

## ¿EXISTE UN ENFOQUE “LATINOAMERICANO” PARA LA GOBERNANZA MIGRATORIA?

Ana Margheritis y Luicy Pedroza\*

20 de septiembre de 2022

### Resumen

En las dos últimas décadas, se ha producido en América Latina una rápida evolución de los mecanismos de gestión de la migración, con planteamientos innovadores. Más recientemente, han surgido nuevas políticas para abordar tanto los problemas antiguos como otros inesperados y apremiantes, como los repentinos y enormes flujos procedentes de Venezuela y Centroamérica. Centrándonos en dos grandes subregiones —Centroamérica y Sudamérica— y en cinco áreas principales de implicación estatal (inmigración irregular, control de las fronteras, relaciones con la diáspora, gestión multilateral de la movilidad interregional y migración forzada), revisaremos la tesis de que, al inicio del siglo, surgió un enfoque propio latinoamericano. Documentamos la creciente divergencia entre países y subregiones que está llevando a la región a plegarse a las tendencias globales.

### Introducción

América Latina ha desarrollado nuevos mecanismos de gestión de la migración desde el inicio del siglo. Hay quien lo ha considerado un enfoque característico, en contraste con la tendencia en el Norte global, ya que la región ha hecho hincapié en los derechos de las personas migrantes, activado medidas relativamente abiertas de control de las fronteras, como la no criminalización de la migración irregular, y ha hecho esfuerzos multilaterales para facilitar la movilidad y coordinar políticas. Tales planteamientos se han conside-

rado indicativos de un consenso normativo regional (Acosta, 2016; Margheritis, 2013). Hasta cierto punto, sin embargo, este punto de vista comparativo interregional difumina las diferencias de las dinámicas migratorias dentro de la región, y probablemente sobrestima el alcance de las tendencias regionales. Ya que análisis recientes han presentado el panorama de los flujos demográficos (Avila y Meyer, 2022) e informes exhaustivos de políticas migratorias (Acosta Arcaza y Harris, 2022), nuestro breve texto se centra en la cuestión de si al día de hoy sigue existiendo un “enfoque latinoamericano” particular para la gestión de la migración.

Dado que las dinámicas migratorias han evolucionado rápidamente y se han hecho cada vez más complejas en las dos últimas décadas (incluyendo desplazamientos masivos de migrantes y refugiados vene-

---

\* Ana Margheritis es profesora de Relaciones Internacionales y directora del programa de Doctorado en la Universidad de Southampton. Autora, entre otros libros y artículos con referato, de *Migration Governance across Regions* (2016). Luicy Pedroza es profesora investigadora en el Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México. Autora de *Citizenship beyond Nationality. Immigrants' Right to Vote Across the World* (2019).



zolanos desde 2015), últimamente la perspectiva regional parece cada vez menos diferente de las demás regiones. Las nuevas políticas migratorias en los países latinoamericanos se mueven en una dirección de creciente divergencia (p. ej., aceptación de la externalización de las políticas migratorias en Centroamérica, una variedad de respuestas humanitarias a flujos internos y externos a la región en Sudamérica) (Brumat, 2021). Esta heterogeneidad en la región ha quedado confirmada últimamente por un detallado análisis de las políticas sociales para atender a las poblaciones migrantes y refugiadas durante la pandemia de COVID-19 (Vera *et al.*, 2021).

Centrándonos en los parecidos y las diferencias en las dos subregiones principales de América Latina —Centroamérica y Sudamérica—, en este texto esbozamos lo que, en nuestra opinión, son los perfiles principales de dicha tendencia divergente. El análisis continúa revisando cinco dimensiones de gran relevancia para toda la región en la gestión de la migración en este siglo: la migración irregular, el control de las fronteras, las relaciones con la diáspora, la implicación multilateral en la movilidad intrarregional y la migración forzada. Estas dimensiones se han elegido para cubrir diversos tipos de flujos migratorios (a saber, migrantes laborales, personas refugiadas, inmigrantes, emigrantes, etc.), así como principales áreas de intervención estatal para gestionar la migración (p. ej., control de las fronteras, acuerdos regionales). Aunque estas áreas no componen una visión integral, en nuestra opinión son las más destacables, teniendo en cuenta sus particularidades frente a otras regiones del mundo, así

como las tendencias internas de la región. Al revisar las tendencias en estas cinco áreas podemos transmitir la idea de que, en todos los países, las políticas migratorias son multidimensionales. Más que verse afectados y estar principalmente preocupados por un tipo de flujo, los gobiernos de los países latinoamericanos están lidiando con problemas migratorios interconectados que evolucionan rápidamente. Como muestra nuestro análisis, la región ha desarrollado últimamente diversos enfoques para abordar dicha complejidad.

### **Afrontar la inmigración irregular**

Al igual que en otras regiones, gestionar la migración en Latinoamérica ha supuesto importantes esfuerzos con el fin de acabar con la irregularidad. En paralelo a un aumento de la movilidad intrarregional, nuevas formas de movilidad precaria han afectado a la mayoría de los países en la región. Por ejemplo, tras el terremoto de 2010, las personas refugiadas de Haití se movieron hacia el Sur, principalmente a Brasil, para posteriormente desplazarse de nuevo hacia el Norte, hacia México y EE.UU. Las personas cubanas también obtuvieron permisos permanentes o temporales en Ecuador, México y Brasil. Cada vez es mayor el número de migrantes procedentes de otras regiones (p. ej., personas de Asia y África) que aprovechan la laxitud en las regulaciones de Sudamérica para entrar con el objetivo de llegar a EE.UU. o Canadá (OEA, 2016; Yates, 2019).

La diferencia interregional estriba en cómo ha afrontado la región el reto de la inmigración irregular. Acosta y Harris (2022) han documentado recientemente

que solo en las últimas dos décadas ha habido más de 90 programas de regularización en 18 países. Más aún, en Sudamérica los acuerdos multilaterales y bilaterales tendían a facilitar la residencia legal, como el Acuerdo de Patria Grande por el que Argentina (el principal receptor intraregional de migrantes desde 1990) regularizó a las personas inmigrantes de Mercosur, o el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del Mercosur, ratificado por todos los Estados miembro del bloque en 2009. Este último, considerado un punto de inflexión en la armonización de las políticas de migración en la subregión, fue diseñado inicialmente para acabar con el problema de la migración irregular. Partiendo de una agenda sociopolítica progresista, el acuerdo estableció el derecho de las personas migrantes a circular, residir y ejercer derechos civiles, sociales, económicos y culturales. Sin embargo, como se explica más adelante, la libre circulación coexiste con las medidas de seguridad, y su implementación ha sido lenta y desigual. Las organizaciones regionales, normalmente menos institucionalizadas que en otras regiones (Nolte, 2016), han sufrido crisis internas y han demostrado ser ineficaces en momentos críticos (Merke *et al.*, 2021). Desde que tuvo lugar la emigración masiva desde Venezuela, el Acuerdo sobre Residencia de Mercosur ha sido suspendido de facto en la mayor parte de la subregión durante los últimos años y sustituido en la práctica por medidas de control fronterizo *ad hoc*. Tan solo Argentina y Uruguay han continuado aplicándolo.

En Centroamérica, México y Costa Rica destacan por ser países que han reformu-

lado sus leyes de inmigración para gestionar la irregularidad con una perspectiva de derechos humanos (Freier, 2015). Por ejemplo, nadie puede ser considerado ilegal; si una persona migrante carece de documentación válida no puede ser acusada de un delito penal o encarcelada. Sin embargo, la implementación contradice las políticas sobre el papel, especialmente cuando se trata de detenciones y deportaciones. En los últimos cuatro años destaca una evidente incoherencia en el caso de México, entre los tres niveles de política: la retórica, la jurídico-normativa, y la práctica (Castillo, 2019). Es más, en esta subregión las preocupaciones por la seguridad han estado estrechamente ligadas a la gestión de la migración, contemplando la creciente participación de cuerpos policíacos y de seguridad pública en la acción inmigratoria. Esta tendencia es pronunciada en Panamá, donde el Servicio Nacional de Migración es considerado una fuerza de seguridad pública; Costa Rica, que posee una fuerza policial especializada, la Policía Profesional de Migración, vinculada a las autoridades de inmigración, y en México, donde la Guardia Nacional ha recibido el mandato de apoyar a las autoridades migratorias en el control de la migración (Guillén, 2020; Selee *et al.*, 2021).

### Control de fronteras

En Centroamérica, el control de la migración sigue estando íntimamente vinculado a las relaciones con EE.UU. Los últimos hitos incluyen la negociación con el gobierno de EE.UU. (bajo Trump) de los “Acuerdos Cooperativos de Asilo”, que equivalen a acuerdos con terceros países seguros con El Salvador, Guatemala y Honduras en 2019. Aunque el gobierno

mexicano rechazó un acuerdo de este tipo, sí aceptó algo muy parecido: los Protocolos de Protección a Migrantes (PPM), también conocido en México como “Quédate en México” en 2019 (Nagovitch, 2019). El intento de Biden de cancelar estos acuerdos sigue constituyendo una batalla política y judicial hasta hoy: los acuerdos con los países del norte de Centroamérica (Honduras, El Salvador, Guatemala, en adelante NCA) han sido suspendidos (Blinken, 2021), mientras que los PPM con México han sido suspendidos y rehabilitados por tribunales estadounidenses de forma intermitente (U.S. Mission to Mexico, 2021). Más allá de estos acuerdos, bajo la presión ejercida por Donald Trump, el gobierno de México amplió operaciones de control migratorio en su territorio, con informes de deportaciones exprés en las que no se proporcionó ninguna información a las personas migrantes sobre la oportunidad de pedir asilo en México, en abierta contradicción con la legislación mexicana y los compromisos internacionales del país en materia de protección a las personas refugiadas (Amnistía Internacional y el Instituto para las Mujeres en la Migración, 2021). Como los países de Centroamérica negocian de forma bilateral y cada parte intenta establecer directamente una relación concreta con EE.UU., la posibilidad de desarrollar un enfoque regional frente a los retos de la migración se ve debilitada (Palop-García y Pedroza, 2021; Zepeda, 2021).

En Sudamérica, el control fronterizo ha sido una preocupación clave dentro del marco de gestión de la migración promovido desde el inicio del actual siglo. Las comunidades epistémicas han subrayado

la necesidad de gestionar la migración mediante acciones multilaterales para hacer frente a potenciales tensiones. Dado que el problema de la gobernabilidad se había generalizado, el objetivo era evitar presiones que pudieran superar la capacidad de respuesta de los Estados (Domech, 2018). Esta perspectiva se puso a prueba recientemente: se restringió la libre circulación regional, pero el desplazamiento de personas venezolanas no suscitó esfuerzos conjuntos, sino diversas medidas *ad hoc* para el control de las fronteras cuando aumentaba la inquietud dentro de cada país (Selee y Bolter, 2020; Gandini *et al.*, 2020). Paralelamente, se tramitó un número cada vez mayor, aunque todavía bajo, de solicitudes de asilo (Freier y Parent, 2019). Las políticas en diferentes niveles estatales han mostrado un enfoque reactivo y algo improvisado ante la emergencia (Gandini, 2019). Se ha argumentado que la mayoría de los países sudamericanos han sido reacios a aplicar el protocolo de Cartagena en este caso debido a los costes internos y a las implicaciones a largo plazo de garantizar el estatuto de refugiadas a las personas venezolanas (Freier y Parent, 2019: 58-59). Simultáneamente, aunque no se han firmado acuerdos formales de externalización en esta subregión, algunos países han intentado externalizar la gestión de la migración para reducir sus propias vulnerabilidades. Un ejemplo de ello fue Ecuador, que terciarizó a organizaciones sociales las medidas de emergencia y facilitó el tránsito de personas venezolanas para que pudieran trasladarse al Sur a través de lo que se denominó “un corredor seguro” (Beyers y Nicholls, 2020, entre otros).



### Políticas de relaciones con la diáspora

A lo largo del siglo pasado, la emigración se convirtió en un rasgo demográfico permanente en América Latina, con corredores estables hacia el Norte global (en particular, hacia EE.UU.). En este siglo esa emigración se ha incrementado, ascendiendo en 2020 a un total de 17.612.735 personas provenientes de Sudamérica y 16.198.974 de México y Centroamérica, y los lugares de destino se han diversificado<sup>1</sup>. Los países de origen se han sumado últimamente a una tendencia mundial: han desarrollado políticas para llegar a las personas que han emigrado, en ocasiones concediéndoles el derecho al voto, y para establecer o mantener el vínculo con la patria e involucrar a su ciudadanía en el extranjero en proyectos políticos y/o económicos. Tales políticas se han extendido por toda la región a lo largo de las tres últimas décadas. Aunque los instrumentos han sido similares, las variaciones en cuanto a la temporalidad, modalidades y resultados han sido considerables. En Sudamérica se observa una convergencia hacia la adscripción de las instituciones específicas para la diáspora a asuntos exteriores y, en particular, a los servicios consulares, pero la institucionalización de los diálogos Estado-diáspora sigue siendo relativamente escasa. En la mayoría de los países, los asuntos nacionales fijan las prioridades y definen las relaciones Estado-diáspora. La emigración se discute poco en los debates públicos y políticos a nivel nacional. Por consiguiente, parte de las iniciativas hacia la diáspora funcionan con altibajos, las cues-

tiones de la diáspora raramente se consideran parte de una política migratoria integral y la coordinación intraestatal es relativamente escasa (Margheritis, 2016). En general, la participación de la diáspora se contempla poco como una dimensión estratégica de la política exterior, pero irónicamente sí ha contribuido a mejorar los derechos de las personas emigrantes y redefinir su papel como ciudadanas más allá de las fronteras (Margheritis, 2022).

Para México y los Estados centroamericanos, la relación con la diáspora ofrece una oportunidad de cooperación internacional por medio de iniciativas como Tricamex (programa de cooperación consular), que ha funcionado incluso durante las horas más oscuras de la aplicación de controles a la inmigración bajo el gobierno de Trump y durante las medidas restrictivas derivadas de la pandemia de COVID-19 (Cancillería Guatemala, 2020; Pedroza y Palop-García, 2020). México, que tiene la mayor red consular presente en EE.UU., ha ampliado en las dos últimas décadas su contacto con las personas que han emigrado, y no solo en términos geográficos, sino también en la atención, ofreciendo toda una serie de servicios sociales que van desde coberturas sanitarias *in situ* a asesoría financiera o atención psicológica. No obstante, actualmente existe una tendencia a centralizar la administración de las políticas relacionadas con la diáspora, a suprimir elementos de participación ciudadana y a eliminar algunas iniciativas famosas (como el programa 3x1 de remesas para el codesarrollo), lo cual sugiere que algunas de dichas dimensiones no se habían institucionalizado (Palop-García y Pedroza, 2021). A lo largo y ancho de la subregión, las rela-

<sup>1</sup> <https://www.migrationdataportal.org/regional-data-overview/migration-data-south-america>; <https://www.migrationdataportal.org/de/node/3155>, consultado el 15 de agosto de 2022.

ciones con la diáspora se han centrado más en los derechos políticos y ciudadanos (p. ej., el voto desde el extranjero) que en los mecanismos de representación. Para la mayoría de los países centroamericanos, un eje importante de las políticas hacia sus emigrantes ha sido ofrecer información a las personas emigrantes sobre sus derechos y sobre los riesgos en el camino (Pedroza y Palop-García, 2017).

### **Gestión multilateral de la migración**

Desde el inicio de este siglo, se ha impulsado la cooperación interestatal como dimensión de las políticas migratorias, aunque en distintos grados de coordinación e institucionalización. En Sudamérica, por ejemplo, el anteriormente citado Acuerdo sobre Residencia de Mercosur constituye quizás uno de los mejores ejemplos de mecanismo de gestión para formalizar y armonizar acuerdos, incluso a pesar de que su trasposición a la legislación nacional ha sido desigual. Su objetivo es facilitar la libre circulación. Igualmente, concede derechos a las personas migrantes de los Estados miembros, entre otras cosas acceso a la residencia legal y a varios derechos económicos, sociales y culturales<sup>2</sup>. La gestión multilateral de la migración se refleja asimismo en los principios y declaraciones acordadas en los foros regionales y mundiales. No obstante, estos solo han llegado a trasponerse parcialmente a los marcos nacionales (Finn *et al.*, 2019). Paralelamente, la cooperación multilateral se ha desarrollado al margen de los canales existentes (Acosta, Blouin y Freier, 2019), como fue el caso del Grupo de Lima durante el momento álgido del éxodo venezolano.

<sup>2</sup> <https://www.mercosur.int/ciudadanos/residir/>, consultado el 15 de agosto de 2022

Pero esta cooperación interestatal sigue siendo limitada y mayormente no institucional. Los esfuerzos concretos para hacer frente a dicha crisis fueron encabezados principalmente por organizaciones internacionales y sociales, como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), que ampliaron en gran medida su presencia en la región. Dichas instituciones han sido cruciales en la expedición de ayuda de emergencia, generando información para seguir los desplazamientos y definiendo la narrativa de la crisis (Bugnion y Durand, 2020; Chaves-González y Echeverría-Estrada, 2020).

En Centroamérica hay algunos acuerdos de movilidad: en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), el Convenio Centroamericano de Libre Movilidad (CA-4) entre Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador permite la movilidad, aunque tiene limitaciones y es sabido que funciona diferente para las distintas clases de migrantes (Kron, 2011). Además, todos los países centroamericanos participan en el Proceso de Puebla, un foro regional sobre migración. La cooperación ha menguado, no obstante, a medida que el nivel de violencia ha aumentado en la región, y con ello se han multiplicado los desplazamientos y la separación de familias a causa de las deportaciones y el refuerzo de los controles migratorios en EE.UU. (Castillo, 2020).

En esta subregión, el caso de México presenta un rotundo contraste: no coopera con ningún otro país e impone visados a la mayoría de los países latinoamericanos; recientemente lo ha impuesto también a

las personas venezolanas, la única nacionalidad que se había beneficiado de la aplicación por parte de México de la Declaración de Cartagena (Observatorio de Protección Internacional, 2019). Merece la pena mencionar un modesto esfuerzo interestatal: el Marco Integral Regional de Protección y Soluciones (MIRPS) formalizado entre Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Panamá para contribuir a la implementación del Pacto Mundial sobre los Refugiados, identificar lagunas y llevar a cabo evaluaciones. La última vez que México trató de poner la movilidad en la mesa de negociaciones de un marco general para un acuerdo bilateral con EE.UU. fue en el año 2000, pero los atentados del 11S provocaron un planteamiento securitario de la migración, así como de otros ámbitos, con ramificaciones en particular en el campo de los controles migratorios en toda la subregión centroamericana (Zepeda y Fuentes-Carrera, 2020). Más recientemente, las políticas mexicanas han dado un giro de 180 grados, teniendo en cuenta que las autoridades de asuntos exteriores se comprometieron, con ocasión de la adopción del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular en 2018, a que México se convirtiera en un modelo de la implementación de dicho pacto en políticas migratorias, cuya labor de redacción encabezó, de hecho, un embajador mexicano. Todavía a principios de 2019, bajo los auspicios de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), México trató de implementar un enfoque “humanitario” y solidario con las personas que solicitan protección, en el marco de un proyecto (sub)regional que englobaba al sur de México y al norte de Centroamérica en

una única región para efectos de desarrollo (CEPAL, 2019).

### **Migración forzada**

Los flujos de personas refugiadas son un elemento relativamente nuevo en la agenda latinoamericana de migración, a pesar de que la región cuenta con una larga trayectoria histórica en este ámbito y es pionera en importantes acuerdos, como el proceso de Cartagena. La Declaración de Cartagena reconoció otras situaciones, aparte de las recogidas en el Convenio sobre los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, incluyendo los casos de personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público (Coloquio de Cartagena, 1984). La llegada de personas venezolanas a países sudamericanos (del total de 6.133.473 venezolanos desplazados, 5.083.998 se encuentran en países de América Latina y el Caribe<sup>3</sup>) supuso una oportunidad para aplicar esta norma, que ya se había traspuesto a la legislación nacional (Ochoa, 2020). No obstante, la mayoría de los países de tránsito y destino recurrieron a medidas *ad hoc* y eludieron la implementación del Protocolo de Cartagena. Brasil es la excepción: reconoció *prima facie* a miles de personas venezolanas con base en la cláusula de “violaciones masivas de los derechos humanos”, eliminando por consiguiente las entrevistas y otros procedimientos para determi-

<sup>3</sup> <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>, actualizado el 5 de mayo de 2022, consultado el 8 de julio de 2022.

nar el estatuto de persona refugiada. Pese a ser polémica, ACNUR y múltiples especialistas consideran esta decisión tomada por el Comité Nacional para los Refugiados (CONARE) en diciembre de 2019 como una de las más relevantes que se haya aplicado en la región en materia de protección de las personas refugiadas (p. ej., Acosta y Madrid Sartoretto, 2020; Zapata y Wenderoth, 2021). Recientemente Colombia, el principal país de acogida de los flujos venezolanos en Sudamérica, también ha sentado un importante precedente: en febrero de 2021, el país concedió un estatuto de protección temporal de diez años de duración a las personas venezolanas, medida que beneficiaría potencialmente a más de un millón de personas que residen de manera irregular en el país (Deutsche Welle, 2021).

En contraste, hay una larga historia de movimientos de personas refugiadas en Centroamérica y México desde las guerras de los años ochenta, con personas desplazadas procedentes de Guatemala, El Salvador y Nicaragua hacia Panamá, Costa Rica y México (Aguayo, Irigoyen y Velázquez, 1985), e incluso antes de eso, en el caso de México, un país que ofreció asilo a refugiados políticos que huían de Sudamérica y de Europa en distintos periodos del siglo XX. Desde hace un tiempo, el perfil migratorio de dichos países ha pasado a ser más complejo, convirtiéndose también en países de tránsito para personas refugiadas que tratan de llegar a EE.UU., y en países de inmigración (reticente) para quienes no tienen la posibilidad de seguir avanzando<sup>4</sup>. En los últimos tiempos, los gobiernos estadouni-

denses han presentado el éxodo de Centroamérica como un problema de fracaso de los Estados centroamericanos en proporcionar seguridad y un Estado de derecho, pero analistas de seguridad habían alertado que la cancelación por parte de la administración Trump del Estatuto de Protección Temporal (TPS, por sus siglas en inglés), creado por la Ley de Inmigración de 1990 en EE.UU., podría tener efectos perversos espoleando el cruce ilegal de personas y la inseguridad en la región (Silva Ávalos, 2017). De hecho, el cierre de la frontera EE.UU.-México ha contribuido a incrementar la migración irregular, los riesgos y las muertes en el camino (Abrego, 2019). A su vez, la inseguridad en el tránsito a través de México y el coste cada vez más elevado del cruce ilegal han contribuido a la “caravanización” de la migración (Fernández de la Reguera Ahedo *et al.*, 2019) y a enfocarla como una “crisis”. El sistema de asilo en México se ha enfrentado a un desafío trascendental frente a las presiones estadounidenses relacionadas con un aumento de los flujos de migrantes en tránsito y solicitantes de protección humanitaria, pero no ha aplicado la Declaración de Cartagena a las personas huidas de convulsiones políticas o desórdenes generalizados en Centroamérica o Haití.

<sup>4</sup> Véase los capítulos de Masferrer y Gil en: Masferrer y Pedroza, 2021.

### Conclusiones

- En la última década, la gestión de la migración en América Latina ha evolucionado en sentidos cada vez más divergentes, perdiendo ese cariz característico que tuvo al inicio del siglo. Actualmente se asimila a las tendencias en otras regiones en cuanto al planteamiento securitario de la migración y al auge de actitudes reacias a respetar los compromisos con las personas refugiadas y soportar los costes de albergar a los flujos que llegan, aun cuando estas evoluciones coexisten con compromisos adquiridos en materia de derechos humanos de migrantes y protección de las personas refugiadas sobre el papel.
- La intensificación de los flujos migratorios, especialmente los intrarregionales, a lo largo de las dos últimas décadas, también ha contribuido a que la región se asimile más al Norte global en términos de emplear narrativas de crisis y sustituir la gestión multilateral por la nacional. Mientras la cooperación interestatal sigue siendo fragmentaria e intermitente, las organizaciones internacionales han adquirido un papel prominente en los últimos tiempos, pues han colmado las lagunas dejadas por las respuestas de los Estados a situaciones que suponían un desafío, como el desplazamiento de personas venezolanas.
- El grado de apertura distintivo de la región a inicios del siglo XXI se ha diluido aún más desde el estallido de la pandemia de COVID-19, que marcó una nueva era de controles fronterizos, con la introducción de requisitos de visado y controles migratorios en varios países, principalmente en forma de cierre de fronteras. Apenas despuntan las consecuencias a medio plazo de dichos cierres para la migración; empieza a mostrarse que las grandes desigualdades entre los países (y la desigual recuperación económica en los últimos meses) empujan a las personas a escoger caminos más peligrosos y recurrir al cruce ilegal, de lo cual se desprenden terribles tragedias (UN-OCHA, 2020).
- El desglose de la región en subregiones nos permite tener una visión más matizada de la gestión de la migración. No cabe duda de que, en Centroamérica, las asimetrías de poder y el impacto de las recientes políticas y actuaciones gubernamentales en EE.UU. han estructurado las dinámicas de las migraciones, y México ha desempeñado en ello un papel decisivo. En Sudamérica, no parece que la elevada migración intrarregional se haya gestionado de manera adecuada mediante respuestas *ad hoc* y con frecuencia contradictorias. Se ha intentado la coordinación en contextos inestables de tránsito/acogida y sistemas de integración regional que se solapan, pero no siempre se ha conseguido.

**Referencias bibliográficas**

- ABREGO, L.J. (2019): “Central American Refugees Reveal the Crisis of the State”, en C. MENJÍVAR, M. RUIZ y I. NESS (eds.): *The Oxford Handbook of Migration Crises*, Oxford University Press, pp. 212–228.  
<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190856908.013.43>.
- ACOSTA, D. (2016): “Free Movement in South America: The Emergence of an Alternative Model?”, Washington, D.C., *Migration Policy Institute*, 23 de agosto.
- ACOSTA, D., BLOUIN, C. y FREIER, L.F. (2019): “La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas”, *Documentos de Trabajo*, nº 3 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.
- ACOSTA, D. y HARRIS, J. (2022): “Migration Policy Regimes in Latin America and the Caribbean Immigration, Regional Free Movement, Refuge and Nationality”, Informe del Banco Interamericano de Desarrollo.  
<http://dx.doi.org/10.18235/0004362>
- ACOSTA, D. y MADRID SARTORETTO, L. (2020): “¿Migrantes o refugiados? La Declaración de Cartagena y los venezolanos en Brasil”, *Análisis Carolina* 9/2020, Madrid, Fundación Carolina, 3 de marzo.
- AGUAYO, S., AGUILAR IRIGOYEN, A. y VELÁZQUEZ, M. Á. (1985): *El éxodo Centroamericano: Consecuencias de un Conflicto*, Secretaría de Educación Pública.
- AMNESTY INTERNATIONAL e INSTITUTO PARA LAS MUJERES EN LA MIGRACIÓN (2021): “Mexico: Deportations to Central America during the Pandemic Put the Rights and Health of Thousands of People at Risk”. Disponible en: <https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2021/07/AMR4142712021ENGLISH.pdf>.
- AVILA, L. y MEYER, M. (2022): “Más allá de la frontera entre Estados Unidos y México: Tendencias migratorias en las Américas”, WOLA Disponible en: <https://www.wola.org/es/analisis/mas-alla-de-la-frontera-entre-estados-unidos-y-mexico-tendencias-migratorias-en-las-americas/>.
- BEYERS, C. y NICHOLLS, E. (2020): “Government through Inaction: The Venezuelan Migratory Crisis in Ecuador”, *Journal of Latin American Studies* 52, pp. 633-657.  
doi:10.1017/S0022216X20000607
- BLINKEN, A. (2021): “Suspending and Terminating the Asylum Cooperative Agreements with the Governments El Salvador, Guatemala, and Honduras”, United States Department of State (blog). Disponible en:



- <https://www.state.gov/suspending-and-terminating-the-asylum-cooperative-agreements-with-the-governments-el-salvador-guatemala-and-honduras/>.
- BRUMAT, L. (2021): “Gobernanza migratoria in Suramérica en 2021: respuestas a la migración venezolana durante la pandemia”, *Análisis Carolina* 12/2021, Madrid, Fundación Carolina.
- BUGNION, C. y DURAND, J. (2020): “Interim evaluation of IOM’s Regional Response to the flows of refugees and migrants from Venezuela”, DARA, Final evaluation report.
- CANCELLERÍA GUATEMALA (2020): “Consulado guatemalteco en McAllen, Texas, coordina esfuerzos en apoyo a connacionales Con Tricamex y Cruz Roja de Estados Unidos”, Sistema de Noticias-Cancillería Guatemala. Disponible en: <https://minex.gob.gt/noticias/Noticia.aspx?id=28800>.
- CASTILLO, M.Á. (2019): “Hacia una nueva política migratoria centrada en los derechos humanos”, en J. L. CALVA (coord.): *Migración de mexicanos a Estados Unidos. Derechos humanos y desarrollo*, Juan Pablos Editor y Consejo Nacional de Universitarios, México, pp. 1056-1081.
- CEPAL (2019): “Hacia un nuevo estilo de desarrollo. Plan de Desarrollo Integral El Salvador-Guatemala-Honduras-México: Diagnóstico, Áreas de oportunidad y recomendaciones de la CEPAL”, Ciudad de México, ONU/CEPAL. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/462720/34.Hacia\\_un\\_nuevo\\_estilo\\_de\\_desarrollo\\_\\_\\_Plan\\_de\\_Desarrollo\\_Integral\\_El.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/462720/34.Hacia_un_nuevo_estilo_de_desarrollo___Plan_de_Desarrollo_Integral_El.pdf).
- CHAVES-GONZÁLEZ, D. y ECHEVERRÍA-ESTRADA, C. (2020): “Venezuelan Migrants and Refugees in Latin America and the Caribbean. A Regional Profile”, Fact Sheet, agosto. Washington, D.C., Migration Policy Institute/IOM.
- DEUTSCHE WELLE (2021): “Duque Firma Decreto Para Regularizar a Migrantes Venezolanos”. Disponible en: <https://www.dw.com/es/duque-firma-decreto-para-regularizar-a-migrantes-venezolanos/a-56740567>.
- DOMENECH, E. E. (2018): “Gobernabilidad migratoria: producción y circulación de una categoría de intervención política”, *Revista Temas de Antropología y Migración*, nº 10, December, pp. 110-118.
- FERNÁNDEZ DE LA REGUERA AHEDO, A., GANDINI, L., GUTIÉRREZ LÓPEZ, E. y NARVÁEZ GUTIÉRREZ, J.C. (2019): “Caravanas migrantes: las respuestas de México”, Serie Opiniones técnicas sobre temas de relevancia nacional, núm. 8, 8 de agosto. Disponible en:

- <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/id/5804>.
- FERNÁNDEZ-KELLY, P. y MASSEY, D. S. (2007): “Borders for Whom? The Role of NAFTA in Mexico-U.S. Migration”, *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 610 (1), pp. 98–118.  
<https://doi.org/10.1177/0002716206297449>.
- FINN, V., DOÑA-REVECO, C. y FEDDERSEN, M. (2019): “Migration governance in South America: regional approaches versus national laws”, en GEDDES, A., M.V. ESPINOZA, L. ADJ ABDOU y L. BRUMAT: *The Dynamics of Regional Migration Governance*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, pp. 36-53.
- FREIER, L.F. y PARENT, N. (2019): “The Regional Response to the Venezuelan Exodus”, *Current History*, febrero, pp. 56-61.
- GANDINI, L. *et al.* (2020): “Nuevas movi- lidades en América Latina: la mi- gración venezolana en contextos de crisis y las respuestas en la re- gión”, *Cuadernos Geográficos* 59(3), pp. 103-121.
- GANDINI, L., LOZANO ASCENCIO, F. y PRIETO, V. (coord.) (2019): *Crisis y migración de población venezo- lana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamé- rica*. Mexico, Universidad Nacio- nal Autónoma de México.
- GUILLÉN, T. (2020): “Un Paso Adelante, Tres Atrás. La Política Migratoria En Tiempos de AMLO y Trump”, en *Balance Temprano. Desde La Izquierda Democrática*, Ciudad de México, IETD.
- KRON, S. (2011): “Gestión migratoria en Norte y Centroamérica: Manifes- taciones y contestaciones”, *Anua- rio de Estudios Centroamericanos* 37, pp. 53–85.
- MARGHERITIS, A. (2013): “Piecemeal Regional Integration in the Post- Neoliberal Era: Negotiating Mi- gration Policies within Mercosur”, *Review of International Political Economy*, Volume 20, Issue 3, junio, pp. 541-575.
- (2016): *Migration Governance across Regions: State-Diaspora Rela- tions in the Latin American- Southern Europe Corridor*, Nueva York y Londres, Routledge.
- (2022): “Diasporas’ Political Rights and the Heterogeneous, Nonlinear Unfolding of External Citizenship in Latin America”, en L. KENNE- DY (ed.): *Routledge Handbook of Diaspora Diplomacy*, Londres, Routledge, pp. 200-213
- MASFERRER, C. y PEDROZA, L. (eds.) (2021): *La intersección de la polí- tica exterior con política migrato- ria en México de hoy*, Ciudad de México, El Colegio de México. Disponible en: [https://libros.colmex.mx/tienda/la- interseccion-de-la-politica-](https://libros.colmex.mx/tienda/la-interseccion-de-la-politica-)

- exterior-con-politica-migratoria-en-mexico-de-hoy/.
- MENJÍVAR, C. (2014): “Immigration Law Beyond Borders: Externalizing and Internalizing Border Controls in an Era of Securitization”, *Annual Review of Law and Social Science* 10 (1), pp. 353–69. <https://doi.org/10.1146/annurev-lawsocsci-110413-030842>.
- MENJÍVAR, C., RUIZ, M. y NESS, I. (2019): “Migration Crises: Definitions, Critiques, and Global Contexts”, en C. MENJÍVAR, M. RUIZ, and I. NESS (eds.): *The Oxford Handbook of Migration Crises*, Oxford University Press, pp. xxx–18. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190856908.013.71>.
- MERKE, F., STENKUEL, O. y FELDMANN, A. E. (2021): “Reimagining Regional Governance in Latin America”, Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace, *Working Paper*, 24 de junio.
- NAGOVITCH, P. (2019): “Explainer: U.S. Immigration Deals with Northern Triangle Countries and Mexico”, AS/COA. Disponible en: <https://www.as-coa.org/articles/explainer-us-immigration-deals-northern-triangle-countries-and-mexico>
- NOLTE, D. (2016): “Regional governance from a comparative perspective.”, en V. M. GONZÁLEZ-SÁNCHEZ (ed.): *Economy, Politics and Governance Challenges*, Hauppauge, Nova Science Publishers, pp. 1-15.
- OBSERVATORIO DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL, UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA (2019): “Situación de solicitantes de asilo de origen venezolano”, *Asilo en México* (blog). Disponible en: <https://asiloenmexico.iberomx.info/ormes/situacion-de-solicitantes-de-asilo-de-origen-venezolano/>.
- OCHOA, J. (2020): “South America’s Response to the Venezuelan Exodus: A Spirit of Regional Cooperation?”, *International Journal of Refugee Law* 32(3), pp. 472–497.
- OEA (2016): Regional Report “Irregular Migration Flows within the Americas from Africa, Asia, and the Caribbean”, Washington, D.C., Organización de Estados Americanos, diciembre.
- PALOP-GARCÍA, P. y PEDROZA, L. (2021): “Do Diaspora Engagement Policies Endure? An Update of the Emigrant Policies Index (EMIX) to 2017”, *Global Policy* 12 (3), pp. 361–371. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12937>.
- PEDROZA, L. y PALOP-GARCÍA, P. (2017): “Diaspora Policies in Comparison: An Application of the Emigrant Policies Index (EMIX) for the Latin American and Caribbean Region”, *Political Geography* 60, pp. 165–78.

- <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2017.07.006>.
- (2020): “How Latin American States Protect Their Emigrants in Times of COVID-19”, *GIGA Focus Lateinamerika*, nº 06.
- SELEE, A. y BOLTER, J. (2020): “Bienvenidas asimétricas. Respuestas de América Latina y el Caribe a la migración venezolana y nicaragüense”, Washington, D.C., Migration Policy Institute, febrero.
- SELEE, A., RUIZ SOTO, A.G., TANCO, A., ARGUETA, L. y BOLTER, J. (2021): “Sentando las bases para una cooperación regional: política migratoria y capacidad institucional en México y Centroamérica”, *Migrationpolicy.Org*, 13 de abril. Disponible en: <https://www.migrationpolicy.org/research/cooperacion-regional-migratoria-capacidad-institucional-mexico-centroamerica>.
- SILVA ÁVALOS, H. (2017): “5 Ways Ending TPS Could Impact Central America Security”, *insight-crime.org*, 5 Ways Ending TPS Could Impact Central America Security, consultado el 18 de agosto de 2022.
- UN-OCHA (2020): “Latin America & The Caribbean COVID-19 External and Internal Access Restrictions”. Disponible en: <https://reliefweb.int/attachments/c7a06f69-a8fc-396d-9e97-5c00d2395b1b/2020-05-28%20External%20and%20Internal%20Access%20Restrictions%20v3.pdf>.
- U.S. MISSION TO MEXICO (2021): “DHS, Justice, and State Prepare for Court-Ordered Reimplementation of MPP”, U.S. Embassy & Consulates in Mexico. Disponible en: <https://mx.usembassy.gov/dhs-justice-and-state-prepare-for-court-ordered-reimplementation-of-mpp/>.
- VERA ESPINOZA, M., PRIETO ROSAS, V., ZAPATA, G. P. *et al.* (2021): “Towards a typology of social protection for migrants and refugees in Latin America during the COVID-19 pandemic”, *Comparative Migration Studies* 9, 52. <https://doi.org/10.1186/s40878-021-00265-x>.
- YATES, C. (2019): “As More Migrants from Africa and Asia Arrive in Latin America, Governments Seek Orderly and Controlled Pathways”, *Newsletter*, Washington, D.C., Migration Policy Institute, 22 de octubre.
- ZAPATA, G.P. y WENDEROTH, V. T. (2021): “Progressive legislation but lukewarm policies: The Brazilian response to Venezuelan displacement”, *International Migration*. Doi: 10.1111/imig.12902.
- ZEPEDA, B. y FUENTES-CARRERA, J. (2020): “La Frontera México-Guatemala y El Perímetro de Se-

guridad de Estados Unidos 2000-2020”, en J. FUENTES CARRERA (coord.): *Entre lo político y lo espacial: representaciones geopolíticas de la región transfronteriza México-Guatemala* México, RTMG/CentroGeo/Instituto Mora/CIESAS/Ecosur/Colef/CIDE, pp. 49–84.

### Fundación Carolina, septiembre 2022

Fundación Carolina  
Plaza del Marqués de Salamanca nº 8  
4ª planta, 28006 Madrid - España  
[www.fundacioncarolina.es](http://www.fundacioncarolina.es)  
@Red\_Carolina

[https://doi.org/10.33960/AC\\_16es.2022](https://doi.org/10.33960/AC_16es.2022)

La Fundación Carolina no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los textos firmados por los autores y autoras que publica.



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NonComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)