



International Organization for Migration (IOM)
Organisation internationale pour les migrations (OIM)
Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

**CONSULTAS INFORMALES RELATIVAS
AL DIÁLOGO INTERNACIONAL SOBRE
LA MIGRACIÓN**

IC/2011/3

Original: inglés
Ginebra, 18 de abril de 2011

DIÁLOGO INTERNACIONAL SOBRE LA MIGRACIÓN 2011

El Futuro de la Migración: Creación de capacidades para el cambio

28 de abril de 2011

DIÁLOGO INTERNACIONAL SOBRE LA MIGRACIÓN 2011 *El Futuro de la Migración: Creación de capacidades para el cambio*

1. Esta nota para las deliberaciones contiene una actualización de las actividades en el ámbito del Diálogo Internacional sobre la Migración (IDM, por sus siglas en inglés) en 2011 y propone dos temas principales posibles, para que los Miembros seleccionen el tema que guiará dicho Diálogo en 2012.

El Diálogo en 2011: El Futuro de la Migración: Creación de capacidades para el cambio

2. El primer taller intermedio del Diálogo en 2011 se celebró en Ginebra, los días 29 y 30 de marzo de 2011, y abordó el tema “Cambio climático, degradación ambiental y migración”. Participaron en el taller 230 personas, de las cuales 80 eran representantes de gobiernos y 16 de organizaciones internacionales, mientras que 29 provenían de organizaciones no gubernamentales, el sector privado, círculos académicos y medios de comunicación¹.

3. El taller se enmarcó en torno a la noción de que un enfoque global de la gestión de la migración por motivos ambientales debería aspirar a: a) minimizar, en la medida de lo posible, la migración forzosa resultante de factores ambientales; b) garantizar asistencia y protección para las personas afectadas por la migración forzosa y buscar soluciones duraderas a su situación; y c) facilitar la función de la migración como estrategia de adaptación al cambio climático.

4. En materia de gestión de la migración por motivos ambientales, el enfoque de la OIM comprende cinco elementos principales: a) *prevenir* la migración forzosa reduciendo las presiones migratorias, por ejemplo, mediante una adaptación a los cambios climáticos *in situ* y medidas de reducción del riesgo de desastres; b) *prepararse* para la migración y los desplazamientos, que, en algunos casos, son estrategias necesarias y justificadas de adaptación y supervivencia; c) *gestionar* la migración para poder prestar protección y asistencia a las personas que se desplazan; d) *mitigar* las repercusiones potencialmente negativas de la migración forzosa o masiva en el medio ambiente y en las comunidades de tránsito y de destino; y e) *encauzar* de manera global la migración por motivos ambientales, vinculando las estrategias sobre migración por motivos ambientales con la planificación del desarrollo sostenible y fomentando el papel de la migración como una estrategia de adaptación.

5. Los debates giraron en torno a tres esferas principales de creación de capacidades: la consolidación del saber y el mejoramiento del acopio de datos; el reforzamiento de los marcos normativos, institucionales, administrativos y jurídicos; y la consolidación de las capacidades operativas y técnicas. Se hizo hincapié en la necesidad de contar con enfoques globales para la migración por motivos ambientales, por ejemplo sobre cómo vincular la gestión de la migración con la adaptación a los cambios climáticos, la reducción del riesgo de desastres y el desarrollo sostenible. Los participantes también subrayaron la importancia de la preparación a

¹ Para más información sobre el taller, como el resumen de la presidencia, el orden del día final, la lista de participantes, el documento de trabajo y las presentaciones, sírvanse consultar:
www.iom.int/idmclimatechange/lang/es

las posibles consecuencias del cambio climático en la migración, y de la implementación de mecanismos de protección y asistencia en favor de las personas que se desplazan debido a factores ambientales.

6. El Anexo a esta nota para las deliberaciones contiene un resumen de los debates de este taller, así como una serie de propuestas para futuras actividades.

7. El segundo taller intermedio “Ciclos económicos, cambio demográfico y migración” se celebrará en Ginebra, provisionalmente, los días 12 y 13 de septiembre de 2011. Dicho taller se concentrará en la formulación de políticas migratorias que concilien eficazmente las necesidades del mercado laboral y las tendencias demográficas. Utilizando las enseñanzas extraídas de la reciente crisis económica mundial, la finalidad del taller es comprender mejor las repercusiones de las fluctuaciones económicas en la migración, en relación con parámetros demográficos más amplios. También servirá para evaluar la eficacia de varias medidas de la política migratoria, tomadas por los gobiernos en respuesta a la recesión económica. Conforme al tema principal del Diálogo en 2011, el taller examinará en concreto los requisitos en materia de capacidad en el ámbito de la política migratoria. Como de costumbre, la Administración agradece toda propuesta de los Estados Miembros referente a estudios de caso, oradores o cualquier otra aportación.

El Diálogo en 2012: Temas propuestos

8. La Administración aprovecha esta oportunidad para solicitar a los Miembros que seleccionen el tema principal para el Diálogo en 2012 entre las dos propuestas que figuran más adelante, o que presenten una propuesta alternativa. Dichas propuestas se basan en las deliberaciones mantenidas hasta la fecha en el marco del Diálogo a efectos de que se consideren en mayor detalle aspectos migratorios prioritarios, y aquéllos a los que no se ha conferido la atención suficiente. Además, el conocimiento organizacional y la experiencia de la OIM con relación a los dos temas propuestos contribuirá directamente al diálogo sobre políticas.

Primera propuesta: Gestión de la migración en situaciones de crisis

9. Este tema principal cubrirá el espectro de los retos políticos y operacionales que surgen cuando la movilidad humana tiene lugar en el contexto de crisis y de emergencias humanitarias complejas. Los conflictos, disturbios y desastres naturales conducen a las personas a huir y a buscar refugio en otro lugar, a menudo en gran número. Los llamados Estados “frágiles” o “fallidos” pueden ser fuentes de migración, mientras que las situaciones posconflictivas y consecutivas a crisis pueden generar flujos migratorios por sí mismas, incluidos los retornos. Los desplazamientos pueden ser internos o desbordar fronteras internacionales, con las consiguientes repercusiones regionales. La migración forzosa de este tipo puede dejar a las personas afectadas en situación extremadamente vulnerable y representa para los gobiernos un verdadero reto.

10. Cuando se actúa en la interfaz entre crisis, emergencias humanitarias complejas y movilidad humana, se requiere una serie de capacidades, recursos, mecanismos y asociaciones para aliviar el sufrimiento humano, prestar protección y asistencia a las poblaciones afectadas (particularmente a los grupos vulnerables), y concebir soluciones a largo plazo. Algunas de las numerosas cuestiones que pueden abordarse con este tema son “los flujos migratorios

mixtos” compuestos por migrantes, solicitantes de asilo, víctimas de la trata o del tráfico de personas y otros grupos con necesidades y vulnerabilidades específicas; los desplazamientos internos y desplazamientos en entornos urbanos; los derechos humanos y la seguridad humana en emergencias humanitarias y complejas; las necesidades de los grupos vulnerables como los menores no acompañados; el reasentamiento a largo plazo; y el retorno consecutivo a una situación de emergencia. La difícil situación de los migrantes desamparados merece especial atención: en países que atraviesan una situación de crisis, los extranjeros, por ejemplo los trabajadores migrantes, se encuentran a menudo en situación particularmente vulnerable y precaria, cuando se ven atrapados en un conflicto o en situaciones de emergencia.

11. En resumen, las principales interrogantes que han de plantearse bajo este tema son: ¿Qué ha de hacerse para estar preparados en caso de movimientos de personas a gran escala en situaciones de crisis y de emergencias humanitarias complejas? ¿Cómo pueden ponerse en marcha respuestas oportunas y eficaces para esos acontecimientos? ¿Cuáles son las opciones para garantizar que el desplazamiento no se convierta en una situación prolongada?

Segunda propuesta: Familias y migración

12. La finalidad de este tema es dar visibilidad a la familia migrante, como figura clave tanto en el contexto de familias acompañantes como de familiares que permanecen en el país de origen. Aunque la migración familiar ha sido la vía más importante para la entrada legal a países de inmigración tradicionales, los intereses políticos se han centrado esencialmente en la función del migrante principal y la suerte que corre. Este tema se centrará en cuestiones y perspectivas políticas referentes a la migración de jóvenes y niños, dado que, globalmente, se calcula que hay 33 millones de migrantes de menos de 20 años de edad, lo cual es una proporción significativa de personas en movimiento². La dinámica de la migración familiar puede analizarse en términos del costo y de los beneficios sociales, económicos y humanos de la migración, y también repercute directamente en la relación entre la migración y el logro de objetivos de desarrollo. En el taller podrán compartirse experiencias y planificarse las principales esferas de acción normativa.

13. La migración familiar plantea desafíos particulares, no sólo debido a que trasciende numerosos ámbitos de la formulación de políticas (por ejemplo, política social, educación, salud, mercado laboral, entre otros), sino también por sus implicaciones a largo plazo: las decisiones y medidas que se tomen actualmente pueden afectar, por ejemplo, los niveles de cohesión social o las características de los mercados laborales en el futuro. Entre los aspectos que podrán examinarse figuran: las medidas políticas relacionadas con las políticas de reunificación familiar, la migración por motivos matrimoniales, la movilidad cónyuge/familia y el acceso a los mercados laborales y al empleo (incluidas cuestiones en torno a la revalidación de los estudios y calificaciones y descalificaciones en el país de destino). La cuestión de los menores no acompañados ha despertado un interés político significativo, al igual que los niños que son dejados atrás por los padres migrantes, y también abarca las vulnerabilidades y los desafíos que se plantean para el logro a largo plazo de los objetivos de desarrollo. La migración juvenil, la educación y el acceso al empleo son otros aspectos que merecen ser examinados detenidamente. En todos estos ámbitos, es fundamental analizar

² “Children, Adolescents and Migration: Filling the Migration Gap”. Hoja informativa preparada por UNICEF, con el apoyo del DAES de la ONU, el PNUD y la Universidad de Houston, noviembre de 2010.

teniendo en perspectiva las cuestiones de género, a fin de comprender la realidad de la migración familiar y formular políticas apropiadas.

14. Cuando se haya seleccionado un tema principal, se propondrá a los Estados Miembros cuestiones más específicas relacionadas con el tema principal, que se seleccionarán en las próximas consultas del Diálogo (otoño de 2011). Como para todas las actividades relacionadas con el Diálogo Internacional sobre la Migración, se buscará asociados para la organización de talleres apropiados, y se alentará la participación de una gran variedad de interlocutores, a la luz de los temas específicos seleccionados por los Miembros para los talleres intermedios.

Anexo

Organización Internacional para las Migraciones

Diálogo Internacional sobre la Migración de 2011

TALLER INTERMEDIO RELATIVO A CAMBIO CLIMÁTICO, DEGRADACIÓN AMBIENTAL Y MIGRACIÓN

RESUMEN DE LA PRESIDENCIA

Como parte del Diálogo Internacional sobre la Migración anual que celebra la OIM –consagrado en 2011 al tema *El Futuro de la Migración: Creación de capacidades para el cambio*– los miembros de la OIM eligieron el tema “Cambio Climático, Degradación Ambiental y Migración” como centro de deliberaciones para el taller celebrado en Ginebra (Suiza), los días 29 y 30 de marzo de 2011¹. En este taller se identificaron algunas de las principales esferas en que gobiernos e instituciones precisan reforzar sus capacidades a fin de encauzar las complejas interacciones existentes entre el cambio climático y la degradación ambiental, así como la movilidad humana.

El taller se enmarcó en torno a la noción de que toda perspectiva exhaustiva para encauzar la migración por motivos ambientales debería aspirar a minimizar, en la medida de lo posible, la migración forzosa resultante de factores ambientales; en caso de migración forzosa, asegurar la existencia de medidas de asistencia y protección para los afectados y buscar soluciones duraderas de cara a su situación; además de facilitar la función de la migración como estrategia de adaptación al cambio climático.

En ese quehacer, se plantearon tres esferas principales de creación de capacidades: la consolidación del saber y el mejoramiento del acopio de datos; el reforzamiento de los marcos normativos, institucionales, administrativos y jurídicos; y la consolidación de las capacidades operativas y técnicas.

Este documento contiene un resumen de las deliberaciones de dicho taller y formula una serie de propuestas para futuras actividades a fin de promover las conclusiones a que se llegó en el taller.

¹ El documento de trabajo del taller titulado *Cambio Climático, Degradación Ambiental y Migración*, así como otro material de conferencia puede consultarse en: www.iom.int/idmclimatechange/lang/es.

MENSAJES PRIMORDIALES

1. Los mensajes primordiales extraídos sobre el nexo entre el cambio climático, la degradación ambiental y la migración fueron:

- La migración ambiental, al igual que cualquier otra migración, es un fenómeno resultante de causas múltiples. Por consiguiente, las relaciones entre el medio ambiente y la migración no son simples relaciones causales.
- Si bien la base de pruebas empíricas sigue siendo insuficiente y necesita reforzarse, se reconoce que los factores ambientales desempeñan un papel significativo y, cada vez más, determinante en el fenómeno migratorio.
- La migración ambiental es multifacética: puede ser de carácter interno, regional o internacional, también puede ser temporal o permanente, forzada, voluntaria o una mezcla de todas estas características. La falta de una distinción clara entre la migración forzada y voluntaria fue mencionada en reiteradas oportunidades durante el taller.
- Los participantes en el taller reconocieron que, dada la complejidad del fenómeno, no era fácil establecer definiciones claras y una terminología estándar. Sin embargo, hubo un entendimiento general de que el término “refugiado por motivos ambientales o cambio climático” debía evitarse debido al significado específico en derecho internacional del término “refugiado”.
- Uno de los temas preponderantes a lo largo del taller fue la importancia de prepararse para la migración interna, particularmente desde zonas rurales hacia zonas urbanas; así como la necesidad de reconocer la creciente urbanización y las vulnerabilidades de las ciudades en el contexto del cambio climático.
- Igualmente se admitió que en el contexto del cambio climático y de la degradación ambiental, la migración podía ser tanto un reto como una solución. Cuando el desplazamiento significa daño y sufrimiento, hay que adoptar medidas que propicien la estabilización de las poblaciones. Ahora bien, en numerosas oportunidades se puso de relieve que la función positiva de la migración podía servir de posible estrategia de adaptación.
- Los participantes reflexionaron sobre cómo hablar de las poblaciones afectadas por el cambio climático y cómo hablar a éstas últimas, y sobre las posibles consecuencias migratorias.
- Los oradores destacaron que el concepto de vulnerabilidad revestía importancia pero debía utilizarse con discernimiento. En varias oportunidades se manifestó que las poblaciones más vulnerables solían ser en realidad aquéllas que no podían desplazarse.

2. Mensajes primordiales sobre capacidades y procesos normativos:

- Se formuló un decidido llamamiento para la creación de procesos exhaustivos y participatorios que implicasen a las poblaciones afectadas lo más directa y tempranamente posible.

- Se reiteró que las comunidades locales deberían ser el centro de acción y atención. Se citó las consultas, la capacitación y la creación de capacidades a nivel local.
- Se hizo hincapié en las capacidades existentes en los países en desarrollo y menos adelantados, ya que corren mayor riesgo de padecer los efectos de la migración ambiental y el cambio climático.
- Se exhortó a una presupuestación sistemática y a una planificación a largo plazo, especialmente a fin de conferir flexibilidad para responder a situaciones de emergencia.
- Se insistió en la importancia de adoptar estrategias basadas en los derechos humanos para así encarar la migración por motivos ambientales y se sugirió perspectivas jurídicas múltiples por ser idóneas para hacer frente a las diversas migraciones por motivos ambientales.
- Se propuso, como punto de partida, que los formuladores de políticas recurriesen plenamente a todos los órganos e instrumentos jurídicos existentes, ya se trate de leyes vinculantes o no (derecho humanitario, derechos humanos y leyes sobre refugiados, instrumentos sobre desplazamiento interno, gestión de desastres, migración legal y otros).
- Se puso de relieve que los sistemas de gestión de la migración deberían estar vinculados con otros objetivos políticos en lo referente a la adaptación al cambio climático, la reducción de riesgos de desastres, las respuestas humanitarias y el desarrollo sostenible, y ello en el marco de estrategias políticas exhaustivas.
- Se extrajo de las deliberaciones un claro mensaje de urgencia: a pesar de que, actualmente, no todas las consecuencias del cambio climático son visibles y de que subsisten muchas brechas en nuestra comprensión sobre la migración ambiental, ello no debe ser un impedimento para comenzar a actuar inmediatamente.
- Se consideró indispensable contar con una sólida voluntad política y consolidar las asociaciones a fin de fomentar la gestión de la migración ambiental.

EL CAMINO A SEGUIR

Sobre la base de las deliberaciones del taller, se planteó una serie de posibles actividades en tres esferas principales de capacidad: consolidación del saber y mejoramiento del acopio de datos; reforzamiento de los marcos normativos, institucionales, administrativos y jurídicos; y consolidación de las capacidades operativas y técnicas.

1. Consolidación del saber y mejoramiento del acopio de datos:

- Elaborar un orden del día para la investigación estratégica a fin de fomentar el acopio de datos y el saber sobre los vínculos entre la migración y el medio ambiente, conforme a lo recomendado en la Mesa Redonda 3.2, del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo en 2010, mediante:
 - La producción de marcos analíticos que ayuden a aislar los factores en el cambio climático que propician la migración;

- El análisis de cómo otros factores (a saber de género, conflicto o elementos de orden económico, político o cultural) interactúan con los factores ambientales y repercuten en las vulnerabilidades y posibles efectos migratorios;
 - La utilización de hipótesis para contar con un panorama de los futuros patrones y flujos migratorios referentes al cambio climático y a la degradación ambiental;
 - La aclaración de la terminología referente a la migración ambiental.
- Preparar informes nacionales y regionales, en particular para los países más vulnerables, a fin de evaluar los hechos existentes sobre cuestiones migratorias y ambientales, para así compartir las enseñanzas extraídas.

2. Reforzamiento de los marcos normativos, institucionales, administrativos y jurídicos:

- Formular estrategias que impliquen a interlocutores locales públicos, privados y no gubernamentales en todas las etapas del diseño de políticas, es decir, desde la evaluación de las necesidades hasta su planificación y puesta en práctica.
- Ampliar las consultas y cooperación regionales a la hora de encarar la migración y el cambio ambiental o climático, posiblemente en conjunción con órganos regionales o procesos consultivos regionales sobre migración.
- Colaborar en todas las instancias y con todos los interlocutores, por ejemplo a nivel interministerial, entre instituciones, y al congregarse a interlocutores provenientes de las comunidades migratorias, de cambio climático, humanitarias y de desarrollo.
- Concebir estrategias que faciliten la migración regular en respuesta a factores ambientales y encontrar soluciones para quienes ya están desplazados, incluida la autorización de permanencia temporal para los migrantes por motivos ambientales, así como modelos de protección temporal.

3. Consolidación de las capacidades operativas y técnicas:

- Desarrollar medidas de preparación y programas para prevenir y encauzar el desplazamiento y para reducir al mínimo las repercusiones de la migración forzosa en caso de desastres naturales, a través de sistemas de alerta temprana, planificación para casos de emergencia y fomento de capacidades para la asistencia y protección humanitaria, especialmente cuando se trate de los grupos más vulnerables.
- Concentrarse en las comunidades locales, concretamente en las zonas vulnerables, a fin de mitigar cualquier repercusión negativa de los factores ambientales en sus medios de sustento y preparar un eventual movimiento de personas.
- Establecer perspectivas exhaustivas de cara a la gestión de la migración al incorporar las estrategias de reducción del riesgo de desastres, de gestión del riesgo de desastres, y de adaptación al cambio climático en las políticas existentes de gestión migratoria como instrumentos y marcos que contribuyan al desarrollo sostenible.

- Facilitar la migración como estrategia de adaptación, al integrar las cuestiones migratorias en los instrumentos existentes, a saber: programas nacionales de acción para la adaptación, planes para estrategias de reducción de la pobreza y programas nacionales sobre el cambio climático.

De conformidad con las prioridades definidas por los miembros de la OIM, sobre la base del mandato de la Organización² y de su experiencia, y en colaboración con las organizaciones competentes, la OIM seguirá apoyando y facilitando la gestión de la migración por motivos ambientales.

Ginebra, 30 de marzo de 2011

² Constitución de la OIM y Estrategia de la OIM: Resolución N° 1150 (XCIII) y Anexo, del Consejo de la OIM.