr&lr=&id=-4RWZKMOkd0C&oi=fnd&pg=PR7&dq=Citizenship+and+Migration:+Globalization+and+the+Politics+of+Belonging&ots=uXctUDgAkm&sig=RjfQG8-BCu8xpk7MkPYLp6ubMUpE#v=onepage&q=Citizenship and Migration%3A Globalization and t](https://books.google.com.co/books?hl=fr&lr=&id=-4RWZKMOkd0C&oi=fnd&pg=PR7&dq=Citizenship+and+Migration:+Globalization+and+the+Politics+of+Belonging&ots=uXctUDgAkm&sig=RjfQG8-BCu8xpk7MkPYLp6ubMUpE#v=onepage&q=Citizenship+and+Migration%3A+Globalization+and+t)

- Castro, M. (2020). *Migrantes y COVID-19: ¿Qué tienen en común Perú, Colombia y Ecuador? Similitudes en la respuesta institucional y lecciones aprendidas para el escenario postpandemia*. Equilibrium-Centro para el Desarrollo Económico.
- Centro de Derechos Humanos (2020). *Respuesta de los Estados a la situación de personas migrantes y refugiadas en el marco del COVID-19*.
- Chamie, J. (2020). International Migration amid a World in Crisis. *Journal on Migration and Human Security*, 8(3), 230-245. <https://doi.org/10.1177/2331502420948796>
- Cubillos-Novella, A., Bojorquez, I., y Fernández-Niño, J. A. (2020). *Situational Report: Venezuelan Migrants in Colombia and the COVID-19 Pandemic*.
- Dib-Ayesta, L. C. (2021). *El Estatuto Temporal de Protección a Migrantes Venezolanos y sus vacíos de protección a personas con necesidad de protección internacional*.
- Fernández-Niño, J. A., Cubillos-Novella, A., Bojórquez, I., y Rodríguez, M. (2020). Recommendations for the response against COVID-19 in migratory contexts under a closed border: The case of Colombia. *Biomedica*, 40, 1-5. <https://doi.org/10.7705/biomedica.5512>
- Fuentes-Contreras, É. H., y Rivas-Ramírez, D. (2021). *Los migrantes irregulares en Colombia ante la crisis del COVID-19 ¿Los últimos en lista?*
- Graham, J. y Guerrero Ble, M. (2020, octubre). *The Impact of COVID-19 on the Economic Inclusion of Venezuelans in Colombia Policy Paper 189*.
- Larking, E. (2018). Migration and Human Rights-Exposing the Universality of Human Rights as a False Premise, *E-international relations*, 1-9. <https://www.e-ir.info/2018/09/02/exposing-the-universality-of-human-rights-as-a-false-premise/>
- López Villamil, S. (2020). *El retorno forzado de venezolanos durante la pandemia*. [https://www.researchgate.net/publication/343163082\\_El\\_retorno\\_forzado\\_de\\_venezolanos\\_durante\\_la\\_pandemia\\_-\\_Diasporas](https://www.researchgate.net/publication/343163082_El_retorno_forzado_de_venezolanos_durante_la_pandemia_-_Diasporas)
- Malaver, C. (2020). Debemos abrir huecos en la tierra para hacer nuestras necesidades. <https://www.eltiempo.com/bogota/cuarentena-y-coronavirus-hoy-historias-de-migrantes-venezolanos-en-la-autopista-norte-506972>
- Maldonado, C., Martínez, J., y Martínez, R. (2018). *Protección social y migración. Guía De Presentación De Proyectos*.
- Mazza, J. (2020). *Venezuelan Migrants Under COVID-19: managing South America's Pandemia Amid a Migration crisis*. Washington DC.

- Migración Colombia (2021). *Distribución de Venezolanos en Colombia*. <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/distribucion-de-venezolanos-en-colombia-corte-31-de-enero-de-2021>
- OCHA (2018). *Informe Final MIRA : Municipio de Riohacha ( La Guajira ) Colombia Flujos migratorios mixtos: Asentamientos humanos Villa del Sur y Brisas del Norte. Sectores: Majayura (II Etapa), Villa Campo alegre, Nuevo Milenio y Resguardo Indigena Las Delicias*. [https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/assessments/14092018\\_informe\\_final\\_mira\\_riohacha\\_vf\\_final.pdf](https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/assessments/14092018_informe_final_mira_riohacha_vf_final.pdf)
- Plazas, N. (2020). *Más de 90.000 venezolanos han retornado a Venezuela desde Colombia durante la pandemia*. <https://www.france24.com/es/20200721-venezuela-migrantes-colombia-retorno-coronavirus>
- Presidencia de la República de Colombia (2020). *Acoger, integrar y crecer*.
- Proyecto Migración Venezuela (2020). *Un tercio de los migrantes desalojados quedó en la calle*. <https://migravenezuela.com/web/articulo/un-tercio-de-los-migrantes-desalojados-queda-en-la-calle/2289>
- Riggiozzi, A. P., Grugel, J., y Cintra, N. (2020). Protecting Migrants or Reversing Migration? COVID-19 and the risks of a protracted crisis in Latin America, 1-6.
- Thomaz, D. (2018). What's in a Category? The Politics of Not Being a Refugee. *Social and Legal Studies*, 27(2), 200-218. <https://doi.org/10.1177/0964663917746488>



## **Inclusión social de personas en movilidad en México: un reto heredado y acentuado con la pandemia de la COVID-19**

Luciana GANDINI y Alethia FERNÁNDEZ DE LA REGUERA

A pesar de que México ha sido uno de los países más azotados por la pandemia en la región, ha optado por mantener una política de austeridad, destinando muy poco presupuesto a ayudas fiscales durante la pandemia de la COVID-19. Tampoco optó por la creación de medidas de mitigación específicas en el contexto de emergencia, más allá del otorgamiento de algunos préstamos, la reasignación de ciertas partidas presupuestales o el adelanto del pago de pensiones a adultos mayores y personas discapacitadas.

Las estadísticas oficiales indican que a julio de 2021 se habían perdido más de 246,000 vidas y que ha habido 2,755,439 contagios desde que comenzó la pandemia (CONACYT, 2021). Con estos datos —aunque pueden estar subestimados— México se colocó en el cuarto lugar en América Latina en cantidad de contagios, y en el segundo respecto a la cantidad de muertes (Statista, 2021a; Statista, 2021b). Así, fue el cuarto país del mundo con más decesos, detrás de Estados Unidos, Brasil y la India.

Esta crisis sanitaria ha tenido —y aún tiene— consecuencias en el ámbito económico y social, lo que ha sido denominado por la CEPAL (2020) como una triple crisis combinada y asimétrica. Aunada a las debilidades estructurales que presenta la región latinoamericana se generan mayores dificultades para abordar el triple desafío de contención epidemiológica, recuperación económica y mitigación de los costos sociales (Filgueira et al., 2020).

El contexto previo a la llegada de la pandemia se distinguió por la coincidencia del desmoronamiento de un modelo de política social basado ampliamente en un sistema de transferencias monetarias condicionadas que había ido incrementándose sistemáticamente durante las últimas dos décadas, junto a la importancia creciente de México como un país cada vez más de tránsito y

destino, en particular de arribo de personas migrantes forzadas —muchas de ellas con necesidad de protección internacional.

Este capítulo parte de la premisa central de que, a pesar de los cambios del patrón migratorio, así como de la existencia de una normativa de migración con mayor peso en la extranjería que en otras modalidades de la migración, aún no se ha implementado una política de recepción e integración para la población migrante y refugiada<sup>1</sup>. El contexto de la pandemia puso de relieve las debilidades del sistema de protección e integración de las personas en movilidad, al tiempo que ha permitido observar algunas estrategias y medidas implementadas que han servido como paliativos para garantizar el acceso a derechos y la protección e integración de estas personas. Estas respuestas dan cuenta del crisol de actores que conforman la gobernanza migratoria en México, en donde el Estado asume un papel subsidiario en las políticas de inclusión.

El capítulo forma parte del proyecto comparativo colectivo emprendido por CAMINAR y recoge los resultados para el caso de México, basados en cuatro sitios estratégicos de observación: Ciudad de México, Tapachula, Saltillo y Tijuana<sup>2</sup>. La recolección de información se realizó a través de 20 entrevistas a informantes clave, actores de distintos sectores —gobiernos locales y nacionales, organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales—, realizadas en distintos momentos: entre junio y agosto de 2020. Adicionalmente, se tuvo contactos posteriores con varios de los informantes —en diciembre de 2020 y entre marzo y abril de 2021—, en virtud de que —a diferencia de lo ocurrido en otros países de la región— algunas medidas fueron tomadas con posterioridad.

El capítulo se estructura en cuatro secciones, incluyendo la introducción y las conclusiones. En la primera sección se presenta un debate teórico sobre las nociones de inclusión y protección social de las personas migrantes y los desafíos que conlleva su consecución en el Sur Global; discusión que sirve de preludeo para caracterizar la situación en México en particular —en términos de garantías, así como de acceso efectivo a derechos. A partir de los hallazgos del trabajo de campo, la segunda sección expone los obstáculos en el acceso a derechos las

---

<sup>1</sup> En este capítulo, la población objetivo que se analiza corresponde a personas migrantes, solicitantes y refugiadas, aunque por motivos de simplicidad en ocasiones puede aludirse a las primeras de manera genérica.

<sup>2</sup> Algunos de los hallazgos empíricos analizados en este capítulo fueron presentados en el Documento de Trabajo sobre México, de la Serie publicada por CAMINAR. La elaboración de este capítulo tuvo lugar cuando Luciana Gandini se encontraba realizando su estancia sabática en el Center for Latin American and Latinos Studies in American University, y forma parte del proyecto Gobernanza migratoria en Latinoamérica: retos en la (pos) pandemia. La autora agradece al Programa de Apoyos para la Superación del Personal Académico (PASPA) de la Universidad Nacional Autónoma de México por el apoyo brindado.

personas migrantes en el contexto de la pandemia de la COVID-19, así como las respuestas y el tipo de actores que la suministraron. La información permite dimensionar el impacto de la emergencia sanitaria en las condiciones de vida de las personas en movilidad y la manera en la que se ha configurado la protección social. Asimismo, se evidencia cómo, en un contexto restrictivo como analizado, se exacerbaban patrones y tendencias preexistentes, en particular, en torno a la falta de garantía de acceso efectivo a derechos, la desigualdad territorial y los arreglos casuísticos para su consecución, así como la creación de medidas *ad hoc* y paliativas, principalmente desde espacios no gubernamentales.

### ***La inclusión social de las personas migrantes en México***

Por mucho tiempo, el tema de la incorporación de las personas migrantes a una sociedad diferente a la de su nacimiento o residencia habitual se asoció a un asunto exclusivo de los países del Norte Global. Si bien las temáticas de la literatura especializada sobre migraciones incluye una pluralidad de tópicos, el referido a la manera en que las poblaciones migrantes se insertan a las sociedades de acogida ha sido uno de los más dominantes (Alba y Nee, 1997; Borjas, 2007; Schiller et al., 1992; Portes y Zhou, 1993; Portes y Rumbaut, 2006; y muchos más). El entramado conceptual de los estudios sobre el tema gravitó en torno a conceptos como asimilación, adaptación, integración, fusión (*melting pot*), pluralismo cultural, multiculturalismo, exclusión, rechazo, asimilación segmentada, transnacionalismo (Herranz, 2007; Gandini, 2015; Gómez, 2019). Este cuerpo académico estaba impulsado por la “preocupación” y el desafío que implicaba para aquellos Estados nación, la incorporación de personas “distintas”.

Más recientemente se ha acrecentado la preocupación por comprender estos procesos en el Sur Global. Con la reconfiguración de flujos en América Latina en lo que va del siglo XXI, la migración intrarregional se ha intensificado, lo que conlleva a pensar el tema de la inclusión y el acceso a la protección social de personas migrantes cuyo origen y destino está en el Sur Global. La particularidad es que en estos países al desafío específico de la incorporación de la población migrante le antecede en gran medida el de la inclusión de la población en general.

La inclusión social es definida como  
 [...] la realización de los derechos, la participación en la vida social, el acceso a educación, salud y cuidado, así como a los servicios básicos de infraestructura, y la disponibilidad de recursos materiales como ingresos

y vivienda. Remite a un proceso de mejoramiento de las condiciones económicas, sociales, culturales y políticas para la plena participación de las personas en la sociedad, que tiene tanto dimensiones objetivas como de percepciones. (CEPAL, 2019, p. 180)

La persistencia y agudización de las desigualdades sociales es una característica presente en la región latinoamericana que otorga diferentes oportunidades y coloca a las personas en distintas posibilidades de acceso a derechos básicos.

En tanto la inclusión social implica la participación de todas las personas en la sociedad, se requiere propiciar la ampliación de las oportunidades, en particular, para quienes se encuentran en mayor desventaja respecto al resto, lo que requiere acortar esas brechas (Delajara et al., 2018). Y para que las personas con más desventajas y en mayores condiciones de vulnerabilidad adquieran plena participación social son necesarias políticas públicas que la promuevan. De allí que las políticas de protección social sean cruciales en la procura de la inclusión.

De tal forma que concebir la inclusión de la población migrante en una sociedad no solo requiere reflexionar sobre el diseño de políticas de migración: aunque generalmente se asocian a las de recepción, las deben trascender. La inclusión de las personas migrantes requiere del diseño e implementación de una política migratoria integral que a través de una adecuada coordinación intergubernamental se vincule con las políticas sociales existentes.

Así, la integración de la población migrante se relaciona estrechamente con los mecanismos de protección social para garantizar los derechos económicos y sociales de la población de un país, reconocidos en una serie de instrumentos legales internacionales, donde se reconocen los derechos a la seguridad social, el trabajo y la protección de niveles de vida adecuados para las personas y las familias, así como el disfrute de mayor bienestar físico y mental, y la educación (Cecchini et al., 2014).

Existe un amplio consenso acerca de que en México nunca se ha implementado una verdadera política migratoria de integración. Diversos análisis han puesto el acento en esta falencia. Algunos trabajos sostienen que es una política débil, otros concluyen que en rigor es inexistente (Fundación Bertelsmann, 2020; Coria y Zamudio, 2018; Guzmán Elizalde, 2014; Haas et al., 2020). En parte, su historia centenaria de país de emigración acostumbró a las administraciones de turno a reclamar derechos para sus connacionales en el extranjero. Sin embargo, ese interés no repercutió en la proliferación de programas y políticas para personas migrantes mexicanas en el exterior y retornadas, que resultaron en

acciones dispersas con limitaciones en el diseño, el presupuesto y la evaluación (Jacobo, 2016).

La última década marca un quiebre en la situación de la protección de personas migrantes en el país, lo que otorga la oportunidad que ofrece este nuevo marco normativo en términos de “inclusividad”. Varios hechos confluyen para suministrar un andamiaje jurídico de carácter garantista. En 2011 se reforma la Constitución Nacional —por la que se incorporan los tratados internacionales de los derechos humanos— se sanciona la Ley de Migración y la Ley de Refugiados, Asilo Político y Protección Complementaria. Ambas leyes marcaron un avance sustantivo respecto al marco previo al sustentarse en el enfoque de los derechos humanos. Sin embargo, se evidencian discordancias entre el fundamento de la ley y su articulado en donde quedan diversas lagunas y posibles contradicciones (Calderón, 2014).

A pesar de la evolución en términos normativos, existen amplias dificultades de acceso a derechos para la población migrante que se explican por la discordancia y falta de armonización entre diversos referentes legales, por el desconocimiento de quien debe aplicar y garantizar la ley y brechas entre la norma y la práctica (Gandini et al., 2020). La legislación mexicana en su más alto nivel garantiza el reconocimiento de los derechos humanos de las personas migrantes, pero conforme se desciende en la jerarquía normativa surgen disposiciones que los restringen, por lo que la legislación secundaria falla en garantizar los derechos humanos conforme a compromisos internacionales (por tanto, constitucionales) contraídos por el Estado mexicano (Flor, 2014). Puede ser incluso considerada inconstitucional (Guevara, 2014), y la normatividad reglamentaria, ilegal (Calderón, 2014; Castilla, 2014; Haas et al., 2020).

Lo anterior refuerza la necesidad de una política integral que garantice la inclusión de las personas migrantes. Dicha escasez, a su vez, evidencia la debilidad del Estado en su rol como garante de dicha inclusión, así como la necesidad de la mediación de las organizaciones de la sociedad civil como ente articulador imprescindible con el Estado mexicano (Imaz et al., 2011).

En México no hay una política de integración de migrantes. No existe una narrativa sobre la presencia de personas extranjeras en México y su lugar en la sociedad; tampoco hay políticas ni leyes —y aún menos presupuestos— que sustenten una estrategia realmente articulada con respecto de la presencia y permanencia de quienes vienen de fuera. La ausencia de una política de integración es añeja y, a pesar de los esfuerzos incipientes o declarativos, así como de las excepciones históricas del siglo XX, no ha sido superada. (Haas et al., 2020)

En síntesis, existe un amplio reconocimiento de una ausencia de política de integración o inclusión de población migrante en México y que no es un hecho nuevo. Lo que sí constituye un escenario novedoso es la conjunción de esta ausencia —más histórica— con el desmoronamiento de una política social ampliamente extendida, que había ido incrementándose sistemáticamente desde finales del siglo XX (que otorgaba un piso mínimo de inclusión a la población en general), y la tímida respuesta del Estado en el contexto de la pandemia en materia de protección. Esta coincidencia redonda en una inclusión parcial y discrecional —por acción o por omisión— a la que se enfrenta la población migrante en México; lo que tiene como consecuencia que las personas migrantes no sean reconocidas formalmente como sujeto de derechos, sino como beneficiarias de ayuda humanitaria en contextos coyunturales, como la pandemia de la COVID-19.

## **Inclusión y protección social de personas en movilidad en el contexto de la pandemia**

La pandemia arriba a México a poco más de un año de iniciada la actual administración nacional, a cargo del presidente López Obrador. Varias transformaciones en materia de política social estaban en marcha, como el cambio de una política centrada en un amplio programa de transferencias condicionadas que venía operando por más de dos décadas hacia uno focalizado en poblaciones específicas, así como la transformación del sistema de salud, como se verá más adelante. De manera que muchos de los obstáculos al acceso a derechos y las respuestas de protección social que se estudiaron tienen un trasfondo más estructural que trasciende a la coyuntura de la emergencia sanitaria.

Así, a diferencia de lo ocurrido en otros países de la región —como se ve en otros capítulos de este libro y también lo analizamos en Vera Espinoza et al. (2021)—, en México no se crearon o incrementaron medidas específicas —bonos, canastas, subsidios, entre otros— para paliar o contrarrestar los efectos de la emergencia sanitaria. En su lugar, se identificó una diversidad de respuestas a fin de atender retos en materia de protección social —algunos preexistentes y otros propios de la pandemia—, lideradas e implementadas por diversos actores, más allá del Estado.

La tabla 1 sintetiza los principales obstáculos en el acceso a derechos de personas migrantes que existieron durante la pandemia, específicamente en el periodo de junio de 2020 a abril de 2021. Además, se identifica de qué índole son

dichos obstáculos: si son normativos, es decir, problemas que reflejan limitantes de diseño, como el hecho de que los reglamentos no permitan el acceso a dichos servicios, o si son operativos y contextualizados, lo que alude a la etapa de la implementación. Además, presenta la diversidad de respuestas, algunas a causa del propio contexto de emergencia sanitaria, y los actores a cargo de ellas.

**Tabla 1**

*Obstáculos en el acceso a derechos, respuestas y actores en materia de protección social de personas migrantes durante la pandemia de la COVID-19*

Área de Protección Social	Servicio / necesidad de protección social	Obstáculos en el acceso	Tipo de obstáculo	Exclusivo de personas migrantes	Respuesta	Actor a cargo de dar respuesta	Evidencia de que se dé respuesta
Salud	Hospitalización, servicios de ginecobstetricia y consulta externa	Solicitud de credencial del INE	Operativo	Sí	Canalizaciones directas por parte de otros actores y atención en farmacias particulares	OSC, organismos internacionales y farmacias particulares	Alta
		Falta de claridad sobre criterios de atención ante la transformación del Seguro Popular en el INSABI	Normativo	Sí	Aplicación del reglamento del Seguro Popular / arreglos casuísticos entre actores específicos	Personal de los centros de salud y hospitales	Media
		Reconversión hospitalaria	Operativo	No	Atención en consultorios de farmacias particulares y con parteras	Farmacias particulares y parteras	Alta
		Falta de servicios de traducción	Normativo	Sí	Servicios de traducción por parte de las OSC	OSC	Media
		Falta de insumos en los hospitales (medicamentos, ventiladores, equipo de protección para el personal médico)	Operativo	No	Donativos de medicamentos, ventiladores, equipo de protección para el personal médico	OIM y ACNUR en coordinación con SS y OPS	Alta
	Pruebas de diagnóstico de COVID-19	Escasez de pruebas	Operativo	No	Proveer pruebas de diagnóstico COVID	ACNUR, OIM y Gobierno de la CDMX	Media
	Kits de sanitización	Escasez de kits de sanitización	Operativo	No	Proveer kits de sanitización	OSC, ACNUR y OIM	Alta
	Vacunas	Solicitud de CURP y/o INE	Operativo	Sí	Resolución a nivel estatal y municipal	Gobiernos estatales y municipales	Baja

Movilidades y COVID-19 en América Latina: inclusiones y exclusiones en tiempos de “crisis”

Vivienda	Albergues	Falta de espacio	Operativo	Sí	Canalización a otros albergues, transferencias en efectivo y provisión de alimentos y despensas	OSC, ACNUR, OIM y Gobierno de la CDMX	Media
	Alojamiento para aislamiento o cuarentena en albergues	Falta de infraestructura	Operativo	Sí	Acondicionamiento y generación de espacios en hoteles filtro	OIM, ACNUR y OSC	Media
Trabajo	Acceso al empleo	Cierre de actividad comercial y de servicios en el mercado formal e informal	Operativo	No	Otorgamiento de despensas y transferencias en efectivo	OIM, ACNUR y OSC	Media
					Programa de Emergencia Social	Secretaría de Bienestar	Media
					Programa de reubicación e integración de personas refugiadas	ACNUR	Media
					Ferias de empleo	Sistema Nacional de Empleo y ACNUR	Baja
					Contratación de personas refugiadas	Iniciativa privada en coordinación con OSC	Baja
Educación	Acceso a la educación	Inscripción de niños, niñas y adolescentes a la escuela	Operativo	Sí	Acuerdos informales con escuelas y canalización por parte de las OSC	OSC	Media
		Cambio al sistema de educación en línea	Operativo	No	Donativos de dispositivos y transferencias en efectivo para pagar servicios de Internet	OSC e iniciativa privada	Baja

*Fuente.* Elaboración propia con base en la información de las entrevistas.

*Nota.* INE: credencial para votar que en México se utiliza también como una cédula de identidad para trámites y acceso a servicios; INSABI: Instituto de Salud para el Bienestar en México; OSC: Organizaciones de la Sociedad Civil, SS: Secretaría de Salud; OPS: Organización Panamericana de la Salud; CURP: Clave Única de Registro de la Población.

El análisis se concentró en los servicios existentes en las cuatro áreas principales de protección social: salud, vivienda, empleo y educación, y corresponde al primer año de la pandemia, por lo que abordamos situaciones características de esta etapa. Los resultados se concentran mayoritariamente en el tema de salud, por un lado, debido al momento en que se realizó el estudio, y por otro lado,

a que fue el área más reportada por todos los actores entrevistados, tanto en términos de barreras de acceso como de respuestas implementadas.

***Acceso a la salud: falta de claridad sobre la garantía de este derecho a todas las personas en territorio mexicano***

Las personas migrantes junto con otros grupos como las indígenas y adultas mayores fueron de las más afectadas por la COVID-19 debido a la falta de políticas focalizadas en materia sanitaria (Bautista-González et al., 2021). El acceso a la salud para la población migrante era difícil de garantizar previo a la pandemia debido a diversos obstáculos administrativos que se enfrenta en lo cotidiano, por la saturación de los hospitales y el desconocimiento del personal de salud sobre el acceso a dicho derecho.

Adicionalmente, la COVID- 19 llegó en un periodo de reestructuración institucional del sector. Desde 2003, el Seguro Popular había sido una política pública que a partir de la coordinación intergubernamental y con presupuesto federal, ofrecía servicios de salud descentralizados en los sistemas de salud de entidades federativas. Con el arribo de la administración encabezada por López Obrador en diciembre de 2018 inició la transición al Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI). Bajo el Seguro Popular las personas migrantes tenían derecho a ser usuarias de los servicios de salud por un periodo de tres meses. La propuesta del INSABI es ofrecer de manera gratuita servicios de salud sin límites de Temporalidad. Sin embargo, todavía no se han puesto en marcha.

De manera general, las respuestas por parte del Estado fueron más tardías en su implementación, y en su lugar se evidenciaron acciones inmediatas desde las OSC y las organizaciones internacionales. A pesar de que México cuenta con un Plan Nacional de Salud<sup>3</sup>, existen variaciones en la calidad y el acceso a servicios hospitalarios entre las entidades federativas; debido en parte a que la Secretaría de Salud federal no tiene incidencia directa en las jurisdicciones sanitarias. Por ejemplo, a finales de abril de 2020 la Secretaría de Salud publicó el Plan Operativo de Atención a la Población Migrante ante la COVID-19 (Secretaría de Salud, 2020), a modo de guía de recomendaciones para monitorear casos en las jurisdicciones estatales sanitarias, instancias de salud

<sup>3</sup> El Plan Nacional de Salud 2019-2024 contempla dentro de sus objetivos la provisión de servicios de salud y medicamentos gratuitos; así como la federalización de los sistemas estatales de salud; la implementación del modelo de Atención Primaria de Salud Integral; la reorganización de la regulación sanitaria y el fortalecimiento de la industria farmacéutica nacional.

locales y federales, organizaciones de la sociedad civil y albergues en las fronteras sur y norte y a lo largo de la ruta migratoria. Sin embargo, este Plan no generó acciones vinculantes ni estrategias para darle seguimiento y evaluar posibles acciones derivadas. La comunicación entre el gobierno federal y las jurisdicciones sanitarias para establecer y homologar mecanismos de atención en el contexto de la pandemia continúa siendo un reto a solucionar. En esta investigación, la Ciudad de México destaca por tener una mayor coordinación interinstitucional para la atención de salud de personas en movilidad, aunque también en muchos casos ocurre mediante canales informales y arreglos casuísticos.

Además, destacan los obstáculos operativos sobre los normativos, mismos que en su mayoría fueron resueltos mediante una diversidad de respuestas y alianzas generadas por actores locales (gobiernos y OSC) en coordinación con organismos internacionales. A continuación, y en concordancia con la tabla 1, se presentan los principales resultados en materia de barreras a los servicios de salud y actores a cargo de las respuestas observadas de manera cronológica de acuerdo con la evolución de la pandemia en las siguientes áreas: pruebas de diagnóstico COVID-19 y kits de sanitización, consulta externa, hospitalización y servicios gineco-obstétricos y vacunas. Los resultados de la investigación muestran contrastes sobre todo entre la atención otorgada en la Ciudad de México y la ciudad de Tapachula, lo que responde tanto al volumen de los flujos migratorios como a la capacidad institucional de los gobiernos locales para generar una oferta integral de servicios sanitarios.

Una de las principales barreras burocráticas para acceder a la atención sanitaria es la solicitud de la credencial del INE (Instituto Nacional Electoral), identificación para votar que funge en México para identificar a las personas. Este es el obstáculo más destacado de tipo operativo, aunque no está en los Reglamentos de la Ley General de Salud, es una práctica frecuente debido al desconocimiento del personal sobre la garantía de acceso a la salud para personas migrantes independientemente de su estatus migratorio. Se evidencian situaciones en que las personas son atendidas bajo el mismo esquema que el ya desaparecido Seguro Popular, al no haber recibido una instrucción distinta a los estándares de atención, así como otras donde directamente se niega el acceso.

Al inicio de la pandemia el acceso a las pruebas para la detección de la COVID-19 fue diferenciado de acuerdo con la entidad federativa. En la Ciudad de México el acceso estuvo mayormente garantizado que en la ciudad de Tapachula, Chiapas, en la frontera con Guatemala; lo cual no fue exclusivo de las poblaciones en movilidad, sino de toda la población mexicana. La falta de acceso a pruebas tuvo un impacto en la acelerada propagación del virus en

México, con afectaciones particulares para la población en movilidad, quienes difícilmente podían ajustarse a la Jornada de la Sana Distancia (tener acceso a agua potable y quedarse en casa), debido a que se encuentran en condiciones de mayor vulnerabilidad y exposición (Ramírez-García y Lozano Ascencio, 2020; CMDPDH, 2020; Vera Espinoza et al., 2020). La respuesta vino primordialmente de organismos internacionales como la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) y la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) que facilitaron pruebas en albergues migrantes.

La mayoría de las acciones para prevenir la propagación de la enfermedad y proveer de insumos a los albergues y organizaciones de la sociedad civil que atienden a estas poblaciones, también provinieron de las mismas instituciones y de los fondos emergentes que algunas organizaciones de la sociedad civil lograron instrumentar para tales fines. Destacan las diferencias entre las afectaciones de las poblaciones en ciudades como Tapachula donde —como se mencionó— la propia escasez de pruebas afectó a la población en su conjunto, y el caso de la Ciudad de México, donde por lo general los albergues contaron con mayores insumos para prevenir contagios, a partir de un acuerdo informal con la Secretaría de Salud de esta ciudad para que la población huésped tuviera acceso a los centros de salud y quioscos de aplicación de pruebas de antígenos, establecidos por el gobierno local en diversos puntos de la ciudad y suministradas de forma gratuita.

Si bien era común que la población en movilidad enfrentara dificultades para acceder a una consulta médica y más aún a tratamientos que requieren hospitalización, con la pandemia esta situación se acentuó con la reconversión hospitalaria, es decir, con la asignación de hospitales para atender únicamente casos enfermos de COVID-19 y trasladar pacientes con otros padecimientos a otras clínicas, normalmente sobresaturadas. Desde hace tiempo la manera de resolver el acceso a servicios de salud para poblaciones migrantes ha sido “la asignación” de hospitales y clínicas específicas para su atención, a partir de la alianza del personal de salud y organizaciones de la sociedad civil que han actuado como intermediarias. Sin embargo, tras la pandemia, algunos de estos centros de salud dejaron de atender padecimientos no vinculados con la COVID-19, lo que generó que las personas migrantes quedaran sin atención.

Por lo general las personas migrantes prefieren atenderse en farmacias privadas que brindan servicios de consulta médica, principalmente a causa del temor a acercarse a centros de salud y ser rechazada. Como resultado inmediato de la pandemia, el uso de consultorios de farmacias particulares se incrementó al ser una opción más accesible para acceder a una consulta médica, no así en los casos de hospitalización o que requerían servicios de ginecología.

Por ello, uno de los grupos más afectados han sido las mujeres migrantes embarazadas. Desde antes era frecuente la presencia de limitaciones para su atención, principalmente para quienes no hablan español. Uno de los principales obstáculos de tipo normativo que complica la atención médica es la falta de servicios de traducción en los hospitales que atienden a mujeres haitianas y africanas. Adicionalmente, como era de conocimiento común que el Seguro Popular les proveía de tres meses de servicios de salud, muchas mujeres esperaban el embarazo a término para acercarse a los servicios de salud, lo que genera importantes riesgos. En Tijuana, las organizaciones de la sociedad civil reportan que debido a la reconversión hospitalaria y al cierre del Seguro Popular, muchas mujeres migrantes optaron por dar a luz con parteras, generando dificultades adicionales relacionadas al registro de las criaturas recién nacidas en el registro civil.

Sin duda, una de las respuestas más requeridas ante la falta de posibilidades de los hospitales para garantizar atención médica a población migrante ha sido el fortalecimiento de capacidades de las clínicas locales generado por las redes de colaboración con organismos internacionales. En todos los contextos estudiados destaca el trabajo de organismos internacionales, especialmente de ACNUR y la OIM, para brindar apoyo al sector salud a través de donativos de equipo de protección para personal médico, medicamentos, ventiladores e insumos médicos a hospitales. Las entrevistas muestran la existencia de mecanismos de colaboración a nivel local entre las organizaciones internacionales y las agencias de gobierno y clínicas y hospitales, para coordinar estrategias de asistencia social. Por ejemplo, en Tapachula, la comunicación y colaboración entre ACNUR y los hospitales locales permitió la donación de materiales e insumos médicos apropiados. Por lo general, el tipo de donativos y su designación en las localidades objetivo se decidieron en conjunto con la Secretaría de Salud y la OPS.

Conforme avanzó la pandemia, el principal obstáculo identificado y a la fecha no resuelto del todo, se refiere al acceso diferenciado a las vacunas. A pesar de que el gobierno mexicano ha buscado garantizar su acceso, no se diseñó un protocolo específico de atención para la población migrante. Como ya se ha explicado en relación con el acceso a la salud en general, para acceder a la vacuna —en particular al inicio del programa de vacunación— se tendió a solicitar documentación únicamente accesible para población mexicana y en algunos casos también a la población migrante residente regular, y se negó el acceso a las vacunas a quienes no contaban con ella. La experiencia ha sido diversa, si bien en algunas entidades federativas con alta presencia de población migrante como Baja California se ha vacunado a la población de manera universal, sin

distinción entre nacional y extranjera ni en relación con su estatus migratorio, en la Ciudad de México —la cual se reconoce como ciudad hospitalaria con una política y una ley de recepción e integración de personas migrantes— se han dado casos en donde explícitamente se negó el acceso a población extranjera. Con el tiempo, el acceso tendió a hacerse cada vez más universal, aunque en visitas recientes realizadas a la frontera sur aún se identifican personas migrantes sin haber sido vacunadas, lo que refleja la afectación regional que tiene el acceso a este y otros derechos.

### **Acceso a la vivienda: la imposibilidad de quedarse en casa y guardar sana distancia**

Desde el inicio de la pandemia, el gobierno de México recomendó a toda la población quedarse en casa como medida más eficiente para evitar la propagación del virus. La cuarentena no fue obligatoria pero la consigna de quedarse en casa fue uno de los retos más grandes para la población migrante. El acceso a la vivienda digna ha sido uno de los problemas más importantes que enfrentan las personas migrantes. Si bien México es un país que cuenta con una red importante de albergues con décadas siendo operados por la sociedad civil y organizaciones religiosas —debido a ser históricamente un país de origen, tránsito y retorno—, los albergues (especialmente en las zonas fronterizas) vivieron afectaciones importantes con la pandemia.

Los obstáculos diversos para acceder a la vivienda digna son de tipo operativo y hacen evidente la fragilidad de los procesos de asentamiento e integración de poblaciones migrantes. Los albergues en el norte, centro y sur del país enfrentaron distintas afectaciones: algunos de ellos tuvieron que dejar de funcionar temporalmente, debido a que no podían garantizar condiciones necesarias para proteger a la población usuaria; otros cerraron el acceso a nuevas personas y permanecieron operando con menor capacidad, con la población que se encontraba viviendo dentro al momento en que la pandemia fue declarada, y otros lograron modificar sus espacios, y con apoyos de organismos internacionales y otras organizaciones de la sociedad civil para generar mejores condiciones sanitarias. Muchos de los albergues que modificaron su atención o cerraron sus puertas se convirtieron en comedores y atendían a las personas a pie de calle.

Como ya se mencionó, al inicio de la pandemia la Secretaría de Salud publicó el documento “Recomendaciones sanitarias para refugios temporales y centros

de aislamiento voluntario en el contexto del COVID-19 a nivel federal”, el cual no tuvo mayor impacto en las estrategias implementadas por los albergues, ya que muchos ya habían establecido sus propios protocolos. Casa del Migrante en Saltillo fue una de las primeras organizaciones en crear un protocolo que fue adoptado posteriormente por otros albergues.

Adicionalmente a esta coyuntura de capacidad de atención crítica, se sumaron otras, producto del impacto social y económico de la emergencia sanitaria. Por lo regular muchas de las familias que llegaron a México con las caravanas migrantes —fundamentalmente desde finales de 2018 y durante la primera mitad de 2019— y que habían iniciado su trámite de solicitud de la condición de refugiado, habían logrado salir de los albergues para rentar un lugar propio. Sin embargo, en este contexto y ante la falta de empleo, tuvieron que generar otras estrategias para no perder un espacio donde habitar, por ejemplo, rentar entre varias familias, o regresar a los albergues.

Las personas de reciente llegada, que habían ingresado a México a partir de 2020, enfrentaron muchos problemas para rentar vivienda propia, y dependieron en su mayoría de las posibilidades ofrecidas por los albergues, los cuales ya estaban limitados en su presupuesto y capacidad. Varios de ellos tuvieron que modificar sus protocolos de atención, debido a que dejaron de recibir personas por periodos cortos, y las estancias se volvieron prolongadas.

El papel de los organismos internacionales en alianza con organizaciones de la sociedad civil y gobiernos locales fue fundamental para lograr solventar los enormes retos que presentó el tema de la vivienda, especialmente para poblaciones que se encontraban en tránsito o en estancias relativamente cortas de tiempo, y ante la pandemia quedaron varadas. Así, a la amplia red de albergues existente en México, se sumaron nuevas medidas creadas específicamente para atender esta situación de emergencia. Tal es el caso de las colaboraciones con los gobiernos de Baja California, Chihuahua y Ciudad de México, que ofrecieron alojamientos temporales habilitados para que la población migrante pudiera guardar la cuarentena previa a su ingreso a los albergues. Sobresale el modelo de reducción de riesgo de contagios de los hoteles filtro creados por la OIM, así como convenios entre hoteles y el Programa Casa Refugiados, ACNUR y la Coordinación General de Asesores en Asuntos Internacionales de la Ciudad de México, a través de los cuales se habilitaron cinco hoteles para alojamiento de 120 personas solicitantes de la condición de refugiado o migrantes en tránsito.

El análisis del impacto de la pandemia evidencia una desigualdad en la capacidad de resiliencia y de financiamiento dentro de las organizaciones de la sociedad civil y los albergues. Por ejemplo, en la frontera norte muchos

albergues suelen depender de donativos (en efectivo y en especie) de la sociedad civil estadounidense, y en este contexto se vieron fuertemente afectados por las restricciones al tránsito terrestre. Por su parte, varios de los albergues en la Ciudad de México pudieron acceder a programas locales, por ejemplo de la Secretaría de Desarrollo Social de la ciudad, para recibir alimentos. Los albergues de la capital tuvieron mayor acceso al apoyo proveniente de redes de organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales (kits de limpieza, termómetros, oxímetros y otros insumos).

### **Acceso al trabajo: entre el desempleo, la informalidad y la pandemia**

La inclusión social de las personas en movilidad está estrechamente vinculada al acceso al empleo formal. México, al igual que muchos países de la región, presenta retos importantes en la incorporación a la seguridad social de su población y especialmente de las personas migrantes. La gran mayoría de estas poblaciones laboran en el empleo informal, lo que dificulta enormemente no solo su acceso a servicios de salud, sino a guarderías, créditos, vivienda, etcétera.

Cuando inició la pandemia, el gobierno mexicano determinó qué actividades laborales eran consideradas esenciales y cuáles no. Por ejemplo, tres sectores que se consideran esenciales en donde por lo regular se encuentran empleadas personas migrantes fueron la preparación de alimentos, limpieza y labores de vigilancia. Dentro del rango de las categorías entre esencial y no esencial se presentó una variación en los riesgos de contagio; por lo que dependiendo del tipo y las características del empleo, las personas estuvieron más o menos expuestas, especialmente aquellas laborando en actividades esenciales (Castro Méndez et al., 2021). Si bien las afectaciones fueron evidentes para el sector formal, sin duda, fueron más agudas para el sector informal.

[...] las personas migrantes resultaron afectadas de manera desproporcionada, por cuanto estas no solo se concentran en los sectores más golpeados por la crisis, sino también en el segmento de la estructura productiva en que la productividad es baja, la informalidad es elevada y el acceso al empleo de calidad y a la protección social es limitado. (CEPAL, 2020: p. 9)

Esta desprotección se debe a la amplitud de la informalidad laboral en México, generalizada para la población extranjera y mexicana, pero también debido a

obstáculos jurídicos y burocráticos específicos que enfrentan las poblaciones migrantes en México.

Una de las industrias que genera más empleos para las poblaciones de interés tanto en la formalidad como en la informalidad es el sector de preparación y venta de alimentos y restaurantes, el cual se vio fuertemente afectado. Uno de los programas más exitosos en materia laboral es el promovido por ACNUR para relocalizar a las personas refugiadas en ciudades donde existe una mayor demanda de mano de obra y mejores condiciones para su integración. El programa comenzó en Saltillo, Coahuila, en 2016, y al cierre de 2019 había logrado integrar a 5,874 personas refugiadas al mercado formal. Con la pandemia el programa de relocalización se vio detenido durante algunos meses debido a dos principales razones. Por un lado, por las afectaciones económicas de las empresas que participan en el programa, ya que muchas de ellas no pudieron continuar con las contrataciones e incluso despidieron personal, y por otro lado, debido a los riesgos sanitarios de trasladar a familias desde el sur del país hacia el norte. Sin embargo, una vez que se reactivó el programa en la segunda mitad de 2020, este ha continuado creciendo y se ha extendido a otras ciudades, acercándose a las 20,000 personas beneficiadas.

Como se mencionó al inicio de este apartado, el gobierno federal no ofreció medidas especiales para mitigar las afectaciones económicas de la pandemia. Fueron otros actores quienes generaron las respuestas más relevantes, tales como transferencias en efectivo y/o en especie para personas migrantes. En el trabajo de campo documentamos la transformación de los programas y estrategias de muchas organizaciones de la sociedad civil para poder generar apoyos extraordinarios y acceder a fondos de emergencia de sus fuentes financiadoras para, a su vez, apoyar a otras organizaciones de la sociedad civil, albergues y poblaciones en movilidad usuarias de sus servicios.

ACNUR ha desarrollado estrategias para incluir a la población refugiada en los sectores formales a través del Programa de Integración *in situ*. En alianza con el Sistema Nacional de Empleo (SNE) ha contratado a personas refugiadas mediante las ferias de empleo y otras actividades, las cuales se vieron suspendidas con la pandemia; a pesar de ello, la atención del SNE ha continuado por vía telefónica. Las afectaciones en el sector laboral han sido significativas tanto para la población mexicana como para la población migrante.

Además del Programa de Relocalización de ACNUR, existe un programa de protección social local, dirigido a población solicitante y refugiada. En Tapachula, el gobierno federal a través de la Secretaría de Bienestar incorporó a población solicitante y refugiada al Programa Emergencia Social, en coordinación con el

gobierno municipal de Tapachula para otorgar apoyos económicos a cambio de realizar actividades de limpieza del municipio. Este programa utilizado para brindar apoyo humanitario a las personas migrantes que buscan permanecer en territorio mexicano, tiene una temporalidad desconocida, en tanto que sus lineamientos mencionan que este programa federal está diseñado para cuando acontece “una situación adversa [en el país] producto de la actividad humana que haya generado una situación de vulnerabilidad en los derechos sociales de las familias” (Programa Emergencia Social, 2019, p. 6), de modo que su ámbito de acción son los territorios o localidades afectados por el escenario mencionado. Este programa venía funcionando desde el arribo de las caravanas como una estrategia temporal, *ad hoc*, de atención ante la emergencia migratoria en aquella región. A la situación de incertidumbre se agregó su suspensión durante los primeros meses de la pandemia, y se reactivó ampliando la contratación para el levantamiento de censos y realización de entrevistas para identificación de contagios de la COVID-19.

En esta investigación no se identificaron programas o estrategias para la integración laboral focalizada a la población migrante en el contexto de pandemia. Lo que se identifican son arreglos informales entre organizaciones de la sociedad civil y algunas empresas, que por lo regular no ofrecen protección social. En 2021, la OIM presentó el Manual Básico para contratar personas migrantes en México con el objetivo de dar a conocer a las y los empleadores, algunos puntos básicos para facilitar la inclusión de extranjeros en el mercado laboral. Además, Casa Refugiados A.C. y ACNUR generaron una guía para la contratación de personas refugiadas y solicitantes de asilo para incentivar la inclusión laboral en México.

### **Acceso a la educación y al sistema de cuidados: la gran deuda de la pandemia es con las niñas, los niños y adolescentes**

Las mujeres y sus familias en la migración han enfrentado afectaciones particulares al llegar a México con personas dependientes, niños, niñas y/o adolescentes. En México, las mujeres cuidadoras que trabajan en el sector informal tienen un muy limitado acceso a guarderías, situación muy similar a la que enfrentan las mujeres migrantes. Si durante la pandemia el acceso a la educación y al sistema de cuidados para la población nacional han sido dos de los problemas más importantes de este periodo; para el caso de las personas migrantes la afectación ha sido aún más fuerte, debido a que carecen de redes de apoyo.

Por ello, se puede afirmar que el cierre oficial de guarderías estatales y privadas a causa de la pandemia no tuvo un impacto significativo para las mujeres migrantes y sus familias, ya que difícilmente podían acceder a estos servicios, a menos que tuvieran un empleo formal. Las mujeres por lo regular dependen de redes informales de cuidado en los albergues y de las comunidades de apoyo en las viviendas compartidas con otras mujeres con las que se dividen las tareas de crianza (CEPAL, 2020).

La Jornada Nacional de Sana Distancia decretada en marzo de 2020 contempló el cierre de escuelas de educación básica, media superior y superior; lo cual se ha mantenido hasta una apertura temporal y paulatina de algunas escuelas en junio de 2020. Algunos albergues reportan que ante la falta de acceso a servicios educativos y de cuidado, han tenido que reorganizar sus espacios para proveer de servicios a la población infantil, en particular, los albergues que reciben menores no acompañados, reportan haber impartido clases de preparación para los exámenes frente al Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, los cuales han sido suspendidos en el contexto de pandemia.

## Conclusiones

La pandemia de la COVID-19 hizo evidente la precariedad e inestabilidad de los procesos de integración de la población en movilidad en México. Aunque los marcos normativos son incluyentes y progresistas, transformaciones más estructurales a nivel institucional especialmente en el sistema de salud y en la política social, junto a la falta de armonización y especificación de requisitos en las reglas de operaciones limita la inclusión y protección social de estas personas, generando una diversidad de obstáculos principalmente operativos que actúan como barreras al acceso efectivo a derechos. Por ello, concluimos que si bien los reglamentos para garantizar el acceso a los servicios básicos de salud y educación previstos en la ley suelen no excluir a las poblaciones en movilidad, la garantía de su inclusión debe hacerse de manera explícita y armonizada en la política pública para lograr subsanar las limitaciones operativas.

Si bien la reconfiguración de actores con mayor participación de organizaciones internacionales había iniciado años atrás, en particular como resultado de la creciente presencia de personas en movilidad forzada y solicitantes de la condición de refugiado, la pandemia hizo aún más evidente tanto los vacíos del Estado, como la incidencia en materia de protección social por parte de las organizaciones de la sociedad civil y organizaciones internacionales. Esto

derivó en la implementación de estrategias *ad hoc* por parte de organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil para mitigar algunos de los efectos generados por la emergencia sanitaria, lo que impacta directamente en la capacidad del Estado de actuar dentro del paradigma de los derechos humanos, especialmente frente a su obligación para garantizar el acceso a la salud como un derecho humano. En su lugar, estas estrategias redundaron en un beneficio temporal de corte asistencial.

A pesar de que en México los derechos de las personas migrantes se sustentan en el derecho a la no discriminación establecido en el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estas personas aún no son reconocidas en la práctica como sujetos de derecho. El contexto de pandemia consolidó el reconocimiento de estas poblaciones por parte del Estado, los organismos internacionales, las organizaciones de la sociedad civil y la sociedad en su conjunto, como sujetos de ayuda humanitaria, alejándose del paradigma de los derechos humanos y de la obligación del Estado mexicano de cumplir con sus obligaciones en materia de protección internacional.

Las políticas de migración y refugio en México, país receptor de poblaciones desplazadas forzadas, no han respondido a las especificidades y necesidades de protección internacional que presentan las personas migrantes, especialmente grupos en condiciones de vulnerabilidad como son mujeres embarazadas, niños, niñas y adolescentes y personas enfermas o con alguna discapacidad; tampoco diferencian los servicios que requiere la población de recién llegada y de mediana estancia, tal como sucede en el caso de acceso a la vivienda. La pandemia demostró la fragilidad de la implementación de los marcos de regulación y protección, y la respuesta tardía por parte del Estado para generar respuestas adecuadas a la realidad de las movilidades. Esta investigación coincide con otros estudios (Scalettaris, 2010) que evidencian que dependiendo del contexto, las políticas de protección incluyen o excluyen a las poblaciones en movilidad a partir de su estatus migratorio, tal como ha sido el caso del acceso al empleo formal, lo que en México es la puerta de entrada para diversos servicios de protección social, pero que, sin embargo, se limita a tener el estatus de persona refugiada.

Finalmente, esta investigación demostró que la conjunción de una tímida intervención del Estado en un contexto coyuntural de emergencia —como el impuesto por la pandemia de la COVID-19—, sumado a un contexto estructural de ausencia de una política integral de inclusión de personas migrantes acentuó las condiciones de inclusión parcial y discrecional —por acción o por omisión— a la que se enfrenta la población migrante en México.

## Referencias

- Alba, R. y Nee, V. (1997). Rethinking Assimilation Theory for a New Era of Immigration. *International Migration Review*, 31(4), 826-874. <https://doi.org/10.2307/2547416>
- Bautista-González, E., Werner-Sunderland, J., Pérez-Duarte Mendiola, P., Esquinca Enríquez de la Fuente, C. J., Bautista Reyes, D., Maciel Gutiérrez, M. F., Murguía-Arechiga, I., Vindrola-Padros, C., y Urbina Fuentes, M. (2021). Health-care guidelines and policies during the COVID-19 pandemic in Mexico: A case of health-inequalities. *Health Policy OPEN*, 2, DOI:10.1016 / j.hpopen.2020.100025
- Borjas, G. (2007). *Mexican Immigration to the United States*. The University of Chicago Press.
- Calderón, L. (2014). Vulnerabilidad e inmigración en México: entrar por la puerta trasera. En M. A. Anguiano Téllez y R. Cruz Piñeiro (Coord.), *Migraciones internacionales, crisis y vulnerabilidades: perspectivas comparadas*. El Colegio de la Frontera Norte
- Castilla Juárez, K. (2014). “Ley de Migración mexicana: algunas de sus inconstitucionalidades”. *Migración y Desarrollo*, n.m. 12. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-75992014000200006](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-75992014000200006)
- Cecchini, S., Filgueira, C., y Robles, F. (2014). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada*. CEPAL. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36831/S2014250\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36831/S2014250_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- CEPAL (2019). *Panorama Social de América Latina 2019*. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44969-panorama-social-america-latina-2019>
- CEPAL (2020). *El desafío social en tiempos del COVID-19. Informe Especial COVID-19 N°3*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45527-desafio-social-tiempos-covid-19>
- CMDPDH (2020). *Informe sobre los efectos de la pandemia del COVID-19 en las personas migrantes y refugiadas*. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-informe-migracion-y-covid-19.pdf>
- Coria, E. y Zamudio, P. (2018). *Inmigrantes y refugiados ¿Mi casa es tu casa? México, Centro de Investigación y Docencia Económicas*. Centro de Investigación y Docencia Económicas.

- De la Flor Patiño, Y. I. (2014). *¿Realidad o discurso? Los derechos humanos de los migrantes centroamericanos en México*. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Delajara, M., De la Torre, R., Díaz-Infante, E., y Vélez, R. (2018). *El México del 2018. Movilidad social para el bienestar*. Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Filgueira, F., Galindo, L. M., Giambruno, C. y Blofield, M. (2020). *América Latina ante la crisis del COVID-19: vulnerabilidad socioeconómica y respuesta social*. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/46484>
- Fundación Bertelsmann (2020). Integration. En *Sustainable Governance Indicators*. Bertelsmann Stiftung. [https://www.sgi-network.org/2020/Policy\\_Performance/Social\\_Policies/Integration/Integration\\_Policy](https://www.sgi-network.org/2020/Policy_Performance/Social_Policies/Integration/Integration_Policy)
- Gandini, L. (2015). *¿Escapando de la crisis?: un estudio comparativo de trayectorias laborales de migrantes en la Ciudad de México y Madrid*. UNAM. Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias.
- Gandini, L., Fernández de la Reguera, A., y Narváez, J. (2020). *Caravanas*. UNAM.
- Guevara Bermudez, J. A. (2014). Conexiones entre los derechos humanos de las personas migrantes y la seguridad. Es posible afirmar que el derecho mexicano criminaliza la migración indocumentada?. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, n.m. 31.
- Gleizer, D. (2020). *El exilio incómodo. México y los refugiados judíos, 1933-1945*. El Colegio de México-UAM.
- Gómez, Pablo Sebastián (2019). *Perspectivas teóricas en el estudio de la incorporación de migrantes: modelos analíticos, entramados jerárquicos y racialización*. *Tabula Rasa*, 30, 89-106. <https://doi.org/10.25058/20112742.n30.05>
- Guzmán Elizalde, L. (2014). *Estudio regional sobre políticas públicas de integración de migrantes en Centroamérica y México*. Sin Fronteras. <https://sinfronteras.org.mx/wp-content/uploads/2018/12/integracion.pdf>
- Haas Paciuc, A., Sánchez-Montijano, E., y Zedillo Ortega, R. (coord.) (2020). *Cohesión Social: Hacia una política de integración de personas en situación de movilidad en México*. CIDE.
- Herranz, Yolanda (2007). La formación de empresariado inmigrante en el contexto español. en J. Beltrán, L. Oso y N. Ribas (Eds.), *Empresariado étnico en España* (pp. 69-100). Observatorio Permanente de la Inmigración. [www.mtas.es](http://www.mtas.es)

- Ímaz, Cecilia et al. (2011). Políticas públicas sobre migración y sociedad civil en México. En L. M. Chiarello (coord.), *Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México*. Scalabrini International Migration Network Inc.
- Jacobo, M. (2016). *Migración de retorno y políticas de reintegración al sistema educativo mexicano*. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Portes, A. y Rumbaut, R. G. (2006). *Immigrant America: a portrait*. University of California Press.
- Portes, A. y Zhou, M. (1993). The New Second Generation: Segmented Assimilation and its Variants. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 530(1), 74-96. <https://doi.org/10.1177/0002716293530001006>
- Ramírez-García, T., y Lozano Ascencio, F. (2020). Vulnerabilidad de la población migrante de México frente a la pandemia del COVID-19. *Revista Latinoamericana De Población*, 15(28), 102-34. <https://doi.org/10.31406/relap2021.v15.i1.n28.4>
- Scalettaris, G. (2010). Refugees or Migrants? The unhcr’s Comprehensive Approach to Afghan Mobility into Iran and Pakistan. En Geiger y Pécoud (eds.), *The Politics of International Migration Management. Migration, Minorities and Citizenship* (pp. 252- 270). Palgrave Macmillan.
- Schiller, N. G., Basch, L., y Blanc-Szanton, C. (1992). *Towards a Transnational Perspective on Migration: Race, Class, Ethnicity, and Nationalism Reconsidered*. New York Academy of Sciences.
- Scott FitzGerald, D. y Arar, R. (2018). The Sociology of Refugee Migration. *Annual Review of Sociology*, (44), 387-406. <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-073117-041204>
- Secretaría de Salud (2020). *Plan Operativo de Atención a la Población Migrante ante la COVID-19*. [https://coronavirus.gob.mx/wp-content/uploads/2020/05/Plan\\_Operativo\\_Atencion\\_Poblacion\\_Migrante\\_COVID-19.pdf](https://coronavirus.gob.mx/wp-content/uploads/2020/05/Plan_Operativo_Atencion_Poblacion_Migrante_COVID-19.pdf)
- Statista (2021a). *Número de casos confirmados de coronavirus (COVID-19) en América Latina y el Caribe al 19 de octubre de 2021*, por país <https://es.statista.com/estadisticas/1105121/numero-casos-covid-19-america-latina-caribe-pais/>
- Statista (2021b). *Número de personas fallecidas a causa del coronavirus (COVID-19) en América Latina y el Caribe al 19 de octubre de 2021*, por país. <https://es.statista.com/estadisticas/1105336/covid-19-numero-fallecidos-america-latina-caribe/>

- Vera Espinoza, M., Prieto Rosas, V., Zapata, G. P., Gandini, L., De la Reguera, A. F., Herrera, G., Lopez Villamil, S., Zamora Gomez, C. M., Blouin, C., Montiel, C., Cabezas, G., y Palla, I. (2021). Towards a Typology of Social Protection for Migrants and Refugees in Latin America during the COVID-19 Pandemic. *Comparative Migration Studies*, 9(52), 1-28.
- Vera Espinoza, M., Zapata, G. P., y Gandini, L. (2020). Mobilidade dentro da imobilidade: migrantes diante da Covid-19 na América Latina. *Open Democracy*. <https://www.opendemocracy.net/pt/democraciaabierta-pt/mobilidade-dentro-da-imobilidade-migrantes-diante-covid-19-na-america-latina/>



## **Entre (des)protección social y ayuda humanitaria: el control de las y los migrantes durante la COVID-19 en Perú**

Irene PALLA, Cristina ZAMORA GÓMEZ y Cécile BLOUIN

Calificado como crisis humanitaria tanto a nivel internacional como nacional, el éxodo venezolano impactó en las políticas migratorias de Sudamérica, relacionándola directamente con el tema humanitario (Herrera y Berg, 2019). En especial, para países con menor tradición de inmigración, como Perú, que acoge a más de un millón de personas venezolanas, la gobernanza migratoria estatal se enlaza desde su comienzo con las organizaciones internacionales responsables de la ayuda humanitaria. Esa última, en Perú durante la pandemia por COVID-19, se convierte en un eje esencial para garantizar una vida digna a la población migrante, siendo este segmento de la población ignorado de las políticas de protección social del país.

En este capítulo nos interrogamos sobre los vínculos entre control, humanitarismo y protección social hacia la población migrante en Perú durante la pandemia por COVID-19. El texto se divide en tres secciones. La primera analiza la protección social en el país, enfocándonos en específico en la población migrante. Luego de ello, analizamos las distintas formas de control estatales, activo y pasivo, resaltando sus vínculos y sus impactos específicos para el tema en la protección social. La tercera parte está dedicada al concepto de humanitarismo y su aplicación en el caso peruano. Finalmente, sugerimos algunas conclusiones.

El presente trabajo es fruto de la investigación desarrollada por el grupo científico Análisis Comparado sobre Migración y Desplazamiento Internacional en las Américas (CAMINAR), que tuvo como propósito valorar de qué modo las poblaciones migrantes y refugiadas de América Latina se veían afectadas por la pandemia de la COVID-19 y en qué grado las medidas de mitigación contemplaban a estas poblaciones. Dicho estudio permitió la producción y el análisis de información primaria cualitativa para dar respuesta a estos

interrogantes y su trabajo de campo a través de entrevistas virtuales se realizó entre julio y septiembre de 2020.

## **La protección social en el Perú: entre el universalismo básico y la inclusión diferenciada de las personas migrantes**

Entendiendo la protección social<sup>1</sup> como “el conjunto de políticas e intervenciones públicas que permiten a la/el ciudadana/o y su familia manejar los riesgos sociales, así como proporcionar apoyo a los que se encuentran en situación de extrema pobreza y vulnerabilidad” (Velazco, 2011), esa enfrenta numerosos retos en el Perú. El modelo bajo el cual se han desarrollado las políticas sociales en el país está directamente relacionado con la política y el nivel de crecimiento y estabilidad económica que esto atraviesa.

Para el análisis de la inclusión en los programas de protección social, partimos de un enfoque crítico de la inclusión que cuestiona la visión binaria de inclusión/exclusión para explorar la multiplicidad de posiciones que puede tener una persona migrante en los países de destino. Mezzadra y Neilson proponen el concepto de “inclusión diferenciada” que hace referencia a la multiplicidad de normas, formas de subordinación, discriminación y segmentación. Con ello, ubican a la inclusión no como algo benevolente en sí, sino como una estrategia de jerarquización y control (2012).

## **Recorrido histórico sobre protección social en Perú**

En un rápido recorrido histórico, cabe destacar que, en la década de los noventa, las políticas sociales se volvieron selectivas y el gasto público se redujo a programas focalizados orientados a los grupos más necesitados bajo criterios de pobreza y vulnerabilidad (Velazco y Pérez, 2011), generando problemas de duplicidad de programas sociales con un mismo objetivo y deficiencia en la focalización de la

---

<sup>1</sup> Existen múltiples definiciones y enfoques, que van cambiando con el tiempo. Según la Organización Internacional del Trabajo, la protección social está relacionada con y responde a las necesidades del riesgo social, por lo cual incorpora los regímenes de seguridad social, los planes privados o no obligatorios con objetivo similar y la atención de la salud pública y la asistencia social (Convenio núm. 102 OIT-1952). Por otro lado, el Banco Mundial incorpora en la definición a todos los programas de seguridad social (pensiones y seguro de salud), programas de asistencia social (empleos de emergencia, asistencia a indigentes y transferencias en efectivo) y programas y políticas de mercado laboral en cuanto relacionados con la protección social.

población beneficiaria (Du Bois et al., 2004; Vásquez, Cortez, Riesco, 2000). Sumado a ello, la Constitución de 1993, dada en un contexto neoliberal, plantea una protección limitada del derecho a la salud (León Florián, 2014).

Para la década de 2000, el Estado buscó brindar una cobertura universal de las prestaciones sociales básicas, así que, entre 2006 y 2011, se destinaron recursos públicos para ampliar la cobertura de programas sociales y se redujeron los niveles de selectividad que venían de los noventa (Lavigne, 2013). La protección social se inclinaba hacia el llamado universalismo básico. Aun así, se identificó que el crecimiento económico y el aumento de gasto del Estado en servicios y programas sociales no fue suficiente para reducir las brechas asociadas a la pobreza, sino que se necesitaba una política de inclusión social y el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2012).

En octubre de 2011, la Ley núm. 29792 creó el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). Este hecho marcó un hito en la política pública del Perú, ya que por primera vez en su historia, el Estado peruano contó con un ente rector de la política social nacional. Esta entidad, junto con el Ministerio de la Mujer y de las Poblaciones Vulnerables (MIMP) son actualmente las principales instituciones que coordinan y gestionan los programas de reducción de la pobreza. Asimismo, el Ministerio de Salud y el Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo atienden otras necesidades en materia de protección social en el país.

En suma, en las últimas décadas, el Estado ha desarrollado un sistema de protección social dirigido principalmente a las y los ciudadanos considerados en situación de vulnerabilidad o a los hogares en condición de extrema pobreza. Aun así, el sistema de protección social peruano sigue siendo muy fragmentado y enfrenta importantes carencias en su implementación y gestión.

## **Personas migrantes y protección social en Perú**

Con respecto a las personas extranjeras, la Ley de Migraciones (Decreto Legislativo núm. 1350, 2017) reconoce los derechos humanos de las personas migrantes en sus principios (artículo I). Asimismo, la normativa reconoce expresamente el derecho a la salud, al trabajo y a la educación de las personas migrantes en igualdad de condiciones con la población nacional. El Reglamento de la normativa plantea por su lado la necesidad de adoptar normas específicas por parte de los entes rectores para garantizar estos derechos (artículos 7 y 8).

Hasta la fecha, estos no han generado normas claras para el acceso de las personas extranjeras a los programas sociales.

Si bien a nivel normativo se reconoce a la población migrante estos derechos, en la práctica el acceso real se vincula con criterios de nacionalidad o de documentación, que constituyen barreras insuperables para su garantía (Vera Espinoza et al., 2021). En general, las personas migrantes no han sido reconocidas como grupo vulnerable por parte del Estado, ni cumplen con los requisitos documentales para ser beneficiarias de los programas sociales del Gobierno; como, por ejemplo, Vaso de Leche, Juntos, SIS gratuito y Pensión 65 que requieren para su inscripción, entre otros, tener DNI o carné de extranjería<sup>2</sup> y que el hogar se encuentre en condición de extrema pobreza (Blouin et al., 2021). Por lo cual, se evidencia como la condición de ciudadanía<sup>3</sup>, característica del universalismo básico, constituiría la base del acceso real y se asiste a una consecuente exclusión y discriminación institucional por el sistema burocrático. Asimismo, la inclusión en la protección social se construye alrededor de la segmentación y de la jerarquización, según criterios de vulnerabilidad que responden a lógica de la compasión (Mezzadra y Neilson, 2012; Vera Espinoza et al., 2021). Ello no garantiza derechos, pero asegura —en papel— la protección de aquellas categorías que sería inmoral dejar al lado. Por ejemplo, las mujeres embarazadas y los menores de cinco años pueden acceder al sistema de salud integral (SIS) sin importar su nacionalidad y su condición migratoria.

Debido a la crisis sanitaria por COVID-19, el Gobierno ha adoptado y creado distintas medidas de emergencia de protección social para hacer frente a las nuevas necesidades de la población (Blofield et al., 2020). A pesar de esto, la población migrante no ha sido incluida ni ha podido tener acceso a los programas implementados, aunque resultara una de las más golpeadas por las consecuencias socioeconómicas de la cuarentena (IDEHPUCP et al., 2020). Más bien, sus derechos a la salud, la seguridad alimentaria, la vivienda, el empleo, la educación, entre otros, se han visto completamente vulnerados, a excepción de la posibilidad de ser atendidos en caso de enfermedad por la COVID-19 o de vacunarse contra el virus<sup>4</sup>. A esto se añade la dificultad de acceder a la regularización y renovación de documentos migratorios (Blouin et al., 2021; Palla, 2021a) y a la solicitud de asilo (Palla, 2021b), que constituyen

---

<sup>2</sup> En Perú el carné de extranjería es el documento de identidad de las personas extranjeras residentes en el país.

<sup>3</sup> En Perú el DNI se otorga únicamente a las y los ciudadanos peruanos.

<sup>4</sup> Para una revisión integral de la protección social antes y durante la pandemia por la COVID-19 en Perú, revisar Blouin et al., 2021.

la base de acceso a cualquier tipo de derecho. Asimismo, se observa cómo los distintos tipos de estatus (migrante en situación regular o irregular, solicitante de la condición de refugiado) y el tipo de documentación (carné de solicitante, carné de extranjería, carné del Permiso Temporal de Permanencia) generan una inclusión diferenciada (Mezzadra y Neilson, 2012). En el siguiente apartado, analizamos el control y sus impactos en materia de protección social para la población migrante.

### **Entre control activo y pasivo: la (des)protección social en juego**

El Perú, al igual que otros países de la región sudamericana, cuenta con una política migratoria<sup>5</sup> caracterizada por reconocer distintos derechos y a la vez mantener un cierto control. Esta política mixta puede ser calificada de “control con rostro humano” (Domenech, 2013)<sup>6</sup>, en ese sentido, el control que sigue siendo central en la respuesta migratoria se disfraza mediante el reconocimiento de los derechos de las personas migrantes. Este discurso es central en la gobernanza migratoria promovida tanto por el Estado como por las organizaciones internacionales, como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (Domenech y Boito, 2019). Para Domenech y Boito, este enfoque de derechos humanos en la política migratoria es problemático porque “se contenta con derechos obtenidos, o sea, con derechos existentes, en lugar de llevar más allá los límites de la imaginación” (Domenech y Boito, 2019), y con ello se asiste a un debilitamiento de las luchas migrantes.

### **El control activo: *procesos de (ir)regularización y securitización***

Por otro lado, en el marco de la gobernanza migratoria, se plantea la regularidad migratoria como agenda de las migraciones y se ubica al orden jurídico como “el orden natural de las cosas” (Domenech, 2009). La idea que se suscribe tras esta ubicación es que la política migratoria se conciba como únicamente una cuestión de regularización (Domenech, 2013; Domenech y Boito, 2019). Se produce una

---

<sup>5</sup> La política migratoria incluye: Ley de Migración DL 1350 y su Reglamento del 2017, Ley del Refugiado del 2002, Política Nacional Migratoria 2017-2025, entre los principales instrumentos. Asimismo, consideramos que las normas de rango inferior como directrices, así como las prácticas componen esta política. Por razones de espacio, no podemos describir cada uno de los instrumentos. Para más información ver: Zamora, Palla y Blouin (2022); Blouin (2021); Blouin y Button (2020).

<sup>6</sup> El autor analiza el caso argentino.

alineación perfecta entre migración y regularización, y en este escenario la OIM plantea su discurso en torno a cómo ha de llevarse a cabo esta regularización en términos administrativos, sin entrar a complejizar sobre si la migración debe ser autorizada o no (Blouin y Button, 2020). Desde esta perspectiva, la migración no se adscribe como amenaza a la sociedad nacional (Geiger y Pécouud, 2010).

En el caso peruano, la regularización migratoria ha sido presentada como un eje clave desde la ley de 2017 y a través de los distintos programas de regularización adoptados, como el Permiso Temporal de Permanencia (PTP) para la población venezolana y el reciente Carné de Permiso Temporal de Permanencia (CPP) para las personas en condición migratoria irregular. Ambos mecanismos se caracterizan por su complejidad en cuanto a criterios y otros aspectos, como el costo, las dificultades burocráticas y las estrategias comunicacionales de estos mecanismos. Ello ha generado malentendidos, sospecha y desconfianza en la población migrante. Pues, las solicitudes de CPP fueron extremadamente más bajas de lo esperado, por lo cual hasta la fecha se amplían los plazos de preinscripción para acceder al mecanismo, pero aun así no se obtuvo el resultado de regularización esperado. Con ello, la irregularidad migratoria sigue siendo una realidad para todas las personas que no pueden acceder al mecanismo (Blouin et al., 2021; Blouin, 2021). Como lo afirma Domenech, estas regularizaciones excepcionales siempre dejan un espacio para la irregularidad (2009). Asimismo, la creación de estos programas especiales no representan soluciones reales ni son garantía de acceso a la protección social, más bien generan nuevos y posteriores niveles de inclusión diferenciada en términos de Mezzadra y Neilson (2012).

En los últimos años, en Perú, estos procesos de regularización y de “control con rostro humano” (Domenech, 2013) se acompañan también de prácticas de hostilidad fuertemente visibles y típicas de la securitización. Ello se explica también por los impactos en la región del imperante y generalizado enfoque securitista y la narración criminalizadora de las migraciones. Las limitaciones al solicitar el asilo a partir de 2019, la militarización de las fronteras a partir de 2021, la imposibilidad de acceder a la regularización durante más de dos años, las distintas formas de expulsiones y la criminalización de la migración han sido muestra de esta ambivalencia entre la supuesta retórica de generosidad del Estado peruano y el rechazo real que enfrenta la población migrante (Zamora et al., 2022). Es así que observamos cómo el Estado peruano muestra oficialmente una cara y un discurso garantista de derechos y apertura al diálogo y a la cooperación, por un lado, mientras que por el otro, aplica medidas securitistas y de discriminación (IDEHPUCP et al., 2020). Esto invisibiliza las luchas,

resistencias y formas de reivindicación de la población migrante y de la sociedad civil involucrada. La falta de una agenda clara en la materia, incluyendo una crítica sistémica y una propuesta estructural para su cambio, se puede explicar por la carencia de participación real<sup>7</sup> de estos actores en las mesas y los espacios de concertación de la política migratoria (Zamora et al., 2022). Hay que destacar también que durante la emergencia por COVID-19 en Perú se dieron importantes crisis socioeconómicas, ambientales y políticas, sumergiendo el país en un periodo de profunda inestabilidad política, que ha afectado la gestión y la narración de las migraciones. Las personas migrantes fueron designadas como chivos expiatorios en los distintos programas y discursos políticos (Palla, 2021c, 2021d).

### **El control pasivo: exclusión cubierta por el humanitarismo**

Este control activo y visible para todos coexiste con otra forma de control vinculado a la inacción del Estado en materia de protección social de la población migrante. Su carácter invisible y pasivo lo convierte en un control aún más peligroso, frente al cual no se pueden articular contra-discursos y acciones. Esta forma de control pasivo se basa en la ausencia y la omisión de acciones y medidas necesarias y requeridas por ley. Según Foucault, la soberanía es el derecho de “hacer morir y dejar vivir” (Foucault, 2003). Por ejemplo, el acceso a la salud o a una vivienda digna, así como la posibilidad de recibir bonos económicos frente a la crisis sanitaria y económica por la COVID-19, constituyen sistemas de control que dejan vivir a la población. En el caso de la población migrante, el Estado no toma acciones para garantizar estos derechos, sino que delega estas funciones a otros actores privados, los actores humanitarios y en especial la OIM y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (Blouin et al., 2021).

Durante la pandemia, tanto el presidente Vizcarra como Sagasti han llamado públicamente a las organizaciones internacionales para que atiendan las necesidades humanitarias de la población migrante venezolana. Por ejemplo, Martín Vizcarra a inicios de la pandemia, en marzo 2020, declaró en conferencia de prensa que la cooperación internacional sería la responsable de la atención a la población venezolana durante la emergencia, confirmando así la renuncia y delegación de la soberanía estatal al rol protagónico de las

<sup>7</sup> Por ejemplo, en el caso de la Mesa de Trabajo intersectorial para la Gestión Migratoria, las organizaciones de sociedad civil no tienen derecho a voto y solo asisten a las reuniones ampliadas.

organizaciones internacionales (Zamora et al., 2022). La Defensoría del Pueblo y la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos cuestionaron esta práctica abiertamente discriminatoria (IDEHPUCP et al., 2020). Francisco Sagasti, por su lado, durante la Conferencia Internacional de Donantes en Solidaridad con Refugiados y Migrantes Venezolanos organizada por el Gobierno de Canadá junto con OIM y ACNUR en junio de 2021, pidió 946,943,550 dólares americanos para atender la población venezolana presente en su territorio, declarando que “nos esforzamos para proveerles asistencia humanitaria inmediata, brindarles protección y fomentar su inserción socioeconómica en el país. Hemos tenido iniciativas innovadoras como el otorgamiento del permiso temporal de permanencia y el inicio del proceso de regularización migratoria”. Esta solicitud de apoyo económico desvela un discurso y una visión en parte propia del humanitarismo (ayuda humanitaria y protección) y solo en parte competente al Estado (inserción socioeconómica). En este sentido, en ambas declaraciones se manifiesta la visión y la forma de concebir la política migratoria del Estado peruano como algo de corto plazo (el PTP se presenta como una solución positiva), en respuesta a una crisis humanitaria (sin tomar en cuenta su prolongación en el tiempo) y que concibe a la persona extranjera o bien como sujeto humanitario digno de compasión o simplemente como trabajador y no como ciudadano o sujeto con derechos. El migrante se concibe, en este caso, bajo una narrativa de víctima pasiva, que necesita asistencia básica y amparo, pero sin poder ser incluido en los programas de protección social y acceder a derechos sociales. Asimismo, no se plantea como sujeto activo, capaz de ejercer derechos y posible ciudadano de la comunidad de acogida.

## **Delegación de soberanía como nueva forma de control estatal**

Este enfoque, propio del humanitarismo, no significa una pérdida de control por parte del Estado, sino más bien salvaguarda una imagen de preocupación y atención por parte de este último hacia la población migrante. Consideramos que la delegación de soberanía constituye un factor clave para el control, tanto para ejercer poder sobre la OIM y el ACNUR, que pueden operar en territorio peruano solo con el beneplácito del Estado y bajo sus condiciones, como de manera utilitarista, dejando de lado toda responsabilidad estatal y pudiendo eventualmente pedir cuentas a las Naciones Unidas en caso de que no hayan cumplido con sus funciones satisfactoriamente.

En este sentido, en nuestro trabajo de campo, encontramos cómo el Estado peruano ejerce su control en las decisiones que se toman para brindar ayuda humanitaria. Por ejemplo, permitiendo a OIM brindar asistencia humanitaria durante la primera fase del Estado de Emergencia: “se nos dio luz verde desde el gobierno para asistir a la comunidad migrante a partir de la segunda semana de alarma, sin la cual no podríamos haber prestado nuestra asistencia hasta bien entrado julio, con el levantamiento del estado de emergencia” (Entrevista realizada en el marco de CAMINAR, OIM Tacna, 7 de julio de 2020). Asimismo, ACNUR nos comentó que sus acciones de protección siempre se dan “de la mano con las instituciones públicas” (entrevista realizada en el marco de CAMINAR, ACNUR Tacna, 6 de julio de 2020). Otro ejemplo de la participación del Estado en la toma de decisiones es el caso del Gobierno regional de Tacna:

Para evitar estos casos de xenofobia, en los programas de asistencia de la OIM se ha incluido un porcentaje de beneficiarios de población local, finalmente estamos ante una crisis sin precedentes y las personas vulnerables no son únicamente las personas en movilidad. Esta ha sido una petición del gobierno regional, en las conversaciones con OIM, esta justificó que se centra en población venezolana porque la asistencia gubernamental nunca está orientada a población extranjera, con lo que el vacío que genera el gobierno tiene que suplirlo las organizaciones. (Entrevista a OIM Tacna, 7 de julio de 2020)

Estas relaciones de poder permiten al Estado desresponsabilizarse y a la vez controlar actores nacionales e internacionales, obligándolos a compromisos y a cambiar su manera de operar y hasta su misión. La delegación de la soberanía tiene consecuencias extremadamente graves con respecto a la tutela de los derechos humanos y a la protección social de las personas migrantes, que las organizaciones internacionales no logran (ni les corresponde) asegurar. Más bien, el hecho de aceptar hacerse cargo conlleva implicaciones relevantes y debilitan la lucha para las reivindicaciones de los derechos de las personas migrantes.

Luego de analizar estas formas de control, proponemos analizar el humanitarismo y su relación con el control y la protección social.

## Control humanitario y desprotección social

Tanto el Estado como las Naciones Unidas, con la creación de la Plataforma para Refugiados y Migrantes Venezolanos a nivel regional y también nacional (R4V), han interpretado el flujo migratorio venezolano a Perú bajo el paradigma de la crisis omnipresente y permanente. Ello implicó un mayor protagonismo de las organizaciones internacionales, y, en especial, de la OIM y ACNUR. Si bien la OIM tiene una larga trayectoria en el país<sup>8</sup>, su presupuesto y capacidad de acción en Perú se ha ampliado con la migración venezolana, por ejemplo, mediante la apertura de oficinas en distintos puntos del país y programas de proyectos y montos dedicados más amplios. El ACNUR, por su lado, abrió su oficina en la capital del país en 2017<sup>9</sup>, visto el incremento en solicitudes de protección internacional para luego abrir distintas oficinas en fronteras y ciudades del Sur como Cusco y Arequipa (Blouin, 2021). En estas circunstancias, la actuación de la OIM y el ACNUR como coordinadores de la plataforma R4V, supuso una gestión activa de la atención humanitaria hacia la comunidad migrante, especialmente la venezolana, con el apoyo de la Sociedad Civil, las Organizaciones Internacionales y las iglesias. Con ello, el humanitarismo en materia migratoria cobra especial relevancia en el país y llega a asumir un rol paraestatal en la gestión de la emergencia e inclusión migratoria.

El concepto de humanitarismo ha sido problematizado por los estudios críticos de migraciones, fronteras y cooperación en varias partes del mundo, incluyendo Sudamérica (Domenech, 2013; Ruiz y Álvarez Velasco, 2019). Para Fassin, “el gobierno humanitario puede definirse como la administración de colectividades humanas en nombre de un principio moral superior que considera la preservación de la vida y el alivio del sufrimiento como el valor más alto de la acción” (Fassin, 2007). Este concepto nos permite entonces percibir “una lógica política y moral más amplia en funcionamiento tanto dentro como fuera de las formas estatales” (Fassin, 2007), que supera el ámbito de los Estados-naciones por su referencia al universal (Pallister-Wilkins, 2018). No obstante ello, las prácticas humanitarias se ubican en un determinado contexto, con ciertos actores y ciertos sujetos. Con ello, operan mecanismos de jerarquización, control y categorización de buenos o malos migrantes, migrantes víctimas y

<sup>8</sup> El Perú es Estado Miembro de la OIM desde 1966 y, formalmente, el Gobierno Peruano aceptó la Constitución de la OIM mediante el Decreto Ley No. 17559 del 1 de abril de 1969. <https://www.iom.int/es/countries/peru-0>

<sup>9</sup> Hasta antes de esta fecha el tema de personas refugiadas recae en la agencia implementadora del ACNUR en el país que era supervisada por la oficina regional en Buenos Aires.

victimarios, etcétera (Pallister-Wilkins, 2018). Basualdo se refiere en ese sentido al “trabajo de humanización a través del cual se producen políticas y prácticas humanitarias, sujetos humanitarios y actores humanitarios” (2021). La literatura ha demostrado cómo el humanitarismo legitima y hasta potencia mecanismos de control (Basualdo, 2021) de los estados-naciones (Pallister-Wilkins, 2018). Este concepto nos permite entonces percibir “una lógica política y moral más amplia en funcionamiento tanto dentro como fuera de las formas estatales” (Fassin, 2007). Por ello, el gobierno humanitario supera las fronteras de los estados-naciones y lleva una misma visión y praxis en distintas partes del mundo, ejerciendo una colonización de imaginarios, saberes, dinámicas de poderes y gobernanza de las crisis humanas, las cuales son los éxodos y desplazamientos forzados.

### **El humanitarismo en la política: injerencias y creación de una estructura Paraestatal**

Basualdo, siguiendo a Fassin, destaca el *carácter externo* del discurso humanitarista, que se presenta como algo separado a la política migratoria (2021). Ello existirá no para sustituir a la política, sino para obviar a problemas contingentes que la política no soluciona, enmarcados en la visión moralizadora de la ayuda humanitaria. En este sentido, Fassin destaca el uso de un lenguaje moralizador, que hace que el discurso humanitario se separe aún más del discurso político imperante (Fassin, 2016). Sin embargo, este discurso coadyuva a legitimar acciones humanitarias que *de facto* tienen un carácter intrínsecamente político. Por ejemplo, ACNUR y OIM coordinan la Plataforma R4V, para gestionar, articular e impulsar proyectos dedicados al asesoramiento legal, la asistencia humanitaria y el apoyo psicosocial a las personas venezolanas mediante instituciones de la sociedad civil y de las iglesias. Por lo cual, dicha plataforma organiza acciones que oficialmente no se presentan como políticas, pero como respuestas a necesidades contingentes, asumiendo de facto la protección social, rol normalmente ejercido por el Estado. Con ello, R4V se convierte en una estructura para-estatal legítima de asistencia humanitaria, capaz de coordinar diferentes instituciones nacionales e internacionales, y de ejercer influencia sobre sus actividades y eventuales luchas y reivindicaciones de las propias organizaciones de migrantes (Domenech y Boito, 2019). Como nos comentó la organización Encuentros:

Es el Estado que tiene que intervenir. El Estado nunca nos ha llamado, nunca ha hablado con sociedad civil. Quizás de no haber nadie (como nosotros) el Estado habría sido obligado a hacer algo en esa situación, pero con el hecho que estamos no es consciente del problema y no ha intervenido [...]. Nosotros tenemos experiencias que pueden ayudar a quemar etapa, aunque no tenemos la solución. Probablemente, no se sienten con nosotros porque podemos ser muy directos, se ven solo con OIM y ACNUR porque son más correctos políticamente. (Entrevista a Encuentros - Servicio Jesuita de la Solidaridad, 1 de julio de 2020)

En el caso peruano, OIM y ACNUR tienen una relación estricta con el Estado, hasta llegar a influenciar y financiar sus políticas<sup>10</sup>. Por ejemplo, tanto OIM como ACNUR coordinan distintas mesas regionales dentro de la plataforma R4V (entrevistas CAMINAR). Durante la pandemia, se han creado otras tres mesas técnicas soportadas por ACNUR y coordinadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores sobre la vacunación, la salud mental y la inserción socioeconómica de las personas extranjeras. Sin embargo, el Estado sigue teniendo poder, en especial mediante el control activo. Muestras de ello son los cambios que comentamos anteriormente en la política de visa y del procedimiento de la determinación de la condición de refugiado en 2019 (Blouin, 2021).

## **Las consecuencias del humanitarismo en la (des)protección social**

Otra característica del humanitarismo contemporáneo es el *carácter de emergencia* y presentista (Basualdo, 2021) en la respuesta ante situaciones definidas como excepcionales (Fassin, 2010). Como se ha señalado en distintos trabajos, en estos contextos de crisis, se busca construir una víctima ideal que necesita compasión y ayuda (Ticktin, 2015; Bassualdo, 2021). Para ello, es necesario generar empatía entre quienes ayudan, mediante campañas comunicacionales centradas en el sufrimiento (Easton-Calabria y Omata, 2018), entre otros, que conllevan también relaciones de dominación y poder entre quienes ayudan y quienes son ayudados (Fassin, 2016). Esta excepcionalidad a la titularidad de derechos de las personas migrantes instaura una excepción a la ley, generando el axioma de que la persona ayudada lo es gracias a la compasión y no por ser titular de

---

<sup>10</sup> El ACNUR financia parte de los recursos de la Comisión Especial para los Refugiados así como funcionarios de la Defensoría del Pueblo. La OIM, por su lado, apoya con recursos económicos los procesos de regularización migratoria de la Superintendencia Nacional de Migraciones (Entrevistas CAMINAR).

derechos. El humanitarismo, en ese sentido, se asocia más con sentimientos que con derechos. Con ello, las prácticas humanitarias son excepciones a las leyes guiadas por la emoción. Para elegir y definir quiénes pueden estar atendidos en estos contextos urgentes, se suelen determinar criterios de vulnerabilidad que terminan invisibilizando y excluyendo a distintos grupos para atender a quienes son considerados las verdaderas víctimas (Janmyr y Mourad, 2018).

Respecto al carácter urgente, no nos cabe duda de la emergencia generada por la aparición y extensión de la COVID-19. Para Perú, como para la mayoría de los países, ha supuesto dar una respuesta sanitaria, social y política de forma apresurada, tanto por parte del Estado como de las organizaciones internacionales y de la sociedad civil. Si bien es cierto que, en este específico supuesto de pandemia, la respuesta lógica es la presentista, por supuesto, la respuesta dada de OIM, ACNUR y en general de los miembros de la plataforma R4V fue una extensión de formas de actuar anteriores a la crisis sanitaria que incluyen la jerarquización de la ayuda mediante criterios basados en la compasión (Vera Espinoza et al., 2022). OIM y ACNUR definen criterios de vulnerabilidad para atribuir la ayuda a la población migrante. Si bien, de acuerdo con el ACNUR, “hay servicios accesibles a todos”, se reconoce que estos específicos servicios de ayuda económica tienen “unos criterios de vulnerabilidad” que garantizan u obstaculizan la real obtención, según jerarquías de prioridad basadas en categorías de vulneración (entrevista realizada en el marco de CAMINAR, ACNUR Tumbes, 15 de julio de 2020). A lo largo de la crisis sanitaria, se buscó crear un proceso de articulación y registro por parte de la plataforma R4V, que permitiera llegar a un número mayor de personas y no duplicar ayudas y esfuerzos. Sin embargo, las dificultades en la selección para la ayuda fueron numerosas y generaron malestares entre las propias organizaciones: “tenemos que buscar entre las personas vulnerables que nos contactan, a las que son más y más vulnerables, porque no hay presupuestos posibles. Ha sido duro y más duro porque no puedes atender al 100%, tú tienes que discriminar” (entrevista realizada en el marco de CAMINAR, Encuentros - Servicio Jesuita de la Solidaridad, 1 de julio de 2020). Con ello, nuevamente se establece una inclusión diferenciada entre quienes merecen tener vidas vivibles frente a quienes no. El ACNUR nos comentó también la necesidad de mejorar los procesos de atención: “creo que los aspectos que hay que mejorar son la monitorización de los accesos a derechos de la población migrante y refugiada” (Entrevista a ACNUR Tumbes, 15 de julio de 2020).

Lejos de dar una respuesta integral, la ayuda humanitaria durante el periodo de la pandemia ha presentado deficiencias. En primer lugar, ha sido evidente que

esta ayuda humanitaria no ha llegado a todas las personas que lo han necesitado. Frente a ello, han surgido muchos descontentos y tiempos de espera importantes, así como una crítica a la gestión humanitaria. Por ello, ha habido instituciones que han adoptado otras estrategias en la ayuda, como el caso de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos:

Nosotros no tenemos una base en conjunto del tipo de ayuda que se ha hecho y si esta no se ha repetido por otra institución, entonces como Coordinadora acordamos como criterio de dar una única ayuda por afectación a un derecho humano, no había la necesidad que fuera “grave”, solo había que tener una afectación [...]. Hay un problema de falta de respuestas y de criterios que toma cada organización, a tal punto que me pregunto qué cosa es lo “más más vulnerable” por los derechos humanos. Hay la necesidad de reflexionar con todos esos actores para hablar sobre ese tema de las políticas humanitarias, lo que ha significado. (Entrevista a la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, 4 de julio de 2020)

En segundo lugar, consideramos que esta falta de eficacia de la ayuda humanitaria también se relaciona con la capacidad de la agencia migrante. La oficina del ACNUR en Tacna nos comentó que por “las personas que tengan algún tipo de necesidad no cubierta, ACNUR habilita una central de atención: número gratuito atendido por ACNUR y ahí se sistematiza y registra y se hace una evaluación de la situación” (Entrevista realizada a funcionario de ACNUR Tacna, 6 de julio de 2020). Si bien existe esta posibilidad de atención telefónica, observamos que muchas personas migrantes no conocen estos canales o no se sienten seguras. Con ello, un gran grupo de migrantes no recibe ayuda.

Notamos, entonces, que frente al discurso oficial de proteger a las personas migrantes, las organizaciones internacionales reproducen discursos, sistemas y acciones de control, que llegan a ser paraestatales y que no miran a la construcción y negociación de nuevas formas de ciudadanía. En especial, en materia de protección social, observamos que las organizaciones internacionales y sus socios no alcanzan el sector de la población deseado y ejercen también una política discriminante y segmentaria que construye, bajo la compasión, víctimas en situación de gran vulnerabilidad. Por lo tanto, esta forma de control humanitario acaba originando una paradoja peligrosa: en lugar de ayudar a las personas migrantes, contribuye a favorecer la exclusión de este colectivo al interno de la protección social, que les correspondería si fueron reconocidos como ciudadanos y ciudadanas. Más bien, legitima la derresponsabilización

estatal, sustituyéndose a ello, y desfavorece las reivindicaciones migrantes. Eso conlleva un aumento de desconfianza por parte de las mismas personas migrantes hacia las Organizaciones Internacionales, que pone en peligro la eficacia de su ayuda. No obstante, vimos también que existen otros colectivos que buscan dar otras respuestas más humanas, intentando promover luchas desde los propios colectivos migrantes.

## Conclusiones

El Perú, a pesar de contar con una nueva normativa migratoria que plasme los derechos para todas las personas más allá de su condición migratoria, no ha tenido un modelo inclusivo de protección social para la población migrante. Con ello, resulta imposible para gran parte de este colectivo acceder a derechos sociales en condiciones de igualdad. En este contexto de exclusión generalizada, se suman procesos de irregularización y criminalización de la población migrante, específicamente venezolana, y una discriminación institucional y xenofobia en alza.

La crisis sanitaria, social y económica derivada de la pandemia por COVID-19 ha agravado esta situación de falta de derechos. La población migrante se ha visto impactada en todos los aspectos de sus vidas diarias, tales como vivienda, salud, alimentación, educación y trabajo. Las medidas estatales adoptadas para mitigar las consecuencias económicas de la crisis sanitaria, principalmente mediante la entrega de bonos, no incluyeron a la población extranjera, impactando en especial a la población en situación de mayor precarización laboral. Más bien, el Estado pidió expresamente a las organizaciones internacionales brindar ayuda humanitaria a la población migrante, en especial, venezolana. Con ello, se ha observado cómo el Estado ha ignorado las necesidades de la población migrante renunciando a su soberanía y dejando la gestión de la ayuda humanitaria a cargo de organizaciones internacionales como OIM y ACNUR. La ayuda humanitaria, llevada a cabo por actores privados, ha sido priorizada frente a la oportunidad de ampliar la protección social, incluyendo a la población migrante. Esta política migratoria se basa sobre una gestión instrumental en la cual conviven estrategias políticas de control pasivo y control activo de los flujos, que llegan a producir invisibles formas de “hacer morir y dejar vivir” (Foucault, 2003) y hasta de necropolíticas (Zamora et al., 2022). Y si bien esta política ha sido criticada por algunos pocos sectores de la academia y organizaciones de la sociedad civil, en general ha pasado desapercibida.

El humanitarismo en la gestión de la migración, al constituirse en estructura paraestatal y sustituir al Estado, no ha cumplido con su misión de salvar vidas, sino que ha reproducido procesos de inclusión diferenciada según jerarquías de vulnerabilidad, generando desconfianza entre la población migrante y victimizándola bajo una lógica de compasión pasiva. En lugar de ayudar, por un lado, ha fortalecido y legitimado la desprotección social estatal, y, por el otro, ha debilitado las luchas migrantes y de la sociedad civil para la garantía de los derechos de esta población. Las Naciones Unidas en ese caso no potenciaron los programas existentes de los gobiernos nacional y regionales, a través de acciones y proyectos dedicados que habrían permitido el reconocimiento de las personas migrantes como ciudadanas con derechos. Nos encontramos frente a un nuevo fenómeno de monopolio de la gestión de la protección social por parte de las Naciones Unidas, que ya se estaba monitoreando previamente a la pandemia, y que durante la crisis sanitaria ha llegado a manifestarse en toda su magnitud.

Este capítulo ofrece también algunas pistas de reflexión. Primero, es necesario seguir reflexionando sobre los vínculos entre luchas migrantes, protección social y ayuda humanitaria. En otras palabras, valdría la pena indagar sobre las estrategias que desarrolla la población migrante frente a políticas, tanto estatales como paraestatales, que la ignoran. Por otro lado, en próximos trabajos debemos ahondar en las relaciones y estrategias de la sociedad civil para construir agendas que escapen de los discursos oficiales analizados y, en particular, de la jerarquización de la vulnerabilidad. Asimismo, sería pertinente profundizar los mecanismos internos y las dinámicas de poder que se instauran en las negociaciones entre instituciones estatales en sus niveles nacionales, regionales y locales y las Naciones Unidas, incluyendo otras agencias y oficinas que no han sido analizadas en este capítulo. Por último, se estima relevante seguir monitoreando el desarrollo de la gestión migratoria en Perú y en América Latina.

## Referencias

Basualdo, L. (2021). Humanitarismo. En C. Jiménez Zunino y V. Trpin (Coords.), *Pensar las migraciones contemporáneas. Categorías críticas para su abordaje*. Teseo Press.

- Blofield, M., Giambruno, C., y Filgueira, F. (2020). Policy expansion in compressed time: assessing the speed, breadth and sufficiency of post-COVID-19 social protection measures in 10 Latin American countries. *Social Policy series, No. 235*, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).
- Blouin, C., Button, E. (2020). Abordando las categorías migratorias superpuestas dentro de los nuevos patrones de movilidad humana en el Perú. En L. Gandini (Ed.), *Abordajes socio jurídicos contemporáneos para el estudio de las migraciones internacionales*. UNAM.
- Blouin, C. (2021). Complejidades y contradicciones de la política migratoria hacia la migración venezolana en el Perú. *Colombia Internacional*, 106, 141-164. <https://doi.org/https://doi.org/10.7440/colombiaint106.2021.06>
- Blouin, C., Palla, I., Zamora, C., Ruiz, Y. (2021), *Inclusión social de personas migrantes y refugiadas durante la pandemia por COVID-19 en Perú. Documento de Trabajo CAMINAR Nr. 2*. <https://www.caminaramericas.org/documentos>
- Domenech, E. (2009). La visión estatal sobre las migraciones en la Argentina reciente. De la retórica de la exclusión a la retórica de la inclusión. En E. Domenech (Ed.), *Migración y política: el Estado interrogado. Procesos actuales en Argentina y Sudamérica* (pp. 21-69). UNC.
- Domenech, E. (2013). “Las migraciones son como el agua”: Hacia la instauración de políticas de “control con rostro humano. La gobernabilidad migratoria en la Argentina *Polis (Santiago)*, 12(35), 119-142. <https://doi.org/10.4067/s0718-65682013000200006>
- Domenech, E. y Boito, M. E. (2019). Luchas migrantes en Sudamérica: reflexiones críticas desde la mirada de la autonomía de las migraciones. En B. Cordero, S. Mezzadra y A. Varela (Eds.), *América Latina en Movimiento, Migraciones, límites a la movilidad y sus desbordamientos*. UACM, 169-190.
- Du Bois, F., Chávez, J., Cusato, A. (2004). *Programas sociales, salud y educación en el Perú: un balance de las políticas sociales*. Instituto Peruano de Economía Social de Mercado.
- Easton-Calabria, E. y Omata, N. (2018). Panacea for the refugee crisis? Rethinking the promotion of ‘self-reliance’ for refugees. *Third World Quarterly*, 39(8), 1458-1474. <https://doi.org/10.1080/01436597.2018.1458301>
- Fassin, D. (2007). Humanitarianism: A Nongovernmental Government. En Michel Feher (Ed.), *Nongovernmental Politics* (pp. 149-160). Zone Books.

- Fassin, D. (2010). El irresistible ascenso del derecho a la vida. Razón humanitaria y justicia social. *Revista de Antropología Social*, 19, 191-204.
- Fassin, D. (2012). *Humanitarian reason. A moral history of the present*. University of California Press.
- Fassin, D. (2016). *La razón humanitaria. Una historia moral del tiempo presente*. Prometeo.
- Foucault, M. (2003). *Hay que defender la sociedad: curso del College de France 1976*. Akal.
- Geiger, M., Pécoud, A. (2010). The Politics of International Migration Management. En M. Geiger y A. Pécoud, *The Politics of International Migration Management* (pp. 1-21). Palgrave.
- Janmyr, M. y Mourad L. (2018). Categorising Syrians in Lebanon as ‘Vulnerable’. *Forced Migration Review*, (57), 19-21. <http://0-search.ebscohost.com.opac.bilgi.edu.tr/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=128606800&site=eds-live>
- Herrera, G. y Berg, D. U. (2019). Migration crises and humanitarianism in Latin America: the case of Ecuador. En N. Nyberg y S. Plambech (Eds.), *When human welfare meets the political and security agendas. Global perspectives on humanitarianism*. (pp. 31-49). [https://pure.diis.dk/ws/files/2831668/Report\\_03\\_Humanitarisme\\_WEB.pdf](https://pure.diis.dk/ws/files/2831668/Report_03_Humanitarisme_WEB.pdf)
- IDEHPUCP, Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, Conferencia Episcopal de Acción Social y Clínica Jurídica para Migrantes, y Refugiados Pedro Arrupe SJ de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya (2020). *Informe alternativo al Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares – Perú*. Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú. [https://idehpucp.pucp.edu.pe/lista\\_publicaciones/informe-alternativo/](https://idehpucp.pucp.edu.pe/lista_publicaciones/informe-alternativo/)
- Lavigne, M. (2013). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe*. <https://ideas.repec.org/p/ecr/col022/4047.html>
- León Florián, F. (2014). El derecho a la salud en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano. *Pensamiento Constitucional*, 19(19), 389-420.
- Mezzadra, S. y Neilson, B. (2012). Between Inclusion and Exclusion: On the Topology of Global Space and Borders. *Theory, Culture & Society*, 29(5), 58-75. <https://doi.org/10.1177/0263276412443569>
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2012). *Una política para el desarrollo y la inclusión social en el Perú*. <http://repositorio.minedu.gob.pe/handle/20.500.12799/4469>

- Palla, I. (Coord.) (2021a). *Reporte al Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes en relación con el llamamiento a contribuciones para su informe sobre la cuestión del impacto del COVID-19 sobre los derechos humanos de los migrantes*. [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Migration/CFI-COVID/SubmissionsCOVID/CSO/Instituto\\_de\\_Democracia\\_y\\_Derechos\\_Humanos.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Migration/CFI-COVID/SubmissionsCOVID/CSO/Instituto_de_Democracia_y_Derechos_Humanos.pdf)
- Palla, I. (2021b, junio 22). *¿Verdad o reto? Cómo el Perú juega con el derecho al refugio en el 2021*. IDEHPUCP. <https://idehpucp.pucp.edu.pe/notas-informativas/verdad-o-reto-como-el-peru-juega-con-el-derecho-al-refugio-en-el-2021/>
- Palla, I. (2021c, abril 6). *Planes de gobierno y venezolanos/as: el chivo expiatorio de la campaña electoral 2021*. IDEHPUCP. <https://idehpucp.pucp.edu.pe/analisis1/planes-de-gobierno-y-venezolanos-as-el-chivo-expiatorio-de-la-campana-electoral-2021/>
- Palla, I. (2021d, mayo 25). *La ausencia de la ética en la campaña electoral: la crisis venezolana como ejemplo de instrumentalización política*. IDEHPUCP <https://idehpucp.pucp.edu.pe/analisis1/la-ausencia-de-la-etica-en-la-campana-electoral-la-crisis-venezolana-como-ejemplo-de-instrumentalizacion-politica/>
- Pallister-Wilkins, P. (2018). Médecins Avec Frontières and the making of a humanitarian borderscape. *Environment and Planning D: Society and Space*, 36(1), 114-138. <https://doi.org/10.1177/0263775817740588>
- Ruiz Muriel, M.C., Álvarez Velasco, S. (2019). Excluir para proteger: la “guerra” contra la trata y el tráfico de migrantes y las nuevas lógicas de control migratorio en Ecuador. *Estudios Sociológicos*, XXXVII(111), 689-726. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.24201/es.2019v37n111.1686>
- Ticktin, M. (2015). Los problemas de las fronteras humanitarias. *Revista de Dialectología y Tradiciones Populares*, LXX(2), 291-297.
- Vásquez, E., Cortez, R., y Riesco, G. (2000). *Inversión social para un buen gobierno en el Perú*. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Velazco, T. (2011). Empleo Informal y Políticas de Protección Social en Perú. Retos y oportunidades para el nuevo gobierno. En Velazco, T., y Pérez, G. (2011). *Fortaleciendo la voz de los trabajadores de la economía informal en las decisiones de política social en América Latina*. WIEGO-CIES.

- Vera Espinoza, M., Prieto Rosas, V., Zapata, G. P., Gandini, L., De la Reguera, A. F., Herrera, G., Lopez Villamil, S., Zamora Gomez, C. M., Blouin, C., Montiel, C., Cabezas, G., y Palla, I. (2021). Towards a Typology of Social Protection for Migrants and Refugees in Latin America during the COVID-19 Pandemic. *Comparative Migration Studies*, 9(52), 1-28
- Zamora Gómez, C., Palla, I., Blouin, C. (2022). “Las políticas migratorias en Perú entre inicios de 2000 y 2021: una evolución del control migratorio del Estado y el rol de las organizaciones internacionales”. En E. Domenech, G. Herrera, y L. Rivera Sánchez (Coords.), *Movilidades, control fronterizo y luchas migrantes*. Siglo XXI Editores-CLACSO.

## **Inclusión de personas migrantes en América Latina: una agenda pendiente y emergente**

Marcia VERA ESPINOZA, Luciana GANDINI y Gisela P. ZAPATA

América Latina es una región marcada por contradicciones. En el caso de la movilidad humana, esas contradicciones aplican a las dinámicas de gobernanza que caracterizan el manejo migratorio tanto a nivel regional como nacional (Geddes et al., 2019; Jubilut et al., 2021; Gandini et al., 2019), como también a la presencia o ausencia de prácticas y políticas que fomenten la inclusión de las personas migrantes en los distintos países de la región. A través del análisis de los casos de Brasil, Chile, Colombia, Perú, México y Uruguay, los capítulos de este libro exploran experiencias de inclusión y exclusión de personas migrantes y refugiadas durante 2020, y en algunos casos hasta los primeros 18 meses de la pandemia de la COVID-19.

Guiadas por el interés de entender los impactos de la pandemia en las personas migrantes y refugiadas, hasta qué punto y en qué manera estas poblaciones fueron incluidas (o no) en los programas y medidas de protección social durante la crisis sanitaria, y los cambios que surgieron en la gobernanza de la movilidad durante este periodo, las autoras de estos capítulos dan cuenta de la diversa gama de prácticas de inclusión y exclusión que se registran en distintos países de la región. Si bien la experiencia situada de cada caso presenta características específicas, los seis países analizados evidencian una serie de ambivalencias con relación a las políticas que regulan la entrada y permanencia de personas migrantes en su territorio, así como las políticas y procesos que regulan el acceso efectivo a derechos y servicios. Estas ambivalencias se manifiestan en la brecha entre algunas políticas y su implementación, así como a través de los diferentes ensamblajes de actores que se (re)configuran durante la pandemia, dando luces sobre cómo se manifiestan distintos mecanismos de inclusión y exclusión.

Los capítulos de este libro no solo revelan las ambigüedades, contradicciones y ausencias en los procesos de inclusión, también muestran las bases de una

agenda pendiente, tanto en la práctica e implementación de políticas de inclusión en la región, así como de una agenda académica emergente. Esta última nos invita a seguir aportando a una literatura regional creciente con evidencias y análisis sobre las distintas experiencias y prácticas de inclusión y exclusión en América Latina, así como a la conceptualización de las múltiples dimensiones, negociaciones, y actores que materializan estos procesos.

Este capítulo de conclusión se propone enlazar algunas de las principales ideas que emergen de los diferentes trabajos de este libro, contribuyendo a entender qué lecciones y tareas pendientes nos deja la pandemia en términos de inclusión de las personas migrantes, refugiadas y desplazadas en sociedades del Sur Global. Aquí nos enfocamos en tres temas centrales que permiten entender las dinámicas de inclusión en la región: *i)* las ambigüedades en las prácticas de inclusión, marcadas por la ausencia de políticas específicas; *ii)* el contexto de crisis como rasgo característico del manejo migratorio que se reconfigura como una constante y las consecuencias de una pandemia que parecen no acabar; *iii)* finalmente, reflexionamos sobre los entendimientos de inclusión que se articulan en este libro, así como las agendas que emergen.

## **Ambivalencias y ausencias en prácticas de inclusión**

La estructura del libro agrupa la discusión sobre la inclusión de las personas migrantes, refugiadas y desplazadas en dos grupos de países. El primero incluye a Uruguay y Brasil donde hemos identificado que en términos de legislación y en la práctica, las personas migrantes son consideradas como sujetos de derechos (Vera Espinoza et al., 2021). El segundo grupo incluye a Chile, Colombia, México y Perú donde existen ciertas diferencias en las garantías de acceso a derechos en términos normativos, pero una convergencia en la práctica, donde las personas migrantes se han ido perfilando como sujetos humanitarios (Vera Espinoza et al., 2021), con experiencias variadas de inclusión y exclusión. A pesar de la constatación de estos dos patrones, la evidencia que nos entregan los distintos capítulos también apunta a un rasgo común en la región: una ambivalencia en los procesos de inclusión caracterizada por brechas entre la normativa existente y su implementación, así como en los cambios constantes en la voluntad política y en el ensamblaje de actores que articulan y facilitan (u obstruyen) estos procesos.

Prieto, Bengochea y Montiel analizan las limitaciones en Uruguay, donde incluso existiendo un sistema en el que predomina la integración estructural, también existen diferencias entre las disposiciones que rigen la entrada al país

de personas en movilidad y el régimen de incorporación, que emergen incluso antes de la pandemia. Estas diferencias crean una estratificación cívica de las personas migrantes que afecta tanto la inclusión documental como la laboral y la protección social, dando cuenta de las contradicciones existentes entre la normativa y la práctica.

En Brasil, Zapata y Moulin muestran cómo la pandemia “repercutió, profundizó y aceleró” lo que las autoras denominan los *desajustes* entre el proceso de integración de las personas migrantes y refugiadas y las estructuras de gestión. Estos desajustes crean mayor presión sobre las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y las organizaciones internacionales (OI), las cuales deben navegar las tensiones en el acceso efectivo a derechos de personas migrantes en un contexto de fragmentación administrativa y jurisdiccional en temas migratorios.

Vera Espinoza revisa el caso de Chile donde el segundo gobierno de Sebastián Piñera (2018-2022) consolida un modelo de gobernanza excluyente antes y durante la pandemia, que durante la crisis sanitaria se materializa en las brechas en el acceso a las medidas de protección social, sobre todo para personas migrantes no regularizadas. Las ambivalencias se dan en el caso chileno entre algunas provisiones que otorga la ley o ciertas políticas, y las restricciones que se imponen en un contexto de hostilidad gubernamental. En este caso también se identifica un ensamblaje de actores de la OSC y las OI que complementan el rol estatal, con un creciente rol de organizaciones migrantes que aportan a los procesos de integración con lo que la autora conceptualiza como *resistencia inclusiva*.

En Colombia, López analiza cómo la irregularidad migratoria se configura como un mecanismo de exclusión social, y reflexiona sobre la “frágil inclusión” de las personas migrantes y refugiadas de origen venezolano en el sistema de protección social colombiano, debido a su situación irregular. Estas exclusiones dan cuenta también de la ausencia estatal que ha fomentado un rol predominante de organismos internacionales y actores de la sociedad civil. Esta configuración de actores y la temporalidad asociada a los procesos de regularización también dan cuenta de esta fragilidad.

En México, Gandini y Fernández de la Reguera muestran cómo a pesar de que existe un marco normativo que garantiza la inclusión y protección de las personas migrantes y refugiadas, los resultados en la práctica son variados. Ello, además, sumado a un contexto de desmoronamiento de un sistema de protección social que había prevalecido por más de dos décadas. El contexto de la pandemia exacerbó esas tendencias prevalecientes, en particular en torno a la falta de garantía de acceso efectivo a derechos y su resolución discrecional fuertemente

mediada, entre otras características, por la desigualdad territorial. La manera de proveer acceso a derechos y protección se basa en arreglos casuísticos, así como la creación de medidas *ad hoc* y paliativas, principalmente desde espacios no gubernamentales, que inicialmente se han limitado y consecuentemente proliferado en el contexto de la emergencia sanitaria. La ausencia de una política de integración para las personas migrantes aunada a la tímida respuesta del Estado en el contexto de la pandemia acentuó la existencia de una inclusión parcial y discrecional —por acción o por omisión— de esta población.

Palla, Zamora Gómez y Blouin exploran la falta de un modelo de inclusión de protección social para la población migrante en Perú, antes y durante la pandemia. Las autoras describen un contexto de “exclusión generalizada”, que combina la falta de acceso con prácticas conducentes a la irregularización y criminalización de la población migrante, específicamente venezolana. En este contexto, argumentan las autoras, el Estado ha derivado la gestión de la ayuda humanitaria a las organizaciones internacionales y otros actores privados. La instauración de un modelo de humanitarismo en la gestión de la migración en Perú ha reproducido “procesos de inclusión diferenciada según jerarquías de vulnerabilidad” que generan desconfianza entre la población migrante y que las victimiza bajo una lógica de “compasión pasiva”.

En todos los casos analizados, se evidencia una brecha diversa entre la normativa vigente y el acceso efectivo a derechos y servicios, en un contexto de ausencia, o de ambigüedad en las políticas de inclusión. Esta ambivalencia se da ya sea por la falta de voluntad política o por la dificultad expresa que algunos de estos países tienen en asumir su nuevo (multi) papel como países de emigración, inmigración y/o tránsito (Ceriani Cernadas, 2018). En este sentido, la mayoría de los países analizados se han enfocado más en la gestión de la entrada, permanencia y salida de las personas migrantes y desplazadas, relegando los procesos de asentamiento e inclusión a un segundo plano (o a otros actores). Al mismo tiempo, la crisis de inclusión es estructural para toda la población, caracterizada por ciudadanías precarizadas, inequidades, y una cohesión social erosionada (Busso y Messina, 2020), lo que dificulta aún más crear políticas de inclusión específicas para las personas en movilidad. En este sentido, pensamos en una crisis de inclusión generalizada, que es especialmente difícil para personas cuya ciudadanía, y en no pocos casos incluso su permanencia temporaria, no están garantizadas.

## Crisis, gobernanza migratoria y los desafíos de la pospandemia

Como queda de manifiesto a través del libro, los desafíos de inclusión que enfrentan las personas migrantes no comenzaron con la pandemia (Zapata y Prieto, 2020). Sin embargo, estos se vieron exacerbados por la crisis sanitaria (Bengochea et al., 2022), así como por la convergencia de otras crisis. Además de la crisis de la COVID-19, evidenciamos los impactos de la crisis económica y el colapso de los sistemas de protección y cuidado estatal asociados tanto con la pandemia como con las articulaciones del capitalismo neoliberal en la región<sup>1</sup>. En los capítulos del libro resaltamos dos maneras en que la idea de crisis se manifiesta como parte de los regímenes de control fronterizo y procesos de (re)fronterización. Por un lado, se explora cómo la crisis sanitaria y económica que detona la pandemia exagera una serie de exclusiones, que como hemos discutido aquí, produce jerarquías y segmentaciones entre la población, tanto migrante como no migrante. En este contexto, la crisis se utiliza como un pretexto para validar la instauración de un sistema de protección humanitario, que aunque indispensable en algunos contextos, al mismo tiempo facilita la desvinculación del estado de su deber de protección de las personas migrantes (véase Vera Espinoza et al., 2021). Como ya hemos argumentado en otro texto, este humanitarismo instalado en la región produce una subjetivación de las personas migrantes como sujetos humanitarios —y no sujetos de derechos— cuya protección se valida en contextos de crisis, y se caracteriza por soluciones asistencialistas, excepcionales, de emergencia y de corto plazo (Vera Espinoza et al., 2021).

Por otro lado, la crisis sanitaria refuerza el cierre y la militarización de las fronteras (Vera Espinoza et al., 2020) como una medida de control epidemiológico (Stefoni et al., 2021). Los estragos del cierre de fronteras continúan una vez que éstas se abren, materializándose a través de la constante criminalización de las personas migrantes y el debilitamiento de los sistemas de refugio (Zapata et al., próximamente), poniendo trabas a la movilidad de las personas por vías seguras y fomentando la irregularidad, lo que, a su vez, impacta negativamente en la inclusión de las personas migrantes.

Incluso en un potencial escenario de pospandemia, el marco de ‘crisis’ como característica central de la gobernanza de las migraciones y de los regímenes de control (ambos asociados) está lejos de desaparecer. Por el contrario, estas “crisis”

---

<sup>1</sup> Recogemos aquí algunos de los comentarios que nuestros colegas Soledad Álvarez y Bruno Miranda de (In)Movilidad en las Américas (<https://www.inmovilidadamericas.org/>) nos compartieron como parte de su intervención como comentaristas de nuestras presentaciones en la conferencia de LASA 2021.

se perfilan como un rasgo constante de nuestras sociedades, ya sea por una cada vez más posible recesión global y los evidentes impactos del cambio climático, entre otras crisis, lo que seguirá impactando tanto los patrones de movilidad en la región como las respuestas “excepcionales” a los mismos.

En este contexto de múltiples crisis, la proliferación de políticas cada vez más restrictivas producen y reproducen una reinención de los flujos y espacios migratorios con dimensiones hemisféricas. Las personas venezolanas, centroamericanas, haitianas y cubanas, entre otras, siguen desplazándose a través del hemisferio, cada vez de manera más precaria y por peligrosas rutas como la Selva del Darién (HRW, 2022; R4V, 2022). Este territorio, conocido como “el Tapón del Darién”, une a Colombia con Panamá y se ha transformado en una ruta migratoria que utilizan miles de personas por día, singularizada por la peligrosidad, debido no solo a sus características orográficas, sino y principalmente por las situaciones de violencia física y sexual a la que deben enfrentarse quienes la transitan. Las cifras que no se conocen con certeza son las de quienes no logran salir con vida de allí<sup>2</sup>. Estos desplazamientos, que también se enmarcan como crisis en los discursos de gobernanza migratoria, ponen en jaque la inclusión de las personas migrantes, ya que también influyen proyectos de pertenencia que se configuran en los países de destino (Yuval-Davis et al., 2019), asociando entrada por pasos irregulares con narrativas criminalizadoras. Estos discursos no reconocen la ausencia de vías seguras para la movilidad debido a las crecientes restricciones en el control migratorio. Al mismo tiempo, estas narrativas tensionan la cohesión social entre las personas migrantes y las comunidades en los países de destino y tránsito, evidenciado en el creciente racismo y xenofobia que vemos a través de la región (Freier y Vera Espinoza, 2021).

Si bien la crisis de la COVID-19 evidenció y exacerbó la exclusión de las personas en movilidad a lo largo de América Latina, es importante preguntarnos: ¿qué es propio de la pandemia, qué venía de antes, y qué pasará en la pospandemia? Los capítulos de este libro contribuyen a comprender que el balance de dimensiones, actores, prácticas y medidas antes y durante la pandemia da cuenta de varios retos que ya venían pendientes. Y en algunos casos, también nos dan luces sobre cómo éstos se seguirán reconfigurando en la pospandemia. Aquí es importante notar que los efectos de la pandemia se

---

<sup>2</sup> En 2021, se registró una cifra récord de cruces: más de 133,000 personas, mientras que los datos de 2022 ya amenazan con superar ese récord (UNHCR, 2022; Senafront, 2022). En la actualidad, el grueso del flujo son personas originarias de Venezuela. En agosto de 2022 se identificó la cifra más alta de personas transitando la selva: 32,000 personas cruzaron, de las cuales 23,000 fueron de Venezuela.

arrastran y toman nuevos contornos. La gobernanza migratoria caracterizada por la securitización y cierre de fronteras (tanto físicas como legales, sociales y simbólicas), y el aumento de movimientos mixtos como consecuencia también de estas medidas, no solo impactan el viaje e ingreso de personas migrantes, refugiadas y desplazadas a los países de la región, sino que también impactan los patrones de regularización, de percepción social y de acceso efectivo a derechos. Todos ellos son clave en los procesos de inclusión.

### **Inclusión de personas migrantes en América Latina, una agenda emergente**

Hasta cierto punto, este libro repite el nacionalismo metodológico que se critica al estudio de los procesos de integración (véase Spencer y Charsley, 2021), ya que tiene como foco central al Estado y sus medidas que regulan no solo el ingreso y la movilidad de las personas migrantes, sino también su membresía, derechos y pertenencia a los lugares donde residen. Sin embargo, y más allá del apego a los aspectos normativos, los capítulos del libro contribuyen a incorporar y entender otras voces y espacios donde los procesos de inclusión se negocian y se construyen, aportando a una agenda que reconoce la centralidad de las regulaciones estatales sobre la movilidad humana, pero que no se limita a ella. Es decir, el enfoque del libro en el ensamblaje (múltiple) de actores como parte clave en las discusiones sobre inclusión en la región, incorporados como objeto de estudio, así como participantes de la investigación, nos invita a explorar otras dimensiones interseccionales, espacios y resistencias asociadas con los procesos de inclusión.

Este enfoque multinivel para entender los procesos de inclusión, que de cierta manera contrarresta dicho nacionalismo metodológico, se evidencia también en la metodología adoptada en nuestra investigación, que adopta una mirada comparativa para entender estos procesos. Así, no solo analizamos las dinámicas, prácticas y experiencias a nivel local y nacional, sino que también exploramos las lecciones que surgen a nivel regional.

También es importante destacar que la incorporación y selección del grupo de actores que participaron en este estudio comparado responde a las consideraciones éticas que discutimos a comienzos de 2020, cuando en los primeros meses de la pandemia comenzamos esta investigación. Como equipo CAMINAR, consideramos que entrevistar personas migrantes en un momento de exacerbada vulnerabilidad, pérdida de empleo y medios de

sobrevivencia debido a las medidas de confinamiento e (in)movilidad forzada podría poner aún más presiones sobre esta población (Vera Espinoza et al., próximamente). Razón por la cual decidimos enfocarnos en tres grupos de actores clave que asisten directa o indirectamente a las personas migrantes, desplazadas y refugiadas en cada país (véase la primera colaboración en este volumen). Si bien esta decisión ética limita el estudio y refuerza el enfoque en las medidas estatales, también nos permitió ampliar el entendimiento de primera mano que otros actores tienen sobre los procesos de inclusión, que discutimos en los siguientes párrafos.

Este libro ha investigado procesos y prácticas de inclusión en un contexto de transición migratoria que devela la dificultad expresa que algunos países de América Latina tienen de asumir su emergente multiperfil como sociedades emisoras y de tránsito, pero también como receptoras de población migrante (Ceriani Cernadas, 2018). La ambivalencia, y en muchos casos la ausencia de políticas de inclusión demuestra que la mirada de corto plazo de los gobiernos de la región no permite lidiar de manera efectiva con las tensiones y oportunidades que emergen de estas nuevas movilidades y los procesos de incorporación social de personas migrantes, entre muchas otras poblaciones excluidas dentro de los territorios.

El análisis presentado en estas páginas, construido a través de discusiones grupales y escrito aquí a varias manos, contribuye con dos aspectos centrales a la construcción de conocimiento sobre procesos de inclusión en la región:

- 1) El entendimiento de los *procesos de inclusión desde las exclusiones* nos permite comprender la complejidad de los procesos de incorporación de la población en movilidad en contextos de inequidad y exclusiones históricas y persistentes. La mayoría de la literatura en el campo de las migraciones, incluso desde diversas perspectivas, ha problematizado y teorizado históricamente la incorporación de las personas migrantes como un proceso de “menos” a “más”. Originalmente del campo a la ciudad, y posteriormente de países periféricos altamente desiguales del Sur Global hacia el Norte Global. Sin embargo, los nuevos patrones de movilidad Sur-Sur han desestabilizado esta concepción.

En este contexto, la dinámica estructural de inequidad social y económica en América Latina, una de las regiones más desiguales del planeta, se manifiesta en una serie de indicadores tales como elevadas tasas de pobreza, brechas en el acceso a servicios, educación, empleo, protección social y otros derechos, así como elevados niveles

de violencia social e institucional. Esta dinámica de desigualdad se entrelaza a lo largo del ciclo de vida, afectando de manera desproporcionada a ciertos grupos de población (CEPAL, 2016). Es a esta matriz de desigualdad que se suma la condición de persona migrante/refugiada. Así, el carácter incompleto de la ciudadanía nacional en contextos de modernidad periférica o “marginalidad urbana” que caracteriza a los países de la región (Souza, 2003; Wacquant, 2008), se refleja en los procesos de circulación y en las dinámicas de recepción, incorporación y acceso a derechos de la población en movilidad. En este sentido, los capítulos de este libro nos invitan a repensar conceptual y analíticamente en la movilidad y los procesos de sociabilidad e incorporación económica, sociocultural y política como ejes que atraviesan y se (re)articulan en y entre “terceros mundos transnacionales” (Souza, 2004).

Específicamente, en un contexto regional donde si bien se ha reconocido la tendencia hacia normativas que facilitan la inclusión de las personas migrantes (véase Acosta y Harris, 2022), la implementación y práctica de esas normativas nos muestra ambivalencias que perpetúan inequidades.

- 2) La segunda contribución empírica y conceptual de este volumen radica en entender el rol y la triangulación de actores que diseñan, negocian e implementan las políticas tanto de inmigración como de inclusión (o la ausencia de ellas). Los capítulos del libro aportan evidencias sobre quiénes son estos actores, qué funciones tienen, qué estrategias usan y cuál es el ensamblaje de actores al que pertenecen. La literatura que analiza y define los procesos de integración e inclusión de las personas migrantes, refugiadas y desplazadas, nos ha entregado un argumento contundente que apunta a las características multidimensionales, dinámicas y multinivel que involucran estos procesos (Carrasco y Suárez, 2018; Spencer y Charsley, 2021). Si bien estas han sido revisadas en detalle, ya sea enfocándose en los indicadores de integración (Ager y Strang, 2008; Ndofof-Tah et al., 2019), en los procesos y espacios que determinan sentido de pertenencia (Stefoni y Bonhomme, 2014) o en aspectos más estructurales (Ceriani y Freier, 2015; Domenech, 2017; Vera Espinoza, 2018), todos ellos tienden a enfatizar la dicotomía estado/personas migrantes, siendo el primero el que regula/maneja/controla y las segundas quienes deben “lograr” ciertos objetivos y metas para integrarse (Phillimore, 2021).

Sin olvidar el papel central del Estado como detentor del monopolio en el diseño de políticas migratorias, y el de las personas migrantes como expertos de sus propias experiencias, este libro amplía estas conceptualizaciones poniendo énfasis en los “otros” actores que participan de estos procesos (OSC, OI, y grupos liderados por personas migrantes, entre otros), ya sea prestando servicios, influenciando políticas públicas, promoviendo acceso efectivo a derechos y servicios, movilizando recursos o conexiones sociales, o resistiendo (o reproduciendo) prácticas de gobernanza excluyente. En este sentido, el libro explora no solo quiénes son estos actores y el rol que cumplen antes y durante la pandemia, también se enfoca en las articulaciones y estrategias que usan de manera individual y colectiva y que dan forma a procesos y prácticas de inclusión y exclusión. Es decir, al detallar el rol y las prácticas de estos actores se pone énfasis no sólo en quiénes viven, facilitan, y restringen procesos de inclusión, sino también en los entramados y contextos de inclusión y exclusión que conforman.

Más allá de estas contribuciones, las reflexiones que exponemos aquí, contribuyen a dar forma a la agenda emergente de CAMINAR sobre inclusión de las personas en movilidad. Ésta requiere un enfoque e intervención más directa tanto de las personas migrantes, refugiadas y desplazadas como de las sociedades receptoras a nivel local, que nos permita entender cómo ellas y ellos hacen sentido de estos procesos, así como de los cambios emergentes en la gobernanza migratoria regional. Es importante, en nuestra próxima etapa como grupo de investigación, entender en profundidad las experiencias situadas y diferenciadas de las personas migrantes (De Genova 2002), así como el impacto interseccional que tienen los proyectos de gobernanza y de pertenencia que se están articulando en la región (Yuval-Davis et al., 2019; también Vera Espinoza, en este volumen). Asimismo, este libro nos invita a seguir prestando atención a los constantes cambios tanto en los países como a nivel regional en materia migratoria, ya que no solo determinan quiénes pueden entrar a un territorio, cómo y por cuánto tiempo, sino que también impactan en los procesos de inclusión de las personas migrantes. Finalmente, este libro aporta a una agenda que ha venido tomando fuerza en la región sobre procesos de inclusión, invitando a seguir dialogando y conceptualizando las múltiples dimensiones, procesos, actores y prácticas que

influyen en las experiencias de inclusión, pertenencia y cohesión social en América Latina.

## Referencias

- Acosta, D. y Harris, J. (2022). *Regímenes de Política Migratoria en América Latina y el Caribe Inmigración, libre movilidad regional, refugio y nacionalidad*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Regimenes-de-politica-migratoria-en-America-Latina-y-el-Caribe-inmigracion-libre-movilidad-regional-refugio-y-nacionalidad.pdf>
- Ager, A. y Strang, A. (2008). Understanding Integration: A Conceptual Framework. *Journal of Refugee Studies*, 21(2), 166-191.
- Bengochea, J., Cabezas, G., Gandini, L., Herrera, G., Luzes, M., Montiel, C., Prieto, V., Vera Espinoza, M., y Zapata, G. P. (2022). *COVID-19 y población migrante y refugiada. Análisis de las respuestas político institucionales en ciudades receptoras de seis países de América Latina. Documento de Trabajo CAMINAR Nr. 5*. <https://www.caminaramericas.org/documentos>
- Busso, M. y Mesina, J. (2020). *The Inequality Crisis: Latin America and the Caribbean at the Crossroad*. Inter-American Development Bank (IDB).
- Carrasco, I. y Suárez, J. I. (2018). *Migración internacional e inclusión en América Latina Análisis en los países de destino mediante encuestas de hogares*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (2016). *Panorama Social de América Latina, 2015 (LC/G.2691-P)*.
- Ceriani, P. (2018). Migration Policies and Human Rights in Latin America. Progressive Practices, Old Challenges, Worrying Setbacks and New Threats. *Policy Briefs*. <https://doi.org/https://doi.org/20.500.11825/629>
- Ceriani, P. y Freier, L.F. (2015) Migration policies and policymaking in Latin America and the Caribbean: lights and shadows in a region in transition. En D. Cantor, L. F. Freier y J.-P. Gauci (Eds.), *A liberal tide: towards a paradigm shift in Latin American migration and asylum policy-making* (pp. 11-32). Institute of Latin American Studies.
- Freier, F. y Vera Espinoza M. (2021). COVID-19 & Immigrants' Increased Exclusion: The Politics of Immigrant Integration in Chile and Peru. *Frontiers in Human Dynamics*, 3, 606871. doi:10.3389/fhumd.2021.606871

- Domenech, E. (2017) Las políticas de migración en Sudamérica: elementos para el análisis crítico del control migratorio y fronterizo. *Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política*, 8(1), 19-48.
- Gandini, L., Prieto Rosas, V., y Lozano-Ascencio, F. (2019). El éxodo venezolano: migración en contextos de crisis y respuestas de los países latinoamericanos. En L. Gandini, F. Lozano-Ascencio y V. Prieto Rosas (Coords.), *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica* (pp. 9-32). UNAM.
- Geddes, A., Vera Espinoza, M., Hadj-Abdou, L. y Brumat L. (Eds.) (2019). *The Dynamics of Regional Migration Governance*. Edward Elgar Publishing.
- Genova, N. de (2002). Migrant “illegality” and deportability in everyday life. *Annual Review of Anthropology*, 31, 419-447.
- HRW (2022, julio 5). *Mexico/Central America: New Visa Restrictions Harm Venezuelans*. Human Rights Watch. <https://www.hrw.org/news/2022/07/05/mexico/central-america-new-visa-restrictions-harm-venezuelans>
- Jubilut, L. L., Vera Espinoza, M., y Mezzanotti, G. (Eds.) (2021). *Latin America and Refugee Protection: regimes, logics and challenges*. Berghahn Books.
- Ndofor-Tah, C., Strang, A., Phillimore, J., Morrice, L., Michael, L., Wood, P., y Simmons, J. (2019). *Home Office Indicators of Integration Framework 2019 (3a. ed.)*. [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/835573/home-office-indicators-of-integration-framework-2019-horr109.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/835573/home-office-indicators-of-integration-framework-2019-horr109.pdf)
- Phillimore, J. (2021). Refugee-Integration-Opportunity Structures: Shifting the Focus From Refugees to Context. *Journal of Refugee Studies*, 34(2), 1946-1966.
- R4V (2022). *RMNA 2022-Refugee and migrant needs análisis*. <https://www.r4v.info/en/document/rmna-2022-refugee-and-migrant-needs-analysis>
- Senafrent (2022). *Sistema Nacional de Fronteras de Panamá*. <http://www.senafrent.gob.pa>
- Santos, B. de (2004). A Critique of Lazy Reason: against the Waste of Experience. En I. Wallerstein (Ed.), *The Modern World-System in the Longue Durée* (pp. 157-197). Paradigm Publishers.
- Sousa Santos, B. de (2003). *La caída del Angelus Novus: Ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política*. ILSA-Universidad Nacional de Colombia.
- Spencer, S., y Charsley, K. (2021). Reframing ‘integration’: acknowledging and addressing five core critiques. *Comparative Migration Studies*, 9(18).

- Stefoni, C., Cabieses, B., y Blukacz, A. (2021). Migraciones y COVID-19: Cuando el discurso securitista amenaza el derecho a la salud. *Simbiótica*, 8(2), 38-66.
- Stefoni, C. y Bonhomme, M. (2014). Una vida en Chile y seguir siendo extranjeros. Si Somos Americanos. *Revista de Estudios Transfronterizos*, XIV(2), 81-101.
- UNHCR (2022). *Global Trends Report. Forced Displacement in 2021*. <https://www.unhcr.org/62a9d1494/global-trends-report-2021>
- Vera Espinoza, M., Prieto Rosas, V., Zapata, G. P., Gandini, L., De la Reguera, A. F., Herrera, G., López Villamil, S., Zamora Gómez, C. M., Blouin, C., Montiel, C., Cabezas, G., y Palla, I. (2021). Towards a Typology of Social Protection for Migrants and Refugees in Latin America during the COVID-19 Pandemic. *Comparative Migration Studies*, 9(52), 1-28.
- Vera Espinoza, M., Zapata, G.P, y Gandini, L. (2020). Movilidad en la inmovilidad: migrantes atrapados bajo la Covid-19 en América Latina. *Open Democracy*.
- Vera Espinoza, M., (2018). The Limits and Opportunities of Regional Solidarity: Exploring Refugee Resettlement in Brazil and Chile. *Global Policy*, 9(1), 85-94. DOI:10.1111/1758-5899.12534
- Wacquant, L. (2008). *Urban Outcasts: a Comparative Sociology of Advanced Marginality*. Polity Press.
- Zapata, G. P. y Prieto, V. (2020). Structural and contingent inequalities: the impact of COVID-19 on migrant and refugee populations in South America. *Bulletin of Latin American Research*. 39(S1), 16-22. doi:10.1111/blr.13181
- Yuval-Davis, N., Wemyss, G., y Cassidy, K. (2019). *Bordering*. Polity Press.
- Zapata, G. P., Gandini, L., Vera Espinoza M., y Prieto Rosas, V. (en prensa). Weakening Practices amidst Progressive Laws: Refugee Governance in Latin America during COVID-19. *The Journal of Immigrant and Refugee Studies* (JIRS).
- Zapata, G. P. y Prieto, V. (2020). Structural and contingent inequalities: the impact of COVID-19 on migrant and refugee populations in South America. *Bulletin of Latin American Research*. 39(S1), 16-22. doi:10.1111/blr.13181



## Acerca de CAMINAR y las autoras

Análisis Comparado sobre Migración y Desplazamiento Internacional en las Américas (CAMINAR, por sus siglas en inglés), surge en marzo de 2020 con la preocupación de los impactos de la pandemia del COVID-19 en las personas en situación de movilidad en América. Nuestro objetivo es analizar de manera interdisciplinaria cómo la crisis sanitaria y económica asociada al COVID-19 ha impactado la dinámica de movilidad en la región y el bienestar de la población migrante, desplazada y refugiada. Nuestro método de trabajo se basa en una perspectiva comparada que combina los abordajes cuantitativo y cualitativo en Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay. En nuestra página web <https://www.caminaramericas.org> se encuentran disponibles diversos recursos y materiales producidos desde el inicio de nuestra conformación.

Alethia FERNÁNDEZ DE LA REGUERA. Investigadora de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y coordinadora del Laboratorio Nacional Diversidades de la UNAM. Es investigadora en CAMINAR e integrante del Sistema Nacional de Investigadores. Especialista en género y migración, detención migratoria, burocracias, violencia de género y autonomía de las mujeres. Es ganadora del reconocimiento Distinción Universidad Nacional para Jóvenes Académicos 2021 en el área de investigación en ciencias sociales. Dentro de sus publicaciones destacadas se encuentran los libros *Detención migratoria. Prácticas de humillación, asco y desprecio* (2020) y *Caravanas* en coautoría con Luciana Gandini y Juan Carlos Narváez, el cual fue galardonado con el Premio “William M. LeoGrande” 2019-2020 como el mejor libro sobre estudios latinoamericanos por la Escuela de Asuntos Públicos y el Centro de Estudios Latinos y Latinoamericanos de la American University.

Camila MONTIEL. Ayudante de investigación del Programa de Población de la Universidad de la República. Es licenciada en Desarrollo por la Universidad de la República y egresada de la Especialidad en Migración Internacional por El Colegio de la Frontera Norte. Actualmente es estudiante de la Maestría en Demografía y Estudios de Población en la Universidad de la República. Sus

intereses de investigación se centran en los procesos de inclusión social de la población inmigrada en Uruguay, así como también en el uso de huellas digitales para la cuantificación y caracterización de la movilidad internacional en América Latina.

Carolina MOULIN. Profesora del Centro de Planificación y Desarrollo Regional (CEDEPLAR) de la Universidad Federal de Minas Gerais, Brasil. Tiene un doctorado en Ciencias Políticas de la Universidad McMaster, Canadá y actualmente es editora asociada para *Review of International Studies*. Su investigación se centra en la protección de los refugiados y la política global y ha sido publicada en revistas como *International Political Sociology*, *Citizenship Studies and Alternatives*.

Cecile BLOUIN. Profesora de la Maestría en Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Licenciada en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad de Versailles Saint-Quentin-en Yvelines (Francia). Máster en Derecho de la Unión Europea por la Universidad Carlos III de Madrid (España). Máster en Derecho, mención estudios bilingües de los derechos europeos: especialización en Derecho español-Derecho francés por la Universidad de París X Nanterre (Francia). Especialización en Migración y Asilo desde una perspectiva en derechos humanos por la Universidad Nacional de Lanús, Buenos Aires (Argentina). De 2016 a 2020 fue investigadora principal de la línea temática de movilidad humana del Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la PUCP. Forma parte del Grupo Interdisciplinario de Investigación en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, GRIDEH de la PUCP, de Proyecto (In)movilidad en las Américas y del Grupo de Trabajo Migración Sur-Sur de la Clacso. Sus temas de investigación están centrados en los derechos humanos y la migración, las políticas migratorias y de asilo, las fronteras y las categorías alrededor de la migración en América del Sur.

Cristina ZAMORA. Candidata a doctora por la Universidad de Sevilla, asistente de investigación en el Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la misma Universidad, profesora sustituta en la Universidad de Huelva y abogada. Graduada en Derecho por la Universidad de Salamanca y magíster en Estudios de la Unión Europea por la misma Universidad. Tiene formación especializada e interdisciplinar sobre violencia de género por la Universidad Carlos III de Madrid y en Metodologías de Género por el Institute for Training and Research of United Nations. Obtuvo el V Premio de

investigación Rosario Valpuesta en 2019 por la investigación titulada “Violencia contra las mujeres y refugio: estudio de la concesión del estatuto de refugiada desde una perspectiva de género” así como el premio en Igualdad de Género por la Universidad de Sevilla (2020). Sus intereses investigadores son la movilidad humana, el pacifismo, los derechos humanos y el derecho medioambiental.

Delia DUTRA DA SILVEIRA. Profesora Adjunta de la Universidad de la República, CENUR LN, Uruguay. Doctora en Sociología por la Universidad de Brasilia, institución en la que también actuó como docente e investigadora entre 2013 y 2018. Desde 2016 integra el Sistema Nacional de Investigadores del Uruguay. Sus principales áreas de interés son: sociología de las relaciones de género, migraciones internacionales, metodología de la investigación y pensamiento social latinoamericano.

Gisela P. ZAPATA. Profesora del Departamento de Demografía e investigadora del Centro de Desenvolvimento e Planeamiento Regional (CEDEPLAR) de la Universidade Federal de Minas Gerais (Brasil). Doctora en Geografía Humana (Newcastle University, Reino Unido) con Maestría en Economía (North Carolina State University, Estados Unidos). Es parte del sistema de investigadores del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico de Brasil (PQ2/CNPq), integra el equipo coordinador del Observatorio de las Migraciones Internacionales de Minas Gerais (OBMinas) y forma parte del grupo CAMINAR desde su fundación. Sus temas de investigación son migración y desplazamiento transnacional, políticas migratorias, remesas y el nexo migración-desarrollo en América Latina.

Irene PALLA. Investigadora asociada del Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica de Perú (IDEHPUCP), enseña en la Universidad de Bolonia y colabora con la Coalición Italiana de Libertades y Derechos Civiles (CILD). Cuenta con un curso de perfeccionamiento en ONG y Tutela de los derechos humanos por la Universidad de Roma Tre, una maestría en Antropología e historia del mundo contemporáneo por la Universidad de Módena y Reggio Emilia y con un bachillerato en Antropología social y cultural por la Universidad de Bolonia en Italia. Sus intereses de investigación se centran en los fenómenos de inmigración y segundas generaciones en Perú y en Italia, con respecto a políticas públicas, integración social, racismo y xenofobia. Previamente, ha trabajado sobre migraciones en Italia y en las fronteras entre

España y Marruecos, sobre memorias de las violencias políticas y ciudadanía activa en Italia, Perú, Ghana y Kenya.

Julietta BENGOCHEA. Asistente de investigación del Programa de Población de la Universidad de la República de Uruguay (UdelaR). Es licenciada en Ciencias Antropológicas, maestra en Demografía y Estudios de Población por la UdelaR, y doctora en Estudios de Población por el Colegio de México. Sus líneas de investigación recientes se centran en las migraciones Sur-Sur en América Latina, y en los procesos de inclusión social de las personas migrantes en Uruguay.

Luciana GANDINI. Investigadora titular en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y coordinadora del Seminario Universitario de Estudios sobre Desplazamiento Interno, Migración, Exilio y Repatriación (SUDIMER). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II. Es Non-Resident Global Fellow en el Migration Policy Institute, en Washington DC, e investigadora visitante en el Center for Latin American & Latino Studies de American University, Washington DC. Se especializa en políticas migratorias y de asilo en América Latina, migraciones internacionales, desarrollo y derechos humanos. En años recientes ha estudiado el éxodo venezolano y las caravanas migrantes centroamericanas. En 2021 obtuvo el premio William M. LeoGrande 2019-2020 al mejor libro académico sobre estudios latinoamericanos por su libro en coautoría con Alethia Fernández de la Reguera y Juan Carlos Narváez, *Caravanas*, otorgado por la Escuela de Asuntos Públicos y el Centro de Estudios Latinos y Latinoamericanos de la American University.

Marcia VERA ESPINOZA. Senior Research Fellow del Institute for Global Health and Development, Queen Margaret University (Escocia). Doctora en Geografía Humana y maestra en Estudios Internacionales, ambos por la University of Sheffield (Reino Unido), y licenciada en Comunicación Social y Periodista por la Universidad de Chile. Investigadora principal del proyecto “New Scots Integration: A Pathway to Social and Economic Inclusion” y fue coinvestigadora principal del proyecto “Migración, pandemia y respuestas del tercer sector: Lecciones de Brasil e India”. Investigadora del grupo CAMINAR desde su fundación. Sus intereses incluyen los procesos de inclusión de personas refugiadas y migrantes, la migración forzada, y la gobernanza de las migraciones en América Latina. Sus libros coeditados incluyen *The Dynamics of Regional Migration Governance*, publicado por Edward Elgar en 2019, y *Latin America*

*and Refugee Protection: Regimes, Logics and Challenges*, publicado por Berghahn en 2021.

Stephanie LÓPEZ VILLAMIL. Doctora en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales y politóloga de la Universidad Nacional de Colombia. Magíster en Relaciones Internacionales del Instituto de Estudios Políticos de Estrasburgo (Francia). Sus intereses investigativos, actividad docente y profesional como investigadora y consultora se centran en las políticas migratorias en América Latina, la migración de retorno, las migraciones forzadas, la niñez migrante, la ciudadanía, la gobernanza migratoria y las relaciones internacionales de los que ha publicado varios textos. Es miembro de diferentes redes, entre ellas la Red de Politólogas y la Asociación Internacional de Políticas Públicas.

Victoria PRIETO. Profesora asistente del Programa de Población de la Universidad de la República. Es socióloga por la Udelar y doctora en Demografía por la Universidad Autónoma de Barcelona. Integra el equipo coordinador del Latin American Migration Project, dirige el Observatorio de Movilidad, Infancia y Familia (Udelar OIM UNICEF) e integra el grupo CAMINAR desde su fundación. Sus intereses recientes de investigación se centran en las dinámicas de inclusión-exclusión social de la población inmigrada en Uruguay y la región, combinando la producción de información primaria cuantitativa y cualitativa con la armonización de registros administrativos, encuestas específicas de migración, y datos derivados del uso de redes sociales web.

*Movilidades y COVID-19 en América Latina:  
inclusiones y exclusiones en tiempos de “crisis”,*  
editado por la Secretaría de Desarrollo Institucional  
se terminó de elaborar el 11 de noviembre de 2022, en  
los talleres de Lito Roda S.A. de C. V. Escondida, núm 2,  
colonia Volcanes, Alcaldía de Tlalpan, C. P. 14440,  
Ciudad de México Tel. (55) 55 73 11 87 y (55) 71 86 56 16  
correo: litoroda@yahoo.com.mx. En su composición se  
utilizaron las fuentes de la familia Garamond Pro 12/14, y  
9/11, Gandhi Sans 15/20 y 12/14 .  
El peso del PDF 1.2 mega bites.