



LA GESTIÓN DE LA MIGRACIÓN DESDE LAS CIUDADES LATINOAMERICANAS: ¿HACIA UN ENFOQUE INTERCULTURAL?

RESUMEN EJECUTIVO

Las autoridades locales juegan un rol clave ante los nuevos escenarios migratorios y los procesos de convivencia y generación de confianza entre las comunidades migrantes y de acogida. Para gestionar esta diversidad cultural existen varios modelos de gestión, siendo el más inclusivo y completo el modelo con enfoque intercultural, dado que promueve la interacción entre las personas de diversas procedencias y culturas, así como una convivencia en ambas direcciones.

Con el objetivo de sumarnos a la discusión en torno a la diversidad de las ciudades latinoamericanas presentamos algunos de los resultados más relevantes de la encuesta (N 1 416) realizada a personas migrantes y refugiadas venezolanas en las cuestiones sobre la percepción de discriminación y confianza hacia las instituciones públicas en Colombia, Perú y Ecuador. Asimismo, resaltamos la importancia de lo público para garantizar la inclusión y convivencia sin discriminación, los avances y los desafíos de las autoridades locales para una gestión intercultural de la migración.



Las ciudades y su rol en procesos de gestión, acogida e integración

Lima, Quito, Manta, Barranquilla y Cúcuta forman parte del proyecto “Ciudades incluyentes, Comunidades Solidarias”, iniciativa que busca implementar acciones innovadoras para la construcción de ciudades diversas, solidarias e incluyentes desde una perspectiva de ayuda humanitaria, integración y desarrollo. Y es que las ciudades en América Latina y el Caribe están experimentando un proceso de transformación en su composición social y cultural a raíz de la llegada de personas migrantes y refugiadas; estas se caracterizan por ser centros de llegada de un alto flujo de población migrante y refugiada: cerca de uno de cada cinco migrantes elige a Bogotá (Namen et al, 2021) y Quito (ONU Hábitat, 2021) como lugar de destino.

Es por ello que las autoridades locales tienen un rol protagónico en los procesos de acogida e integración, al ser las instituciones más próximas a las personas recién llegadas. Desde Equilibrium CenDE nos sumamos a la discusión entorno a la diversidad de las ciudades y el rol de las autoridades para garantizar una convivencia social intercultural. Este primer boletín forma parte de una serie de tres publicaciones que se desprenden de la [“Tercera Encuesta a Población Migrante y Refugiada Venezolana”](#) sobre condiciones de vida realizada en agosto de 2021 (Equilibrium CenDE, 2021).

La encuesta de opinión fue realizada en el mes de agosto de 2021 a un total de 1 416 personas migrantes y refugiadas de nacionalidad venezolana en Colombia, Perú y Ecuador, y surge para complementar los esfuerzos de los Estados receptores en la identificación de necesidades y desafíos de esta población para una integración socioeconómica positiva.

¿Qué entendemos por enfoque de interculturalidad?

Las ciudades juegan un rol clave ante los escenarios migratorios: se estima que 20% de migrantes internacionales se concentra en las áreas metropolitanas y que semanalmente tres millones de personas se instalan en las ciudades (Vera et al, 2020, p. 10). La llegada de esta nueva población, dependiendo del sistema de gestión, puede resultar en un desarrollo para las urbes, ya que varios estudios han demostrado que la migración tiene el potencial de enriquecer a las comunidades de acogida.

Existen varios modelos para gestionar la diversidad cultural de las ciudades, de modo que escoger uno u otro generará sociedades más o menos incluyentes, cohesionadas y con mayor o menor número tanto de derechos como de deberes para las personas migrantes y refugiadas. El **modelo de gestión intercultural** es el más inclusivo y completo, debido a que existe una interacción entre las personas de diversas procedencias, y grupos culturales y una convivencia en ambas direcciones, a diferencia de un modelo multicultural, que implica que las personas que llegan deben integrarse a la de acogida y entre las que no existe interacción.

Según el programa de “Ciudades Interculturales” del Consejo de Europa, son tres los principios que sustentan un modelo de gestión intercultural (I+D+I):

- **Igualdad:** entiende el concepto de ciudadanía basado en la igualdad de derechos (económicos, políticos y sociales), deberes y oportunidades, apostando por la equidad para evitar tratos diferenciados.
- **Diversidad:** defiende un concepto amplio y dinámico de la cultura y la identidad, así como de su carácter híbrido y plural. Asimismo, defiende la importancia de reconocer los elementos comunes y compartidos.
- **Interacción:** pone el énfasis en aprovechar las oportunidades de la diversidad mediante la creación de vínculos, relaciones y espacios de encuentro que faciliten la convivencia y la cohesión y que aborden los conflictos de manera participativa y comunitaria a través del diálogo.

¿Cuál es la percepción sobre los niveles de convivencia y cohesión social en los países de acogida?

La mayoría de la población migrante y refugiada venezolana en Colombia, Perú y Ecuador experimenta una convivencia positiva, pacífica y los episodios de discriminación no parecen ser frecuentes.

Sin embargo, todavía existen personas que en su vida diaria (con frecuencia, siempre o casi siempre) experimentan situaciones que afectan la cohesión social entre la comunidad migrante y la de acogida: 18% siente rechazo o exclusión de actividades sociales en su vida diaria, 15% percibe recibir un servicio inferior que otras personas y 17% declaró que los demás “se comportan como si tuvieran miedo de usted” (Ver Gráfico 1).

Gráfico 1. En su vida diaria, ¿qué tan a menudo le pasan las siguientes situaciones?



Fuente: Equilibrium CenDE (2021)

Al preguntar sobre los motivos de discriminación, 92% los asocia al factor de la nacionalidad, seguido de su manera de hablar (20%) y su condición económica (18%) (Ver Gráfico 2).

Gráfico 2. ¿Cuáles cree que son las razones por las que ha pasado por las situaciones previas?



Base: Total de entrevistados excepto los que declararon nunca haber pasado por situaciones discriminatorias y respondieron a la pregunta (N=1128)

Fuente: Equilibrium CenDE (2021)

Algunos componentes de identidad como el sexo o la edad influyen en las experiencias de discriminación. Las personas con orientaciones sexuales diversas experimentan desafíos adicionales: 19,4% percibe que esta discriminación es motivada por su orientación sexual. Las personas que se autoidentifican como negras o afrodescendientes sienten que son tratadas con menos respeto en mayor proporción que las personas blancas (19% vs. 14%).

La edad también representa un factor de discriminación, especialmente a la hora de conseguir un empleo: las personas adultas (45 a 59 años) perciben ser discriminadas por su edad en mayor proporción que las personas jóvenes (de 18 a 29 años) (14% vs. 4%).

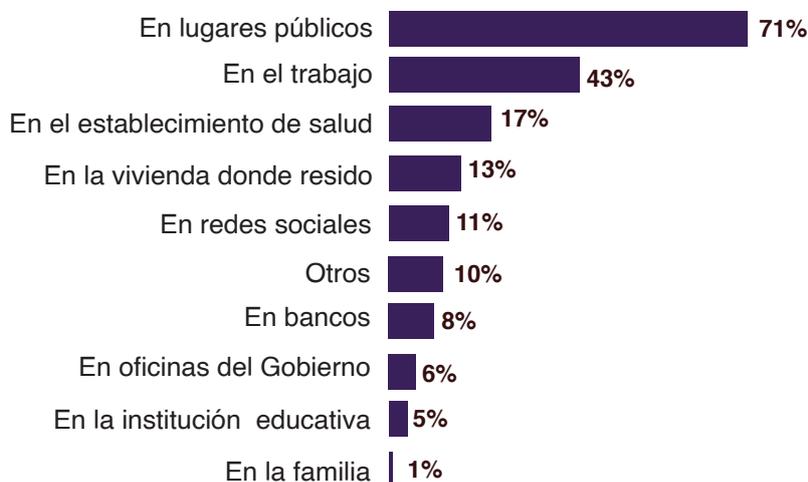
Asimismo, otros factores como el estatus migratorio también inciden en estas experiencias: 22% de las personas con estatus migratorio irregular sienten rechazo y exclusión de actividades sociales en mayor proporción que aquellas con estatus migratorio regular (15%). Asimismo, una de las limitantes para acceder a atención médica y servicios de salud es la exigencia de documentos de identidad con los que no cuenta, situación que afectó a 47% de las personas con estatus irregular vs. 29% con condición migratoria regular.

La importancia de lo público

Varios estudios enfatizan en la importancia de los espacios públicos cotidianos como parques y mercados como lugares que favorecen la cercanía entre las poblaciones, debido a que se generan pequeñas acciones de cordialidad y empatía en las que se reconoce al migrante en condiciones de igualdad (Namen et al, 2021; Torres, 2008; Carrión, 2008).

Sin embargo, 7 de cada 10 personas migrantes y refugiadas encuestadas declaró experimentar situaciones discriminatorias en los espacios públicos, seguido del lugar de trabajo (43%) y los establecimientos de salud (17%). Las instituciones educativas y las oficinas de atención de los Gobiernos son los espacios con menos frecuencia de este tipo de episodios que afectan la convivencia (Ver Gráfico 3), lo cual evidencia un avance en cuanto al trato por parte de funcionarios y servidores públicos, aunque esto puede deberse por la poca interacción que existe entre instituciones de Gobierno y migrantes.

Gráfico 3. ¿En qué ámbito(s) experimentó las situaciones previas?



Base: Total de entrevistados.

Fuente: Equilibrium CenDE (2021)

Sin embargo, se evidencia una necesidad de fortalecer los canales de atención e intercambio de información con la población migrante: solo 16% declaró confiar en el Gobierno e instituciones públicas como fuente de información confiable; y los espacios de interacción con la comunidad: solo 4% declaró tener este tipo de confianza hacia líderes comunitarios o miembros de su vecindario (Ver Gráfico 4).

Estos resultados coinciden con una encuesta realizada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en diciembre de 2020 (2021) en Lima Metropolitana que declara que solo 4% de personas obtuvo apoyo por parte de instituciones del Estado y solo 3% participó en programas de la Municipalidad.

Gráfico 4. ¿Quién le proporciona la información más confiable en el país receptor?



Base: Total de entrevistados.

Fuente: Equilibrium CenDE (2021)

Las mujeres migrantes enfrentan mayor discriminación en establecimientos de salud, la vivienda donde residen y las redes sociales que sus pares hombres, quienes experimentan estas situaciones principalmente en espacios de trabajo y bancos al ser quienes están integrados al mercado laboral en mayor proporción (63% de hombres trabaja vs. 34% de mujeres).

Las personas con orientaciones sexuales diversas experimentan discriminación en los espacios de trabajo en mayor proporción que las personas heterosexuales (54% vs. 43%).

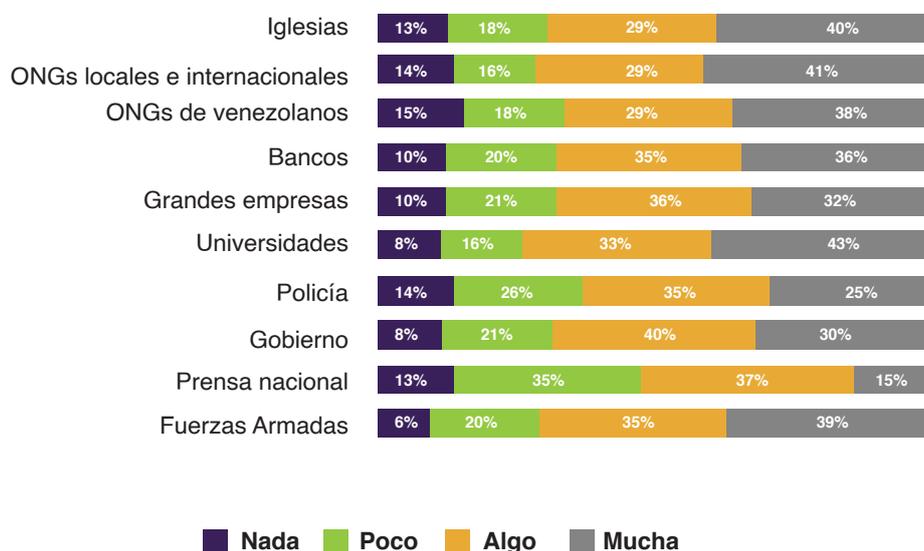
Confianza hacia las instituciones de los países receptores: ¿mayor necesidad de transparencia?

Las instituciones y autoridades públicas juegan un rol clave en la gestión de la diversidad, tanto a nivel nacional como local. Es por ello que la confianza que generen entre la población migrante y refugiada y la manera en la que transmitan información sobre los beneficios y desafíos de la migración es sumamente relevante para la construcción y la aceptación de políticas públicas con enfoque de interculturalidad.

Sobre la aceptación y confianza hacia las instituciones públicas, 30% tiene mucha confianza hacia el Gobierno del país receptor, aunque con diferencias marcadas entre los países analizados: cerca de la mitad en Perú no confía o confía poco en el Gobierno, mientras que en Colombia y Ecuador la desconfianza es menor (19% y 25% respectivamente).

Un grupo importante de la población migrante declaró no tener confianza o tener poca confianza hacia la Policía (40%) y las Fuerzas Armadas (26%) (Ver gráfico 5), instituciones con fuerte presencia en los espacios públicos y con un rol cada vez más protagónico en la gestión de la migración, sobre todo en cuanto a operativos de detección de personas en situación migratoria irregular.

Gráfico 5. ¿Podría decirme cuánta confianza tiene en las siguientes instituciones?



Fuente: Equilibrium CenDE (2021)

Algunos componentes de identidad influyen en la percepción de confianza hacia estas instituciones: las mujeres presentan niveles de confianza más bajos que sus pares venezolanos hacia la Policía (28% de mujeres venezolanas confía mucho vs. 49% de hombres) y Fuerzas Armadas (19% vs. 30%). Asimismo, las personas adultas declararon tener mucha confianza hacia la Policía en mayor proporción que las y los jóvenes migrantes (29% entre los 45 a 59 años y 38% para las personas de 60 años o más vs. 22% entre 18 a 29 años).

La comunicación política, clave para garantizar la convivencia

“Si desde el más alto poder hay discriminación hacia los venezolanos, imagínate los demás (...) con el nuevo Gobierno se vendió la idea de que nos iban a sacar a todos y pues la gente lo cree y me lo hacían saber, me decían “ya te vas a ir, ya te queda poco tiempo” (Meiraly, 44 años, Perú¹).

El testimonio de Meiraly evidencia tanto el poder de las narrativas y discursos desde las administraciones públicas en torno a la migración como la necesidad de diseñar estrategias de comunicación como un área de trabajo transversal a cualquier iniciativa y política. Según Balarín y Alcázar (2020), la ausencia de un discurso por parte de los liderazgos políticos y una estrategia integral que plantee el porqué de la importancia de promover acciones inclusivas, termina limitando el alcance de las propias políticas.

Las narrativas tienen un alto impacto en la convivencia y las experiencias de discriminación: luego de las declaraciones de la alcaldesa de Bogotá en Colombia, las publicaciones discriminatorias en redes y medios de comunicación crecieron 576%, de acuerdo con el Barómetro de Xenofobia. Sin embargo, los mensajes de integración también aumentaron más del doble para denunciar el surgimiento de estos discursos públicos que estigmatizan a un colectivo (Barómetro de Xenofobia, 2021).

Avances y retos de la gestión local de la migración con enfoque intercultural

En Colombia, Perú y Ecuador existe una entidad rectora a nivel nacional en materia de movilidad humana adscrita normalmente al Ministerio de Relaciones Exteriores o al Ministerio del Interior².

Estas instancias organizan de manera regular mesas de trabajo para la gestión de la migración a nivel ministerial, sectorial y territorial con el fin de garantizar

1 Mairely fue una de las entrevistadas como parte de un proyecto más amplio sobre discriminación en pandemia.

2 Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria (MTIGM) en Perú: instancia adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores responsable de coordinar y articular las políticas en el ámbito migratorio; Gerencia de Fronteras en Colombia: garantizar la transversalidad del fenómeno migratorio y garantiza la coordinación y articulación entre los diferentes Ministerios y a nivel territorial; Ministerio de Relaciones exteriores y Movilidad Humana en Perú junto con el Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana que participa en la formulación y transversalización de las políticas públicas en materia de movilidad humana.

un constante intercambio de información para la formulación de planes y políticas. Asimismo, las leyes migratorias atribuyen competencias y responsabilidades a las administraciones locales para gestionar la migración, competencias que van desde la integración del fenómeno de movilidad humana en sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial en coordinación con la autoridad nacional hasta la creación de normativas específicas para la integración socioeconómica de la población migrante.

Las administraciones locales han pasado por un proceso de adaptación reciente para garantizar un enfoque intercultural que garantice la igualdad, diversidad y la interacción de las poblaciones recién llegadas y las de acogida. Así, podemos destacar algunas acciones por parte de las administraciones en las ciudades de Lima, Quito, Barranquilla y Bogotá para garantizar los principios I+D+I de la gestión intercultural. Estas adaptaciones han consistido en la creación de campañas y estrategias orientadas hacia la población en situación de movilidad humana o la incorporación de las particularidades y necesidades específicas de la población migrante en los planes ya existentes para población vulnerable.

Enfoque de igualdad

En el caso de Lima se identifica la falta de políticas públicas que incorporen la temática y gestión de la migración y la lenta adaptación de las administraciones locales para adaptarse a la nueva realidad de la ciudad (PNUD, 2020). Sin embargo, destacan algunos avances como la incorporación de la temática de movilidad humana y su gestión a nivel local en el nuevo Plan de Desarrollo Concertado de la Provincia de Lima 2021-2035 en base a la aprobación de una Estrategia Metropolitana de Movilidad Humana.

Bogotá y Barranquilla han incluido a la población migrante y refugiada como población vulnerable al igual que otros grupos poblacionales en los planes de desarrollo territoriales (PDT) 2020-2023. El PDT “Soy Barranquilla” crea cinco programas exclusivos para la atención de migrantes y los incluyó como población vulnerable en los programas de atención social (Proyecto Migración Venezuela, 2021) para garantizar el acceso en condiciones de igualdad a la oferta de servicios del distrito.

En Quito, el Plan Distrital de Movilidad Humana 2021-2021 contempla estrategias de articulación y coordinación para garantizar la inclusión social de las personas en situación de movilidad humana.

Si bien el objetivo no es ofrecer servicios especializados para personas migrantes, al entender que estos servicios tienen carácter universal, existen unas discriminaciones estructurales en algunos países de acogida que demandan un cambio en las normativas y que, en ocasiones, requieren de sentencias de la Constitución para garantizar el acceso a derechos como salud y educación en igualdad de condiciones.

Asimismo, desde los Gobiernos locales están desarrollando espacios de orientación y atención a poblaciones migrantes y refugiadas más allá de la elaboración de guías informativas como las Oficinas del Vecino Migrante en Lima Metropolitana y su incorporación en las casas vecinales, el Centro de Integración Local para migrantes en Barranquilla y el centro Integral de Atención al Migrante en Bogotá para brindar apoyo y acompañamiento dirigido también a la población colombiana retornada.

Enfoque de diversidad

Algunas ciudades como Quito han llevado a cabo campañas de sensibilización como “Siéntete como yo”, impulsada en conjunto por la Secretaría de Inclusión Social junto con la Fundación Museos de la Ciudad y la colaboración de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), con el propósito de generar conciencia en la ciudadanía sobre los grupos de atención prioritaria, incluidos personas migrantes (OIM, 2021). Algunos Gobiernos municipales en Lima han iniciado también campañas de sensibilización dirigidas a la comunidad de vecinos y a funcionarios y servidores públicos (PNUD, 2020).

Asimismo, desde la Gerencia de la Mujer e Igualdad de la Municipalidad de Lima Metropolitana han apostado por la diversidad mediante el uso de perfiles, voces y rostros de mujeres migrantes y refugiadas en las campañas de sensibilización frente a la violencia basada en género, lo que contribuye a generar conciencia sobre cómo los problemas estructurales de una ciudad como es el acoso y la violencia afectan también a las personas recién llegadas.

Sin embargo, una de las limitaciones en las cuatro ciudades es la falta de una respuesta interseccional que atienda las complejidades, diferencias y realidades de grupos de personas dentro del colectivo de personas migrantes y refugiadas. Estas intersecciones, como ser migrante afrodescendiente adulto, se vuelven invisibles para las autoridades públicas, complejizando una respuesta con enfoque intercultural.

Enfoque de interacción

Para garantizar un enfoque participativo y comunitario de los Gobiernos locales con la comunidad migrante, la Municipalidad de Lima llevó a cabo un proceso de consolidación y formalización de organizaciones sociales vecinales conformadas por población de acogida y población refugiada y migrante para fomentar su participación como agentes de cambio y tomadoras de decisión en los espacios públicos como las juntas vecinales (PNUD, 2020).

En Quito, desde 2018 existe el Consejo Consultivo de Movilidad Humana, creado para canalizar las problemáticas y necesidades de personas en situación de movilidad humana, ecuatorianos retornados, refugiados, del que forman parte tanto personas a título individual como representantes de organizaciones sociales.

El fomento de la participación ciudadana puede contribuir a generar espacios de interacción en un contexto donde fomentar la convivencia en espacios públicos es sumamente complejo por la COVID-19 (PNUD, 2020). Asimismo, resulta necesario seguir identificando espacios de interacción quizás más informales, como son los mercados locales.

Conclusiones

Ante este escenario resulta necesario repensar en la manera en la que las autoridades locales gestionan la migración. Para garantizar un enfoque de interculturalidad que cumpla con los principios de igualdad, diversidad e interacción y contribuir a una buena convivencia y cohesión social algunos aspectos clave incluyen:

- Comunicar de manera más asertiva sobre la migración y los impactos positivos de las políticas públicas inclusivas con las personas migrantes y refugiadas en la comunidad de acogida.
- En línea con el enfoque de igualdad de derechos e inclusión sin discriminación, incluir el fenómeno de la movilidad humana en las estrategias y planes de desarrollo de las ciudades y acercar los servicios locales a la población migrante y refugiada.

- Fomentar la participación ciudadana de la población migrante y refugiada en espacios comunitarios que promuevan la interacción con las autoridades locales en la ideación de las políticas y con la comunidad de acogida, especialmente con las organizaciones vecinales y líderes comunitarios.
- Hacer transversal el enfoque de interseccionalidad para atender las necesidades diferenciadas de mujeres, LGBTIQ+, jóvenes y adultos mayores y otros grupos poblacionales dentro del colectivo de migrantes y no verlos como un solo grupo para que puedan acceder así a los servicios sociales dependiendo de su perfil y componente de identidad.
- Fomentar la socialización en los espacios públicos y capacitar a quienes se encargan del cuidado de estos espacios con enfoque de género para una mayor confianza y transparencia.

Todo ello requiere del apoyo constante a las y los funcionarios y servidores públicos de los Gobiernos locales y la incorporación de la población migrante y la comunidad de acogida en los procesos de construcción de planes y programas, así como en las estrategias para fomentar la inclusión y la convivencia social.

Referencias:

Balarín, María & Alcázar, Lorena (2020). La inclusión educativa de niños, niñas y adolescentes migrantes venezolanos en el Perú- una política que no se puede nombrar. Equilibrium CenDE. Recuperado de: <https://equilibriumcende.com/educacion-ninos-venezolanos-peru/>

Barómetro de Xenofobia (2021). Comunicado Barómetro de Xenofobia-declaraciones alcaldes. Recuperado de: <http://barometrodexenofobia.org/2021/03/11/comunicado-barometro-de-xenofobia-declaraciones-alcaldes/>

Carrión, Fernando (2007). Espacio público: punto de partida para la alteridad. En Segovia, Olga (Ed) Espacios públicos y construcción social. Hacia un ejercicio de ciudadanía (PP.79-97) Santiago de Chile: Ediciones SUR.

Equilibrium CenDE (2021). Tercera Encuesta Regional a Población Migrante y Refugiada Venezolana 2021. Recuperado de:

Namen, Olga; Rodríguez, Marisol & Romero, Nicolás (2021). Las dos caras de la integración: percepciones de colombianos y venezolanos sobre el fenómeno migratorio en Bogotá, Colombia. Banco Interamericano de Desarrollo.

Organización Internacional para las Migraciones (2021). Indicadores de gobernanza de la migración a nivel local. Distrito Metropolitano de Quito. Perfil 2021.

ONU Hábitat México (30 de octubre de 2021). Webinar regional Los desafíos de la integración de refugiados y migrantes. [Archivo de video]. Youtube: <https://www.youtube.com/watch?v=l21K855lQ3I&t=2895s>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2021). Conociendo a la población refugiada y migrante en Lima Metropolitana. Recuperado de: <https://www.r4v.info/es/document/conociendo-la-poblacion-refugiada-y-migrante-en-lima-metropolitana>

Proyecto Migración Venezuela (2021). La migración venezolana en los Planes de Desarrollo Territorial 2020-2023. Recuperado de: https://s3.amazonaws.com/semanaruralvzla/documentos/1609370839_boletin_17_de_planes_pdtokpdf

PNUD (2020). Diagnóstico de oportunidades para la población refugiada migrante y de acogida en el sector público y privado en Lima Metropolitana. Recuperado de: <https://reliefweb.int/report/peru/diagn-stico-de-oportunidades-para-la-poblaci-n-refugiada-migrante-y-de-acogida-en-el>

Torres, Francisco (2008). Los nuevos vecinos en la plaza. Inmigrantes, espacios y sociabilidad pública. Revista de Antropología Iberoamericana, vol 3, n° 3, pp. 366-397. ISSN: 1695-9752

Vera, Felipe; Adler, Verónica & Ortiz, Paola (2020). Inmigrante. Construyendo ciudades plurales. Banco Interamericano de Desarrollo.



equilibrium
CenDE

**La gestión de la migración desde las ciudades latinoamericanas:
¿hacia un enfoque intercultural?**

Equilibrium Centro para el Desarrollo Económico (CenDE)
www.equilibriumcende.com

Investigadora:

Marta Castro

Corrección de estilo:

Doris Perla

Diagramación:

Isabel Samaniego

Versión

Enero, 2022

Calle Enrique Palacios 335, Oficina 703, Miraflores

Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción total o parcial