MC/INF/255

Original: inglés
1º de noviembre de 2002

OCTOGÉSIMA CUARTA REUNIÓN

ELEMENTOS DE UNA PERSPECTIVA GLOBAL DE CARA A LA GESTIÓN MIGRATORIA

ELEMENTOS DE UNA PERSPECTIVA GLOBAL DE CARA A LA GESTIÓN MIGRATORIA

INTRODUCCIÓN

1. En un mundo caracterizado por redes mundiales de producción e intercambio de bienes, de servicios y de información, los movimientos internacionales de personas, ya sean transitorios, a largo plazo o permanentes, son representativos del mundo contemporáneo. La globalización, junto con la liberalización del comercio y la integración económica mundial alientan una fuerza laboral más móvil, pero también acrecientan las diferencias de nivel de vida entre el mundo en desarrollo y el desarrollado. A raíz de ello, y de crecientes posibilidades tecnológicas para desplazarse de un lugar a otro, es preciso contar con respuestas innovadoras que posibiliten y preserven el movimiento ordenado de personas en medio de una sociedad global cada vez más abocada a la movilidad.

2. Históricamente, los gobiernos han respondido a las tendencias migratorias cambiantes a título *ad hoc*, encarando a la "cuestión del día" sin considerar las repercusiones que ello podría tener. Por ejemplo, la instauración de un mayor control, ha tenido por efecto secundario incitar a las personas a recurrir a los traficantes. Ello a su vez ha conducido a la explotación y a la trata de personas, así como a crecientes niveles de inseguridad por los vínculos de este fenómeno con el hampa, la violencia y la corrupción. Cada vez son más los gobiernos que reconocen que ésta "perspectiva unidimensional" plantea otros problemas, y ya se sabe que la migración contemporánea no puede tratarse como una cuestión aislada, sino que debe ser considerada como un proceso de alcance mundial. Si bien es preciso prevenir y frenar las migraciones forzadas o abusivas, también es cierto que la migración, encauzada adecuadamente, puede ser positiva para las personas y las sociedades y es además vital en el mundo móvil del hoy.

¿QUÉ ES EL "PROCESO MIGRATORIO"?

3. Podría decirse que el proceso migratorio comienza con el ímpetu de emigrar (causas de origen, factores de empuje y de atracción, carácter forzado o voluntario), pasando por diversas etapas de viaje e ingreso (ya sea regular o irregularmente, de carácter facilitado – legal o ilegal - o espontáneo), asentamiento o retorno, integración o reintegración y en última instancia, en algunos casos, la adquisición de la nacionalidad. Hay una serie de relaciones conexas, entre las cuales cabe mencionar la contribución potencial de las diásporas al desarrollo económico de sus países de origen, así como otros temas interrelacionados, como por ejemplo la protección.

4. Las distintas etapas del proceso migratorio están interrelacionadas y conciernen una serie de interlocutores, asociaciones y consideraciones políticas en distintas instancias y de diversos grados. Hoy en día, los participantes en el proceso migratorio comprenden gran diversidad de personas e instituciones públicas y privadas, a saber, empleadores, familiares y organizaciones comunitarias; funcionarios gubernamentales de migraciones; organizaciones internacionales; contrabandistas y traficantes. El proceso migratorio propiamente dicho trae consigo toda una serie de complejos vínculos: económicos, sociales, comerciales, laborales, sanitarios, culturales,

de políticas de seguridad, y también derechos y obligaciones, que a nivel internacional, comprenden los de migrantes y países.

5. Esta serie de relaciones complejas pone de relieve la necesidad de contar con una compresión y perspectivas globales de cara a la gestión migratoria, que tengan en cuenta la relación de la migración con las demás cuestiones contemporáneas de carácter social, económico y político y busquen una perspectiva global para encarar estas dinámicas. A este respecto, "será importante determinar dónde y bajo qué condiciones la migración puede contribuir al desarrollo económico cultural y social, y también dónde no puede aportar dicha contribución."[1]

6. Al mismo tiempo, las asociaciones y la cooperación internacional establecidas en este marco podrán beneficiar de algunos conceptos básicos compartidos, por ejemplo, que la migración encauzada adecuadamente beneficia a migrantes y sociedades, que la migración legal debe alentarse al tiempo que se desalienta la migración irregular, y que todos los migrantes tienen derecho a la protección de sus derechos humanos básicos, etc.

UNA PERSPECTIVA GLOBAL Y COOPERATIVA DE GESTIÓN MIGRATORIA

7. El reto de encauzar eficazmente la migración internacional y nacional, conlleva encontrar y mantener un equilibrio entre las medidas que encaran las diversas cuestiones migratorias, sin que ello implique mejoras en una esfera en detrimento de otra. Uno de los pasos importantes en el desarrollo de una estrategia para encauzar las corrientes migratorias nacionales e internacionales es identificar los componentes esenciales de la política migratoria nacional. Pero además, es preciso desarrollar diversos elementos políticos que tengan en cuenta las repercusiones de uno en otro, e incorporarlos en un todo global, capaz de encauzar la migración de manera ordenada.

8. ¿Acaso es preciso considerar una o todas las cuestiones de políticas migratorias desde una perspectiva global nacional, regional o internacional? ¿Hay elementos más importantes que otros? ¿Los elementos tienen que ser comunes a todos los países o cada país desarrollará su propio paquete de elementos en función de sus prioridades nacionales?

9. Cualquier debate sobre los elementos de una perspectiva de gestión migratoria, debe tener en cuenta qué constituye una serie global de elementos y quiénes son los asociados necesarios para la puesta en práctica de los mismos.

10. Al considerar cuales son los elementos clave de una perspectiva global, podría empezarse por lo siguiente:

- oportunidades para emigrar legalmente;
- gestión de fronteras efectiva (para la seguridad de las fronteras, protección contra los delitos, lucha contra la trata y mantenimiento de la integridad del sistema de asilo);

[1] Véase el documento MC/1842, "Planificación Estratégica de la OIM: hacia el siglo XXI", 9 de mayo de 1995, párrafo 11.

- retorno voluntario seguro y digno, así como reintegración sostenible de migrantes ilegales;
- aceptación y participación de los migrantes en la sociedad de acogida;
- reconocimiento y respeto de los derechos de los migrantes y refugiados; y
- programas que encaren "las causas originarias" de las migraciones forzadas, incluídos específicamente el comercio internacional, la ayuda a la inversión y al desarrollo para promover el desarrollo de los países de origen.

11. ¿Cuáles son los asociados clave para encauzar cada uno de estos elementos? ¿Cómo se establecen y mantienen estas asociaciones? Cuando hay tantos interlocutores, ¿cómo se asegura una perspectiva coherente?

12. No es fácil establecer una perspectiva **global** de cara a la gestión de la migración. Es más, ello exige una serie de condiciones previas, que deben establecerse progresivamente a través de la **cooperación** y coordinación nacional e internacional. Las deliberaciones sobre los métodos para asegurar una gestión efectiva de los elementos clave para encauzar la migración podrían comprender:

I. Fomentar la coordinación entre instituciones gubernamentales concernidas

13. El trabajo hacia una perspectiva sistemática de cara a la gestión de la migración comienza a nivel nacional. Sin una racionalización en el seno del país, pocos serán los progresos registrados a nivel internacional. A menudo, las cuestiones conexas a la migración se encauzan prácticamente sin coordinación entre las instituciones gubernamentales concernidas dentro de un mismo gobierno. Es típico que por ejemplo, los Ministerios de Interior o Justicia se ocupen de cuestiones de control de inmigración, los Ministerios de Relaciones Exteriores se ocupen de las cuestiones humanitarias, los Ministerios de Asuntos Sociales se ocupen de la integración, etc. Una perspectiva global debería considerar las repercusiones e impactos de ciertas políticas de cara a los demás, y exigir la coordinación y asociación entre todas las instituciones gubernamentales pertinentes en el seno de un gobierno nacional.

II. Cooperación Internacional

14. Son pocos los países que no se ven afectados por la migración internacional. Dado el carácter internacional de la migración, las estrategias migratorias nacionales desarrolladas de manera aislada no darán lugar a una gestión efectiva de la migración. Por ello, un elemento *sine qua non* para la gestión migratoria es la cooperación entre países.[2]

[2] El caso de cooperación internacional y gestión de la migración fue abordado de manera global y sintética en la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, celebrada en El Cairo del 5 al 13 de septiembre de 1994, donde se adoptó un Programa de acción que incluía la migración internacional.

15. Una tendencia clara a este respecto es la regionalización de las consultas y de la cooperación internacional, como lo demuestra el creciente número de procesos consultivos regionales que están surgiendo en todas partes del mundo.[3] Los procesos consultivos regionales son mecanismos cooperativos para encauzar la migración internacional que incluyen, deliberaciones sobre los beneficios de perspectivas comunes y en algunos casos, la homogeneización de políticas. Existe una clara convergencia de ideas entre la mayoría de los procesos consultivos regionales con relación a los elementos y principios clave que rigen la gestión migratoria internacional, incluídas la salvaguardia de los derechos de los migrantes, la protección de refugiados, el control de fronteras y la solución de las causas originarias.

III. La inclusión de todos los interlocutores concernidos por el proceso de toma de decisiones

16. Un enfoque global debe tener en cuenta las cuestiones migratorias desde todas las perspectivas, con los asociados gubernamentales y no gubernamentales pertinentes, y reconocer su relación con otras cuestiones interrelacionadas. Por ello, al establecer una perspectiva global de cara al proceso de migración, será preciso contar con la participación de toda una serie de interlocutores, incluídos gobiernos, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, empleadores, organizaciones comunitarias y migrantes.

IV. Constancia y coherencia en la política migratoria

17. La constancia, coherencia y transparencia en las políticas y prácticas migratorias son fundamentales para una perspectiva global de gestión. Es esencial que todos los interlocutores concernidos por el proceso de migración, incluídos migrantes y la población de acogida, tengan acceso a información coherente y clara sobre las funciones, derechos, procedimientos y expectativas. Por ejemplo, para limitar la incidencia de la trata e introducción clandestina de migrantes, es importante que los migrantes sepan que tienen posibilidades de emigrar legalmente. Y para limitar la incidencia de la xenofobia y la discriminación en las sociedades de acogida, es importante que los migrantes conozcan los requisitos de las leyes locales (y que se atengan a las mismas) y, que a su vez, las sociedades de acogida sean conscientes de las aportaciones que los migrantes pueden hacer a sus comunidades.

18. Una perspectiva global de gestión migratoria debe basarse en un marco acordado de principios rectores, entendimientos comunes y no en una serie de medidas prescriptivas. Este marco también ha de servir para fomentar la constancia y coherencia política. Si bien es evidente que los países deben seguir teniendo la responsabilidad primordial de la gestión de la migración, los principios comunes han de facilitar la tarea. En otras palabras, la constancia, coherencia y transparencia, incluídos principios comunes, pueden servir para mitigar movimientos irregulares, facilitar la aceptación de emigrantes y fomentar la cohesión social.

---

[3] Para más información sobre los procesos consultivos regionales véase A. Klekowski von Kopenfels, "The Role of Regional Consultative Processes in Managing International Migration" Series de estudios sobre la Migración de la OIM No. 3, y "Gestión de la Migración en el ámbito Regional: Estrategias para las Consultas Regionales" de la Mesa Redonda de la OIM sobre Gestión de la Migración Regional, 5 de junio de 2002.

V. El desarrollo de normas estadísticas sobre migraciones

19. Los datos significativos sobre contingentes y corrientes migratorias son esenciales para una gestión efectiva de la migración. Actualmente, no se dispone de las estadísticas e información documental necesarias para una sólida toma de decisiones, o bien ésta no llega hasta los formuladores de políticas. Además, no hay un intercambio de información entre gobiernos, en parte porque el suministro de información y los requisitos varían de un país a otro. Por tanto, es fundamental contar con datos fidedignos para controlar las corrientes y comprender las tendencias, y ello como base para el desarrollo de políticas y programas y para la cooperación.

CONCLUSIÓN

20. La población mundial es cada vez mas móvil. A medida que aumenta la migración internacional, también aumentan sus repercusiones en las normas económicas, sociales, culturales y políticas de la mayoría de los países del mundo. El fenómeno de la migración internacional trae consigo diversas cuestiones delicadas de seguridad e identidad nacional, de cambio social y de adaptación cultural, y de asignación de recursos. Todas estas cuestiones constituyen verdaderos desafíos para los formuladores de políticas migratorias. Las opciones políticas de hoy permitirán determinar si la migración se encauza para alentar al máximo sus beneficios, o si seguirá siendo una fuente de preocupación, de perturbación social potencial y de fricción entre los países. La clave no está en impedir la movilidad sino más bien en encauzarla.

21. Una perspectiva global y cooperativa de cara a la gestión migratoria internacional permitirá encarar las presiones migratorias de este siglo. Para tener éxito, esta perspectiva debe comprender elementos básicos que alienten la migración ordenada y promuevan la cohesión social. Habida cuenta que las políticas migratorias regionales y unilaterales posiblemente tendrán repercusiones impredecibles en países o en regiones vecinas, también son esenciales la cooperación y asociaciones internacionales para esta perspectiva encauzada.

22. Con ese fin, habrá que revisar, consolidar o establecer las políticas migratorias en los países para asegurar una mayor correspondencia entre las presiones externas y las necesidades internas y contar con estructuras migratorias gubernamentales sólidas que puedan encauzar los programas de migración nacional y participar en soluciones cooperativas internacionales.[4]

---

[4] Véase el documento MC/1842 op.cit., párrafo 12.