

MC/INF/289

**Original: inglés
5 de noviembre de 2007**

NONAGÉSIMA CUARTA REUNIÓN

**LA GESTIÓN DE LA MIGRACIÓN
EN UNA ECONOMÍA MUNDIAL EN PLENA EVOLUCIÓN**

LA GESTIÓN DE LA MIGRACIÓN EN UNA ECONOMÍA MUNDIAL EN PLENA EVOLUCIÓN

1. Hasta la fecha, las actividades de globalización de la comunidad internacional se han centrado en los medios de facilitar la circulación de capitales, bienes y servicios, más bien que de personas. Los obstáculos a la movilidad humana son un grave y constante impedimento para los beneficios económicos, que según los pronósticos superarían con creces a los que se derivan de una mayor liberalización de otros sectores, e irían en beneficio tanto de las economías desarrolladas como en desarrollo. Sin embargo, la comunidad internacional ha actuado con lentitud en la liberalización de la circulación de personas, especialmente porque para reglamentar y facilitar la entrada legal, los Estados tienen que mantener la cohesión social, prevenir y reducir la migración irregular y protegerse de las amenazas que entrañan el terrorismo y la delincuencia internacionales¹.

2. Pese a los obstáculos de cara a la circulación de las personas, la movilidad humana ha sido y sigue siendo propiciada por los procesos de integración económica y social de la globalización². Los Estados tienen el derecho soberano de decidir qué ciudadanos extranjeros pueden ingresar y permanecer en su territorio, con qué propósito, y bajo qué condiciones. En consecuencia, **los Estados tienen que estar en condiciones de encauzar eficazmente** la migración para maximizar los posibles beneficios que se derivan del intercambio de pericias y conocimientos en una economía globalmente interconectada. Esto se aplica por igual a la migración temporal y permanente, a los migrantes con nivel bajo, medio o alto de especialización, y en los planos nacional, bilateral, regional y mundial. Casi siempre, para alcanzar una eficacia óptima la gestión de la migración comprende la cooperación con otros Estados e interlocutores no estatales.

La migración en la actualidad

3. Casi todos los países del mundo son simultáneamente, aunque en distinto grado, países de origen, de tránsito y de destino de migrantes. Hoy en día, los migrantes provienen de un mayor número de países y llegan a los lugares más remotos del mundo, contrariamente a la errada creencia común de que la migración se dirige casi exclusivamente de los países en desarrollo hacia los países desarrollados. Además, los comportamientos migratorios son cada vez más complejos y diversos. En comparación con la época en que la migración tendía a ser unidireccional y permanente, son mucho más numerosos los migrantes que ahora optan por movimientos circulares y de corta duración entre dos países, o por el desplazamiento a varios países. También es más frecuente la migración de retorno al país de origen.

4. En la actualidad, cada vez son más las personas que consideran la decisión de migrar como una opción de vida viable. El adelanto de la tecnología del transporte y las comunicaciones hace que los migrantes dispongan de posibilidades casi ilimitadas de creación de redes, intercambio de información y determinación de oportunidades.

5. Además, la dinámica socioeconómica actual tiende a estimular la migración, en especial la migración por razones laborales. Las desigualdades salariales y de ingresos dentro y entre las regiones geográficas, los desequilibrios demográficos globales (que se reflejan en el aumento de las poblaciones de los países en desarrollo y en el envejecimiento y disminución de la población

¹ OIM, *Informe sobre las migraciones en el mundo en 2008*, Capítulo 11.

² *Informe sobre las migraciones en el mundo en 2008*, Capítulo 1.

de los países desarrollados), y las desigualdades del mercado laboral como consecuencia parcial de esos desequilibrios demográficos, son tres de los principales factores que estimulan la migración contemporánea.

El valor de la gestión eficaz de la migración

6. Como se ha señalado en recientes eventos internacionales dedicados a la migración y el desarrollo, es decir: el Diálogo alto nivel sobre la migración internacional y el desarrollo, celebrado en la Asamblea General de las Naciones Unidas³, y el Foro Mundial sobre la Migración y el Desarrollo, celebrado en Bruselas⁴, la migración y su gestión son actividades intrínsecamente vinculadas al bienestar de los migrantes y al desarrollo de los lugares de origen y de destino.

7. La falta de una labor eficaz de gestión de la migración no impide el movimiento de personas; pero sí limita considerablemente la capacidad de las sociedades y de la comunidad mundial de alcanzar los beneficios potenciales de la migración, y las expone a grandes efectos negativos. Una gestión inadecuada puede promover la migración irregular, la explotación de los trabajadores migrantes y el “éxodo y desperdicio del talento profesional”. También puede dar lugar a la pérdida de oportunidades para mejorar el nivel de vida de las personas y el crecimiento económico. Sin una planificación adecuada, los países de origen no pueden aprovechar plenamente las posibilidades de trabajo de sus nacionales que viven en el extranjero ni las valiosas contribuciones que pueden aportar los migrantes que retornan. Además, la cohesión social en los países de destino puede verse erosionada por la falta de medidas para encauzar la relación entre los migrantes y la sociedad de acogida y para promover la coexistencia armoniosa y una adaptación y ajuste mutuos.

Principales cuestiones y retos en materia de política

8. Durante los últimos tres decenios del siglo XX, la atención de los encargados de la formulación de las políticas migratorias en muchas regiones se centró principalmente en las cuestiones relacionadas con el asilo y la migración irregular – en respuesta a una prolongada sucesión de situaciones de crisis en todo el mundo, que dieron lugar a desplazamientos de personas. Sin embargo, el predominio de esas cuestiones dejó poco margen para el examen de enfoques más amplios y exhaustivos de gestión de la migración.

9. El inicio del siglo XXI ha sido testigo de un cambio en la perspectiva política hacia un mayor reconocimiento de la compleja naturaleza y prevalencia de la migración. Ese cambio puede atribuirse, por lo menos en parte, a la disminución de las solicitudes de asilo y al reconocimiento, cada vez mayor, de que abordar por separado las cuestiones de migración no es una medida particularmente eficaz. Sin embargo, tal vez el factor de más importancia en ese cambio sea el creciente reconocimiento del efecto económico beneficioso de la migración laboral ordenada para los países de origen y de destino, y de las posibilidades que ofrece para el desarrollo humano de los migrantes y sus familias⁵.

10. En la mayoría de los casos, las estructuras institucionales en los planos nacional, bilateral, regional y mundial aún no han evolucionado al ritmo necesario para la gestión eficaz de la migración temporal, circular y permanente que permita atender a las necesidades de movilidad

³ Véase <http://www.un.org/migration/>.

⁴ Véase <http://www.gfmd-fmmd.org/>.

⁵ *Informe sobre las migraciones en el mundo en 2008*, Capítulo 12.

relacionadas con el empleo de la economía mundial en evolución, de conformidad con los requisitos nacionales legítimos de mantenimiento de la seguridad, los servicios sociales y la cohesión social, y con la necesidad de asegurar la protección de los derechos humanos y el bienestar de los migrantes. En el contexto de la globalización y de los nuevos modelos y comportamientos en materia de migración, los encargados de la formulación de políticas de los países desarrollados y en desarrollo hacen frente a una serie de importantes desafíos con respecto a la elaboración de estrategias amplias y eficaces de gestión de la migración.

Identificación de las necesidades y tendencias de la migración laboral

11. Las estrategias eficaces de gestión de la migración en los planos nacional, regional y mundial dependen de la capacidad de los encargados de formular las políticas de disponer de datos fiables y actualizados sobre la migración laboral actual y futura y sobre las tendencias del mercado laboral, así como sobre su relación con la economía mundial⁶. ¿Cómo asegurarse que los países de destino y de origen puedan identificar, respectivamente, los déficits y excedentes de la oferta laboral actuales y proyectados, por sector económico, ocupación, región y provincia, y que esa información sea comparable y fácilmente accesible?

Gestión exhaustiva de la migración

12. Las estrategias de gestión de la migración deben tener en cuenta que los migrantes: son necesarios para disponer de toda una gama de niveles de especialización, emigran por una variedad de razones y pueden permanecer en el país de acogida con carácter temporal o permanente, o en el caso de la migración circular, pueden viajar constantemente entre el país de origen y los de acogida⁷. Por otro lado, cada una de las etapas del proceso migratorio requiere medidas activas en materia de políticas para asegurar su aplicación y reglamentación (es decir, etapas tales como el acopio de información previo a la partida, la contratación, la formación, el empleo, el viaje, la integración y, en algunos casos, el retorno). Habida cuenta de su complejidad y carácter multifacético, la migración sólo puede encauzarse eficazmente a través de métodos exhaustivos. ¿Qué estrategias de gestión de la migración podrían abarcar de manera exhaustiva las numerosas facetas de la migración?

13. El hecho de que las políticas migratorias afecten las políticas en varias otras esferas, a la vez que son afectadas por las mismas –como en los sectores del trabajo, el perfeccionamiento de recursos humanos, el comercio, la seguridad, la salud y el medio ambiente– hace que la gestión exhaustiva de la migración implique una coherencia política con los sectores conexos. ¿Cómo asegurar un grado suficiente de consulta y coordinación entre los ministerios públicos cuya labor guarda relación directa o indirecta con la migración, a fin de garantizar que sus respectivas políticas sean complementarias, y no potencialmente contradictorias?

Garantía de la existencia de aspectos complementarios óptimos entre las políticas de migración laboral y las estrategias de desarrollo de recursos humanos

14. A medida que la migración laboral adquiere mayor trascendencia en la economía mundial, los países de origen buscan nuevas oportunidades de empleo en el extranjero para sus trabajadores, así como los medios de garantizar su adecuada protección, ocupándose también de

⁶ *Informe sobre las migraciones en el mundo en 2008*, Capítulo 9.

⁷ En los Capítulos 2 a 8 del *Informe sobre las migraciones en el mundo en 2008*, se examinan los numerosos tipos de la movilidad contemporánea por razones económicas. Además de identificar la magnitud y la distribución de los movimientos migratorios, esos Capítulos abordan retos normativos clave relacionados con los diversos tipos de movilidad contemporánea por razones económicas, y exponen las posibles respuestas.

asegurar la existencia de una fuerza de trabajo local adecuada para atender a las necesidades del mercado laboral nacional. Las políticas de empleo en el extranjero son acertadas cuando se aplican en el contexto de un enfoque muy bien planificado de desarrollo de recursos humanos, que garantice que los posibles migrantes posean las aptitudes y la formación requeridas en el mercado internacional, tanto en esos momentos como en el futuro. El desarrollo del capital humano está pasando a ser una cuestión de carácter internacional, que requiere enfoques cooperativos. ¿De qué modo pueden los gobiernos y la comunidad internacional asegurar la formación de contingentes de personal adecuados para atender a la demanda en los planos nacional, regional y mundial, particularmente en los sectores en los que se prevé un aumento de la demanda?

15. Es preciso adoptar medidas prácticas para preparar a los trabajadores migrantes de cara a las diferentes etapas de la experiencia migratoria: desde sesiones previas al trabajo hasta la orientación previa a la partida, pasando por la organización del viaje, la llegada y la adaptación a la vida en el extranjero y, por último, la reinserción en el entorno de origen tras el retorno. Existen dificultades en relación con cada etapa; por ejemplo, ¿cómo pueden los países de origen y de destino desarrollar un tipo de formación previo a la partida que abarque las competencias laborales, el conocimiento del idioma y las aptitudes culturales?

Protección de los derechos humanos de los migrantes

16. Un componente indispensable de la migración ordenada y en condiciones humanas es la protección de los derechos humanos de los migrantes, en su calidad de seres humanos y de trabajadores. Al respecto, recientemente tanto los países de origen como de destino expresaron su verdadera preocupación por la amenaza de “mercantilización” de los trabajadores migrantes en un mercado laboral cada vez más globalizado⁸.

17. La formulación y aplicación de leyes sobre normas mínimas de protección reviste incuestionable importancia. No obstante, la dependencia exclusiva en esas leyes significaría desatender las grandes posibilidades que ofrecen las medidas prácticas en esta esfera. Medidas tales como la preparación de los migrantes de modo que comprendan sus derechos y obligaciones, y una mayor transparencia en las políticas y reglamentos migratorios pueden ser de gran ayuda para la protección de los derechos humanos de los migrantes. Tal vez lo primordial sea que la apertura de vías legales de migración impide la nivelación de la oferta y la demanda laboral a través de vías irregulares, práctica que suele colocar a los migrantes en situación vulnerable y aumenta las posibilidades de que sean explotados. Con ese propósito, ¿podría considerarse que uno de los métodos prometedores para todas las partes interesadas sería la realización de nuevos e innovadores esfuerzos para desarrollar o ampliar los canales de migración temporal y circular?

Evaluación, revisión y ajuste constantes de las políticas y programas migratorios

18. La economía mundial contemporánea evoluciona rápidamente, y los patrones y corrientes migratorios contemporáneos intentan seguir el mismo curso. Como ya se ha señalado, la migración es ahora un proceso mucho más complejo y diverso que en el pasado, debido en gran parte a la creciente globalización de la economía. Países que antiguamente fueron de origen, pueden encontrarse ahora principalmente en situación de países de destino, y viceversa. ¿Qué mecanismos pueden utilizar los encargados de formulación de políticas para evaluar la eficacia de sus políticas y programas y para mantenerlos bajo revisión periódica con el propósito

⁸ Informe sobre las migraciones en el mundo en 2008, Capítulos 10 y 11.

de asegurar que correspondan a la realidad vigente? ¿Habida cuenta de la rauda evolución de las circunstancias, de qué modo pueden los encargados de la formulación de políticas incorporar flexibilidad en esas políticas y programas para cerciorarse de que sigan siendo pertinentes?

Falta de capacidad

19. La falta de capacidad es tal vez el desafío más grande con que se enfrentan los Estados en el ámbito de la gestión eficaz de la migración. Aunque la falta de la capacidad suele ser un problema específico de los Estados menos desarrollados, no se circunscribe a esos Estados, especialmente dada la necesidad de revisar frecuentemente las políticas para abordar la constante evolución de la migración⁹.

20. Son numerosas las esferas en las que puede ser necesario crear o mejorar la capacidad de gestión de la migración. Por ejemplo, los Estados pueden carecer de capacidad en su infraestructura administrativa, sistemas operacionales, posibilidades de acopio y análisis de datos, marcos jurídicos o de reglamentación, y recursos humanos. ¿Cómo podrían los Estados adquirir la capacidad necesaria para encauzar la migración con mayor eficacia, especialmente habida cuenta de los raudos cambios económicos y sociales que conlleva la globalización y la lamentable realidad de la limitación de recursos?

Enfoques cooperativos de cara a problemas y cuestiones políticas

Cooperación entre los Estados

21. La cooperación entre los Estados, en distintos niveles, puede ser un medio acertado de abordar muchos de los problemas relacionados con la gestión de la migración¹⁰. Por ejemplo, los acuerdos bilaterales de migración laboral pueden generar corrientes de movilidad laboral más previsibles, que beneficien tanto al país de origen como al país de destino. Cabe también la posibilidad de que esos acuerdos bilaterales en materia de movilidad laboral alcancen objetivos de gestión migratoria más amplios. Cuando existen altos niveles de migración irregular, los acuerdos pueden incluir un compromiso por parte del país de destino de otorgar acceso preferencial a las oportunidades de trabajo legítimas o a regularizar la situación de los migrantes indocumentados cuando el país de origen coopera para poner freno a las corrientes irregulares. ¿Qué otros tipos de acuerdos bilaterales podrían preverse para la gestión de la migración, y qué obstáculos cabe anticipar?

22. En el plano regional, como se señalara en el reciente taller intermedio del Diálogo Internacional sobre la Migración, de la OIM, relativo a “Libre circulación de personas en los procesos de integración regional”¹¹, los Estados colaboran cada vez más en la gestión de la movilidad a través de la integración regional o de regímenes comerciales de libre circulación regional o de facilitación de la circulación. Además, los procesos consultivos regionales sobre migración ofrecen un marco informal y no vinculante para intercambiar prácticas útiles, fomentar la confianza y compartir la información requerida para promover una mayor

⁹ *Informe sobre las migraciones en el mundo en 2008*, Capítulos 10 y 11.

¹⁰ El Capítulo 13 del *Informe sobre las migraciones en el mundo en 2008* contiene una evaluación de los principales regímenes bilaterales y regionales de integración económica y comercial que permiten un cierto grado de libre circulación para los fines de empleo, y explora la relación de esos regímenes con los acontecimientos en el mercado laboral mundial.

¹¹ Organizado conjuntamente con la UNCTAD en Ginebra, en junio de 2007. Para consultar los materiales del seminario véase <http://www.iom.int/jahia/Jahia/pid/1805>.

cooperación regional e interregional¹². Por ejemplo, el Proceso de Colombo¹³ ha contribuido a las actividades de las agencias de contratación de Asia fortaleciendo su vinculación con los empleadores y gobiernos que desean contratar trabajadores asiáticos en condiciones de seguridad que garanticen su protección. ¿Qué esferas de la gestión de la migración alientan la cooperación interestatal en el plano regional, y cómo pueden las regiones aprovechar al máximo las experiencias de otras regiones?

23. En el plano mundial, el método más estructurado para la gestión de la movilidad lo ofrece el Modo 4 del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), de la Organización Mundial del Comercio, que se ocupa del movimiento temporal de los proveedores de servicios¹⁴. Sin embargo, el Modo 4 sigue teniendo un alcance limitado en cuanto a su ámbito y al número de compromisos con respecto a una determinada categoría de trabajadores muy especializados. ¿Son los enfoques bilaterales y regionales de cooperación interestatal más viables que los enfoques globales, al menos actualmente y en el futuro próximo?

La función del sector privado y de otros interlocutores no gubernamentales

24. El sector privado, las asociaciones de diásporas, las organizaciones de trabajadores y otros interlocutores no gubernamentales tienen una función indispensable que desempeñar en lo que respecta a contribuir a la gestión de la migración.

25. Por ejemplo, a través de consultas con esos interesados directos, los Gobiernos pueden elaborar políticas de migración laboral que respondan a los cambios repentinos en los mercados laborales locales e identificar nuevos mercados y prácticas innovadoras. El apoyo de las agencias de empleo del sector privado puede dar como resultado prácticas de contratación internacional más éticas, que sirvan para reducir la fuga de talentos. Los sindicatos, por su parte, pueden ayudar a evitar la explotación de los trabajadores migrantes, asegurando que los intereses de estos últimos se tengan en cuenta en las actividades de apoyo a los trabajadores locales.

26. Los propios migrantes promueven el desarrollo de sus países de origen facilitando la creación de las llamadas asociaciones “del lugar de origen” en algunos países de destino, y de otras formas de asociaciones de diásporas. A través de esas asociaciones, los migrantes pueden orientar las remesas y otras contribuciones de la diáspora al capital social y al crecimiento del mercado laboral¹⁵. Las organizaciones internacionales y no gubernamentales, junto con otros interlocutores no estatales, también pueden ayudar a movilizar el apoyo público para una mejor gestión de la migración. ¿Qué mecanismos cabe establecer para aprovechar las valiosas contribuciones que cada uno de esos interlocutores puede ofrecer de cara a la gestión de la migración?

27. Es evidente que en un mundo cada vez más globalizado y de creciente movilidad, para aumentar las ganancias derivadas de la migración y su distribución más equitativa, será preciso aplicar políticas gubernamentales flexibles y amplias, realizar una labor intensiva de fomento de la capacidad y desplegar renovados esfuerzos de cooperación en los Estados, y entre éstos y los interlocutores no gubernamentales.

¹² *Informe sobre las migraciones en el mundo en 2008*, Capítulos 10 y 13.

¹³ El proceso de Colombo se centra en el empleo y los contratos de trabajo en el extranjero para los países de origen de Asia, y actualmente incluye países de destino de las regiones del Golfo, Europa y otras, en calidad de observadores. Véase <http://www.colomboprocess.org>.

¹⁴ *Informe sobre las migraciones en el mundo en 2008*, Capítulo 13.

¹⁵ *Informe sobre las migraciones en el mundo en 2008*, Capítulo 12.