



IOM International Organization for Migration
OIM Organisation Internationale pour les Migrations
OIM Organización Internacional para las Migraciones

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

IC/2009/1

Original: inglés
Ginebra, 10 de febrero de 2009

DIÁLOGO INTERNACIONAL SOBRE LA MIGRACIÓN EN 2009

*“Los derechos humanos y la migración: Empeño conjunto a favor
de una migración protegida, digna y segura”*

26 de febrero de 2009

DIÁLOGO INTERNACIONAL SOBRE LA MIGRACIÓN EN 2009
***“Los derechos humanos y la migración: Empeño conjunto a favor
de una migración protegida, digna y segura”***

1. Esta Nota para las deliberaciones ofrece un breve resumen de los principales resultados del Diálogo Internacional sobre la Migración en 2008 así como información sobre el Diálogo previsto en 2009. Habida cuenta del mandato de la OIM, consignado en la Constitución¹ y en la Actividad 7 del Documento de Estrategia, la Organización está solicitando las opiniones de sus Miembros para determinar qué debe hacer para que el Diálogo Internacional sobre la Migración sea lo más útil posible y consolidar su eficacia de cara a los Miembros. Con ese fin, durante las consultas se ha previsto llevar a cabo una encuesta.

Diálogo Internacional sobre la Migración en 2008: Enseñanzas extraídas en materia de migración de retorno

2. En 2008, los Miembros decidieron que el tema principal del Diálogo Internacional sobre la Migración sería: **“Migración de retorno: Retos y Oportunidades”**. Durante ese año, también se convocaron dos talleres intermedios, cuyos temas se establecieron conforme a la preferencia manifiesta de los Estados Miembros: “Encauzar la migración de retorno” (21 y 22 de abril) y “Potenciar el papel de la migración de retorno en el fomento del desarrollo” (7 y 8 de julio)². Por otra parte, en el marco del Diálogo propiamente dicho, durante la Nonagésima sexta Reunión del Consejo³, hubo deliberaciones con expertos de alto nivel que trataron de la temática de la migración de retorno, los aspectos destacados de la migración en 2008, y los flujos migratorios mixtos. También se concedió particular atención al Informe sobre las Migraciones en el Mundo en 2008, a las deliberaciones con el Grupo Mundial sobre Migración (GMM) con relación a las posibles repercusiones de la crisis financiera mundial y, en general, al papel y actividades del GMM.

3. En lo referente al tema principal del Diálogo Internacional sobre la Migración en 2008, a continuación se presenta un resumen de **los principios políticos clave en materia migratoria** que emanaron de las deliberaciones en el marco del Diálogo antedicho.

- a) **La migración de retorno no es un fenómeno secundario ni subordinado, sino más bien un componente integral y fundamental de la migración internacional** que concierne a prácticamente todos los países, aunque en distintos grados. La migración no siempre culmina con el retorno y cuando éste ocurre bien puede no ser de carácter permanente. Por otra parte, los gobiernos y los propios migrantes no siempre saben cuándo habrá retorno o si lo habrá. Ello no obstante, al ser la migración de retorno un fenómeno que puede repercutir negativamente en los países de origen, tránsito y destino, así como en los migrantes y sus familiares, cabe concederle la debida atención, incluyendo los distintos enfoques de quienes se encargan de regular las políticas.

¹ Párrafo 1, inciso e) del Artículo 1.

² Las ponencias, declaraciones y documentación de trabajo de los talleres, se encuentran a disposición en el sitio Internet de la OIM: www.iom.int/idm. Si desea información adicional sobre dichos talleres consulte la Nota para las Deliberaciones preparada con motivo de las consultas informales relativas al Diálogo Internacional sobre la Migración, celebradas el 23 de octubre de 2008 (IC/2008/6).

³ Para mayores detalles sobre las reuniones, mesas redondas de expertos y ponencias del Diálogo Internacional sobre la Migración durante la Nonagésima sexta Reunión del Consejo, consulte el Proyecto de Informe sobre la Nonagésima sexta Reunión del Consejo (documento MC/2266, por publicarse) y el sitio Internet de la OIM (<http://www.iom.int/jahia/Jahia/policy-research/cache/offonce/pid/2034;jsessionid=4FCF7C54A0903BF16886B1A3C1F9FE0D.worker02>)

- b) La mayoría de los retornos son “espontáneos”, es decir que los migrantes retornan voluntariamente sin que intervengan países u otros interlocutores nacionales o internacionales. Ahora bien, hay muchas oportunidades para que los gobiernos y otros asociados **encaucen y faciliten ese proceso a fin de permitir que los migrantes y las sociedades planifiquen adecuadamente el retorno y sus repercusiones.** Por consiguiente, en la gestión migratoria es preciso considerar la posibilidad del retorno en todas las etapas del proceso migratorio.
- c) Es igualmente fundamental que, **desde una perspectiva política global y exhaustiva de cara a la migración, los países de origen y de destino incluyan la migración de retorno.** También cabe equilibrar el retorno con los demás componentes de las políticas migratorias, a saber, la disponibilidad de vías legales de migración laboral para satisfacer la demanda del mercado laboral. Una política de retorno efectiva, justa y transparente garantiza la integridad de los sistemas nacionales de inmigración y de asilo.
- d) **Los derechos humanos de los migrantes son un componente fundamental que cabe salvaguardar en el diseño e implementación de políticas y programas de migración y de retorno.** Si bien cada Estado tiene la prerrogativa soberana de reglamentar en su territorio la entrada, permanencia y salida de extranjeros, el ejercicio de esta prerrogativa debe ser consecuente con las normas de derechos humanos. El respeto efectivo de los derechos humanos y la protección de los mismos implica, asimismo, tener en cuenta las necesidades, vulnerabilidades y preocupaciones específicas de carácter familiar y en materia de género de quienes retornan. Las políticas de migración y de retorno transparentes, justas y previsibles también deben servir para concienciar a los migrantes sobre sus derechos y responsabilidades y velar por que tengan acceso a los mecanismos de recurso pertinentes.
- e) **El retorno voluntario es preferible al retorno forzoso** puesto que posibilita una mayor convergencia de intereses entre los interlocutores concernidos. Las políticas de retorno voluntario asistido y de reintegración tienen en cuenta la decisión del migrante y evitan el estigma jurídico y social asociado con el retorno forzoso. Además, evalúan la capacidad de reintegración en el país de origen, prestan asistencia a los migrantes en el país de origen para que empiecen con buen pie, y alientan a quienes retornan a contribuir decididamente en el país de origen.
- f) **El retorno voluntario asistido y la reintegración han demostrado ser una estrategia eficaz para organizar el regreso** puesto que se presta asistencia a los migrantes desde el momento que salen del país de destino y a lo largo de su reintegración en el país de origen, permitiendo así que las personas reciban asesoramiento en materia de sus derechos, responsabilidades y opciones para que puedan tomar una decisión informada y beneficiarse del apoyo financiero y logístico de uno de los países concernidos o de otro interlocutor nacional o internacional. Dichos programas también pueden ser útiles en caso que el migrante decida retornar (incluso si no está obligado a hacerlo) pero no disponga de los recursos con ese fin. Cuando fenece la autorización de permanencia o ésta no fue autorizada, el acceso de los migrantes a este tipo de programas puede constituir una alternativa más humana que el retorno forzoso.
- g) **Otra importante consideración es la coherencia política entre las distintas esferas de formulación de políticas.** La migración de retorno es multifacética, abarca esferas de: relaciones internacionales (por ejemplo, a través de los vínculos oficiales e informales existentes entre países, los flujos de retorno, y los acuerdos bilaterales

conexos); el desarrollo económico y social (a través de inversiones, la creación de empresas o la transferencia de los recursos adquiridos); y la cultura (por ejemplo, a través del sentimiento de pertenencia al país de origen que tienen los migrantes). Los vínculos inextricables de la migración de retorno con diversas esferas políticas dejan entrever la necesidad de fomentar la coherencia entre los distintos ministerios de un mismo Gobierno, cuya labor puede incidir en las repercusiones de la migración de retorno o sufrir las mismas.

- h) **También es pertinente promover la coherencia política en las distintas instancias de formulación de políticas (locales, nacionales, regionales e internacionales).** Por ejemplo, las políticas nacionales y los mecanismos regionales relativos a la migración y el retorno tienen que ser compatibles. Asimismo, es preciso que las políticas nacionales y regionales sean consecuentes con las normas internacionales de derechos humanos. Es más, las políticas de retorno, tanto en el país de origen como de destino, deben ser objeto de una perspectiva conjunta, complementaria y mutua.
- i) Uno de los aspectos de la migración de retorno es su potencial de fomentar el desarrollo del país de origen. **Con ese fin, cabe establecer un entorno que propicie el retorno y la reintegración y brindar, a quienes retornan, la posibilidad de contribuir al desarrollo.** La transferencia de conocimientos, saber y tecnología; la inversión y el espíritu empresarial; las redes sociales, profesionales y científicas; así como el desarrollo de recursos humanos conjuntos, son algunos ejemplos de cómo los migrantes que retornan promueven el desarrollo del país de origen. Cabe destacar que si bien los retornos pueden comprender valiosas contribuciones de carácter financiero u otro, éstos no pueden ni deben ser considerados como un sustituto de las políticas de desarrollo o de la ayuda extranjera porque, desde ya, los bienes de quienes retornan son privados y deben ser respetados en todo momento. Es más, es fundamental determinar si el migrante ha retornado porque así lo ha decidido o porque se le ha obligado a hacerlo; en otras palabras, cabe evaluar las repercusiones que el retorno tendrá en el desarrollo. Habida cuenta que suele haber una discrepancia entre las características socioeconómicas de los migrantes y las condiciones reinantes en los países de origen a los que retornan, las políticas de retorno y reintegración son más efectivas cuando auspician respuestas matizadas en circunstancias determinadas.
- j) **La capacidad es un requisito previo para desarrollar y llevar a la práctica políticas de retorno, efectivas y humanas, que alienten al máximo su potencial, incluido su potencial de desarrollo, y reduzcan al mínimo las eventuales repercusiones negativas.** Los países de origen, tránsito o destino bien pueden carecer de capacidad financiera, institucional u operativa así como de recursos humanos para encarar las diversas facetas de la migración de retorno. Por otra parte, habida cuenta que son necesarios datos fidedignos y comparables para apoyar una formulación efectiva de políticas, es primordial que los países cuenten con la capacidad de acopiar, analizar y aplicar datos. La capacidad y planificación son particularmente importantes a fin de reducir las tensiones que el retorno, especialmente en gran escala, pueden ejercer en la capacidad de un país de reintegrar económica y socialmente a quienes regresan. El fortalecimiento institucional puede realizarse a través de asociaciones efectivas que impliquen y emanen de experiencias y recursos provenientes de todos los sectores, países y organizaciones internacionales, así como del sector privado y las ONG.

- k) **Las asociaciones equilibradas entre países de origen y de destino son un principio fundamental subyacente en toda política migratoria de retorno efectiva, justa y transparente.** Un diálogo bilateral, regional e internacional hará que los países de origen, tránsito y destino consoliden asociaciones y trabajen conjuntamente en el diseño y puesta en práctica de políticas migratorias de retorno efectivas y coherentes. Además, los países pueden beneficiarse de asociaciones con interlocutores múltiples, incluidos migrantes, organizaciones internacionales, la sociedad civil y el sector privado.

Diálogo Internacional sobre la Migración en 2009 - Derechos humanos y migración: Empeño conjunto a favor de una migración protegida, segura y digna

4. Tras el proceso de consultas informales y de una consiguiente encuesta, los Miembros eligieron como tema principal del Diálogo Internacional sobre la Migración en 2009 “**Derechos humanos y migración: Empeño conjunto a favor de una migración protegida, segura y digna**”. En el marco de dicho tema, el Diálogo examinará la “dimensión humana de la migración y los medios para incorporar en las políticas, legislación y programación migratorias consideraciones de derechos humanos, bienestar, protección, dignidad y seguridad de las personas y comunidades. Para las deliberaciones se utilizarán los estudios y programas de la OIM, que comprenden la dimensión de derechos humanos y también proseguirá el examen de las cuestiones planteadas durante el Diálogo en 2008. Asimismo, se aprovecharán las asociaciones que ha establecido la OIM con otros organismos activos en este campo, así como de las deliberaciones y resultados del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, en Manila, que tuvo por tema “Protección y empoderamiento de los migrantes para el desarrollo”.

5. Por otra parte, tras el proceso de consultas informales y la encuesta realizada, los Estados Miembros seleccionaron los temas de los dos talleres intermedios que se celebrarán en el transcurso de 2009, siempre y cuando se disponga del financiamiento necesario.

Primer taller: El respeto efectivo de los derechos humanos de los migrantes: Una responsabilidad compartida (25 y 26 de marzo de 2009)

6. No cabe la menor duda que los migrantes deben gozar de los derechos humanos, sea cual fuere su situación jurídica. Ello no obstante, la aplicación e implementación precisas de los derechos humanos en el contexto de la migración merecen ser debatidas, al igual que las cuestiones relacionadas con el principio de no discriminación en el contexto migratorio y la necesidad de reconciliar el ejercicio de las prerrogativas soberanas de los Estados –incluido el derecho a reglamentar la entrada, residencia y salida– con el respeto efectivo de los derechos humanos de los migrantes. Por este motivo, el taller comenzará con un breve panorama de los principales instrumentos de derechos humanos pertinentes a los migrantes, de alcance regional y mundial, y considerará la incorporación de las normas de derechos humanos en los marcos legislativos así como en las políticas y programas migratorios nacionales.

7. Seguidamente, el taller abordará temas de derechos y responsabilidades de los migrantes y sociedades. A la hora de debatir los derechos humanos, la relación entre migrantes y países tiende a ser el centro de atención pero también revisten igual importancia las interacciones de los migrantes con sus familiares, vecindarios, empleadores y comunidades amplias en los países de origen, tránsito y destino. Cada una de estas relaciones implica que las partes concernidas tienen tanto derechos como responsabilidades. Por ejemplo, el lugar de trabajo es

uno de los principales centros de relación del migrante con la sociedad, dados los derechos y obligaciones de los Estados, los empleadores y los empleados. Otra esfera de interacción es el acceso de los migrantes y sus familiares a los servicios de atención de la salud, a la educación y a cuestiones de participación cívica y política que pueden, por ejemplo, propiciar la cooperación entre los países de origen y destino o entre instancias gubernamentales nacionales y locales.

8. Por otra parte, el taller examinará las relaciones entre los migrantes y la sociedad en lo que respecta a: la interacción entre los derechos y responsabilidades de todos los interlocutores, incluidos los propios migrantes; la protección de los derechos humanos de los migrantes; y el bienestar general de los migrantes y de las comunidades de origen, tránsito y destino. Algunas de estas dimensiones se enuncian claramente en disposiciones de derechos humanos, mientras que otras requieren una serie de respuestas jurídicas, políticas y programáticas. Por consiguiente, si bien se ha previsto ofrecer un panorama del marco jurídico pertinente, los principales centros de este taller serán los medios prácticos que confieren una expresión a la responsabilidad compartida de velar por la protección de los derechos humanos de los migrantes a través de asociaciones con interlocutores múltiples.

Segundo taller: La trata y explotación de migrantes: Garantizar la protección de los derechos humanos (9 y 10 de julio de 2009)

9. La explotación y malos tratos de los migrantes y, en particular los casos de trata de personas, constituyen, de por sí, enormes violaciones de los derechos humanos. Aunque cuentan con importantes instrumentos jurídicos para encarar estas violaciones –en particular en lo que atañe a la trata de personas– los países y otros interlocutores pertinentes deben ser conscientes de que es posible que haya brechas en materia de protección. Ello dejaría entrever las flaquezas, por ejemplo en lo que atañe a la protección y situación de migrantes a quienes no se aplican los instrumentos existentes pero que, ello no obstante, se encuentran en situaciones de trabajo forzoso u otras formas de explotación o sufren violaciones de sus derechos humanos.

10. Con relación a la trata de personas, las complejas ramificaciones del fenómeno y la precariedad jurídica, social y económica de la situación en la que se encuentran las personas objeto de trata, hacen que la protección efectiva de los derechos humanos sea imperativa, y también constituya un verdadero reto. Si bien suele considerarse que la trata de personas está relacionada con actividades delictivas que plantean verdaderos retos a la regulación de las fronteras estatales, es primordial tener en mente la preponderancia de los derechos humanos. Es más, hay una serie de importantes retos con relación a las repercusiones prácticas de los marcos de lucha contra la trata de personas, particularmente, en lo que atañe a la identificación de las personas objeto de trata. Si bien se ha conferido gran atención a la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual, hay casos de trata que conciernen otras formas de explotación, como el trabajo forzoso, o la trata de hombres y niños, que están en plena expansión. Sin menospreciar la gravedad de la trata de personas con fines de explotación sexual ni la importancia de la integridad de los marcos de lucha contra la trata existentes, una perspectiva exhaustiva de derechos humanos exigiría respuestas legislativas y políticas matizadas que además respondiesen a las necesidades humanitarias y de protección de los migrantes vulnerables en su globalidad, en lugar de clasificar a las personas en categorías puramente administrativas.

11. En este taller se considerará el valor práctico de los derechos humanos a la hora de garantizar la protección, salud y dignidad de los migrantes, quienes a través de la trata de personas u otros, corren peligro o están sujetos a la explotación y al maltrato. Asimismo, se abarcarán los elementos básicos del actual marco de lucha contra la trata y los retos operativos que se plantean y también se ofrecerá una perspectiva innovadora, situando al fenómeno de la trata en el contexto amplio de la migración irregular y de otras formas de explotación que no entran necesariamente en la estricta definición de la trata de personas. En la búsqueda de medios concretos para encarar los retos que plantea la protección en lo referente a la vulnerabilidad, la explotación y el maltrato de los migrantes, el taller reconocerá la necesidad de una perspectiva multifacética pero coherente en términos de legislación, políticas y programación, lo que implica a toda una gama de interlocutores.

Perspectiva financiera

12. Anualmente, la Administración trata de recaudar fondos para los talleres intermedios del Diálogo Internacional sobre la Migración y para todo el programa de talleres de dicho Diálogo a fin de utilizar eficaz y racionalmente sus recursos humanos y de reducir los gastos operativos. Ello no obstante, la Administración desea gozar de cierta flexibilidad en su perspectiva de recaudación de fondos para tener en cuenta intereses y prioridades propios de los donantes. Por este motivo, si bien se alienta a los donantes a apoyar el programa anual del Diálogo Internacional sobre la Migración en su globalidad, también se entiende que algunos donantes quieran asignar contribuciones a talleres específicos. Con ese fin, se ha elaborado un proyecto de documento y dos presupuestos separados que se distribuirán a los Estados Miembros durante las consultas informales. La mayoría del financiamiento sirve para apoyar la participación de expertos gubernamentales en la materia, provenientes de las capitales de países en desarrollo, a fin de que tengan la oportunidad de intercambiar experiencias con los demás Miembros y de beneficiarse de las opiniones y experiencias de sus colegas de otros gobiernos y de otros asociados no gubernamentales.