

MC/INF/265

**Original: inglés
5 de noviembre de 2003**

OCTOGÉSIMA SEXTA REUNIÓN

**TALLERES PARA FORMULADORES DE POLÍTICAS:
DOCUMENTO DE TRABAJO SOBRE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL
EN GESTIÓN DE LA MIGRACIÓN**

TALLERES PARA FORMULADORES DE POLÍTICAS: DOCUMENTO DE TRABAJO SOBRE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN GESTIÓN DE LA MIGRACIÓN

1. La gestión de la migración es un proceso complejo que ningún Estado puede ufanarse de haber controlado realmente. Sea cual fuera su nivel de desarrollo económico, los Estados deben luchar continuamente para fomentar su capacidad de encauzar efectivamente los movimientos de población. Los retos a los que tienen que hacer frente los Estados en este empeño son múltiples y no dejan de aumentar ni de diversificarse.

2. Adicionalmente, puesto que la migración es un fenómeno nacional y transnacional, la gestión efectiva es, hoy más que nunca, una cuestión de cooperación efectiva. También es esencial el establecimiento de capacidades conjuntas para las respuestas operativas, así como políticas complementarias. Incluso los sistemas nacionales más amplios y mejor financiados pueden verse limitados por las deficiencias en los sistemas de otros Estados.

3. La cooperación implica un mayor terreno común u objetivos compartidos para el proceso de gestión migratoria. Si bien todos los Estados tienen un decidido interés en contar con mejores sistemas de gestión, el objetivo con relación a la gestión migratoria puede variar en gran medida de un Estado a otro. Para algunos, la gestión consiste en hacer que la circulación de sus nacionales en el extranjero, por motivos laborales o de reunificación familiar, sea lo más libre posible. Para otros, la gestión podría consistir en limitar el movimiento puesto que se produce fuera de las vías normales. Éste no es más que un ejemplo de los objetivos divergentes, pero hay otros más. El requisito previo para diseñar y llevar a la práctica conjuntamente medidas de fortalecimiento institucional es compartir objetivos o establecer objetivos comunes viables para una acción y cooperación determinadas. Por tanto, el fortalecimiento institucional también implica conciliar los medios y metas de la cooperación.

4. A parte del enorme reto de alentar la cooperación entre Estados, que es de por sí significativo, las esferas de atención para la gestión de la migración que se presentan a continuación son aquéllas en que los Estados, Miembros y Observadores de la OIM u otros solicitan con frecuencia la asistencia de fortalecimiento institucional de la OIM.

A. Alentar al máximo los efectos positivos de la emigración en los países de origen

5. No se puede negar que la emigración tiene efectos positivos y negativos para el país de origen. Las remesas desde una comunidad externa, a menudo desempeñan un papel preponderante en la salud económica del país de origen y, a veces incluso, específicamente en las comunidades de origen. Las oportunidades de trabajo en el extranjero ofrecen un mercado adicional necesario a quienes buscan empleo, particularmente si las perspectivas en el país son restringidas. Las competencias adquiridas por la comunidad de emigrantes pueden ser sumamente útiles para los países de origen, si se encuentran medios para asegurar su aplicación, en algún momento, en su propio entorno. Éstos y otros efectos positivos pueden producirse sin que haya un programa nacional oficial con ese fin. Sin embargo, puede decirse que estas fuerzas positivas deberían alentarse y fomentarse, tanto más cuanto sus efectos pueden responder a las necesidades más acuciantes.

6. Los gobiernos en los países de origen y destino, aceptan este desafío y empiezan a tratar de articular políticas, estrategias y mecanismos particulares para alentar al máximo el efecto positivo de una emigración desde los países de origen. Entre tanto, se observa una intensificación de estudios, diálogos políticos, proyectos pilotos y otros medios. Cada paso hacia delante exige nuevas capacidades en diversas esferas políticas, administrativas y de diseño y evaluación de programas. Cada nuevo paso implica una mayor cooperación entre los interlocutores clave en el proceso: los países concernidos, el sector privado, el sector no gubernamental y las organizaciones internacionales que pueden prestar asistencia.

B. Mejorar el funcionamiento de los sistemas de control y facilitación de gestión de fronteras

7. El establecimiento y mantenimiento de medidas adecuadas de control y facilitación, incluido el manejo efectivo de movimientos regulares y la reducción de movimientos irregulares, ha sido desde siempre uno de los principales desafíos con que se enfrentan los gobiernos. Aunque las medidas y capacidades para llevarlas a la práctica efectiva y apropiadamente son tan sólo una parte de la perspectiva global de gestión de la migración, no dejan de tener una continua, e incluso, creciente importancia en los marcos nacionales y multinacionales. La decidida participación de las redes delictivas organizadas transnacionales para facilitar los movimientos irregulares está alterando las estrategias y prioridades de respuesta, concentrando mayor atención en los grupos delictivos sin por ello dejar de lado las acciones de los migrantes a título individual. La Convención de Palermo contra la delincuencia organizada transnacional y los Protocolos sobre el tráfico y la trata¹ revisten importancia clave a este respecto. Las nuevas estrategias requieren nuevas capacidades y nuevos medios de cooperación.

8. Además, las medidas de control que se centran en las redes delictivas organizadas y en los migrantes a título individual, dependen en mayor medida de las preocupaciones de seguridad en ambas instancias, particularmente en lo que atañe al terrorismo. La OIM no considera apropiado vincular estrecha o casualmente la migración con el terrorismo. No obstante, también es sensible al hecho de que los sistemas y estructuras migratorios no deben dejarse de lado en un marco de respuesta global. A fin de hacer frente a este nuevo desafío en la gestión de la migración de manera equilibrada y efectiva es preciso contar con nuevas políticas, leyes y sistemas operativos, además de tecnologías aplicadas, competencias y también nuevas formas de colaboración entre Estados – en pocas palabras, nuevas capacidades para todos los países concernidos. Esta cuestión afecta a todos los países ya sean grandes o pequeños, desarrollados o menos adelantados, puesto que las personas concernidas por este sector utilizan a veces las regiones donde hay pocos controles y poca supervisión para establecerse o transitar, o como localizaciones para realizar ataques contra la presencia externa de países mejor dotados. Por tanto, es necesario consolidar capacidades a lo largo del itinerario de desplazamiento, concediendo particular atención a los países que carecen de recursos para invertir adecuadamente en este sector, y también es preciso establecer y reforzar métodos de cooperación que pongan a todos en un pie de igualdad.

¹ La Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional. El Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire. El Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, fueron adoptados el 15 de noviembre de 2000 por la Asamblea General de las Naciones Unidas y presentados para su firma en diciembre de 2000 en Palermo (la Convención entró en vigor el 29 de septiembre de 2003. El Protocolo sobre la trata de personas entrará en vigor en diciembre de 2003. El Protocolo contra el tráfico ilícito entrará en vigor el 28 de enero de 2004).

C. Fortalecimiento institucional a todo nivel para proteger los derechos humanos de los migrantes, incluidos los nacionales que están en el extranjero y migrantes vulnerables que ingresan al país o residen en un nuevo país

9. Las medidas de control y aplicación de la ley, son importantes puesto que son el único elemento de gestión migratoria. También reviste igual importancia velar por la protección y apoyo de los migrantes vulnerables. Todos los Estados tienen que hacer frente a desafíos a fin de asegurar que sus estrategias y sistemas de gestión migratoria sean plenamente capaces de proteger y ayudar a los vulnerables, incluidas las víctimas de la trata de personas y verdaderos solicitantes de asilo, además de supervisar y proteger efectivamente los derechos de los trabajadores migrantes y de otros. La creación de una estrategia y perspectiva operativa que garantice esta protección, en un equilibrio armónico con la necesidad de efectuar controles razonables, es un verdadero reto para todos los Estados pero es aún más difícil para aquéllos que carecen de recursos para invertir en mejoras de los sistemas políticos, legislativos, de desarrollo de recursos humanos y operativos. Por tanto, el establecimiento de una visión común de protección y de apoyo entre las instituciones nacionales y entre los Estados puede ser sumamente problemática pero es un requisito previo para una cooperación interna y externa tangible en este ámbito.

D. Fortalecimiento institucional para organizar y encauzar la migración laboral regular, tanto hacia como fuera del país, incluida la definición y actualización del papel del sector privado en este proceso

10. En un pie de igualdad con el control y la aplicación de la ley, y con la protección y los servicios a los vulnerables, está la migración laboral organizada. Como una alternativa a la migración irregular y como un medio de desarrollo, tanto para el país de origen como para el país de destino, los programas de migración laboral están pasando al primer plano de las prioridades estatales e interestatales. Las perspectivas para organizar y encauzar este tipo de migración son diversas y cada una requiere capacidades específicas, tanto en el país de envío como en el de acogida. La función del sector privado puede ser esencial, al plantear el desafío del fortalecimiento institucional entre todos los asociados para trabajar eficaz y conjuntamente con miras a la consecución de objetivos comunes. Para poder transformar el laxismo y los frecuentes movimientos laborales irregulares que ahora caracterizan el panorama migratorio en perspectivas regulares y encauzadas, será preciso contar con sistemas políticos y operativos articulados, que se acompañen de una gestión adecuada a cargo de recursos humanos sumamente competentes. A este respecto, las capacidades son desequilibradas: hay países exportadores de mano de obra que son capaces de desarrollar y encauzar sus corrientes hacia el extranjero, mientras que hay países de acogida más desarrollados que tienen dificultades en encauzar las corrientes que ingresan a su país. Ello plantea cuestiones de fortalecimiento institucional para homogeneizar las perspectivas y calificaciones y, en general, para desarrollar capacidades con miras a una asociación bilateral y multilateral efectiva que permita diseñar, llevar a la práctica y evaluar las repercusiones que tienen estos programas.

E. Fomentar el desarrollo económico en regiones de emigración económica real o potencialmente elevada

11. Las perspectivas globales de cara a la gestión de la migración exigen que se conceda atención a las causas originarias de la migración, ya se trate de la migración interna desde las zonas rurales hacia las zonas urbanas o de la migración internacional. La falta de oportunidades

económicas es, sin lugar a dudas, uno de los principales factores que motiva este tipo de movimientos. Si bien a veces se alude, en términos generales, a la supresión de las presiones migratorias como un requisito previo para encarar los desequilibrios globales de desarrollo entre Estados, a menudo se toman acciones más concretas - que conciernen regiones geográficas particulares y sectores económicos específicos - a fin de ofrecer oportunidades económicas donde más se necesitan. Estas actividades son importantes en entornos normales y de posconflicto para estabilizar y preparar a las regiones para los retornos en gran escala de desplazados forzados, y para aliviar las presiones que motivan migraciones económicas internas o externas. Para evaluar las necesidades y las mejores respuestas, para diseñar y encauzar los programas específicos y para estudiar su impacto, es preciso contar con capacidades consolidadas entre los Estados concernidos y los interlocutores no estatales del proceso. A menudo, en estos casos es el gobierno local o regional el que toma el liderazgo, y el que debería asociarse a estas actividades de fortalecimiento institucional.

F. Fortalecer el sistema de atención de salud con relación a la migración

12. Hay otras esferas de gestión de la salud que también constituyen un verdadero reto y que tienen repercusiones en el fortalecimiento institucional. Una de ellas es el papel que desempeñan los servicios de salud en el ámbito de la migración. Tanto en las comunidades de origen como en las de acogida de los migrantes, uno de los principales problemas que cabe encarar es la disponibilidad de servicios de atención de salud - inclusive de promoción de la salud - y la capacidad de los gobiernos de desarrollar y apoyar estos servicios. Dado que generalmente no se cuenta con fondos adecuados para responder a las necesidades de salud de las poblaciones locales, los gobiernos tienen aún menos posibilidades de invertir en la salud de los migrantes. Esta esfera de servicios de salud exige ciertas competencias y orientaciones específicas, pero también implica la elaboración de métodos que permitan que los servicios existentes sean accesibles a los migrantes. Ello también implica un fortalecimiento institucional específico en lo que atañe a contextos de salud pública donde se produce la migración, ya se trate de emigración, de migración de tránsito o de inmigración.

G. Habilitar un sistema informado y adecuado de retorno al país de origen de extranjeros que no tienen autorización para permanecer en el país de destino o de tránsito, y la capacidad de recibir e integrar a los nacionales que retornan desde el extranjero

13. Los programas de retorno voluntario asistido aumentan la capacidad de los gobiernos de prestar asistencia directa a quienes desean retornar voluntariamente, y donde quiera que sea posible con miras a su reintegración en las comunidades de origen. Otras actividades de fortalecimiento institucional ayudan a los gobiernos a consolidar sus capacidades internacionales estándar para ocuparse de los distintos casos y, si es necesario, del retorno de migrantes que no tienen autorización para permanecer en un país de tránsito o destino pero que optaron por no regresar voluntariamente. Dado que la tarea de hacer frente a la migración irregular y de encauzar las solicitudes de asilo, concierne a los países de tránsito y destino, tendencia que parece confirmarse, se pondrá en tela de juicio la capacidad de estos países de encauzar estos procesos según las normas internacionales, concediendo atención particular a los derechos humanos y a la vulnerabilidad, y habrá que conceder mayor atención a las diversas medidas de fortalecimiento institucional y cooperación técnica.

H. Consolidar las capacidades para alentar la integración de los migrantes en sus nuevas comunidades

14. Para que la migración pueda satisfacer su potencial como medio de promoción económica, social y cultural y de protección de los vulnerables es fundamental que los inmigrantes permanentes y a largo plazo dispongan de los medios y oportunidades para integrarse efectivamente en las comunidades de acogida. Las estructuras gubernamentales nacionales y locales, así como las ONG nacionales y otros grupos similares, tendrán que consolidar capacidades para analizar las necesidades y las prácticas prometedoras, y para trabajar con las comunidades a fin de diseñar y suministrar servicios de apoyo a la integración tan necesarios. Estas acciones tendrán que complementarse con iniciativas que permitan que las comunidades locales estén mejor preparadas para aceptar a estos recién llegados como miembros de pleno derecho. Cada uno de los desafíos plantea cuestiones de fortalecimiento institucional, de establecimiento de objetivos comunes y de colaboración.

I. Mejorar globalmente los marcos políticos y jurídicos de la migración

15. El entorno cambiante de la gestión migratoria, incluida una serie de nuevos elementos clave y mayores requisitos de cooperación, requiere una visión global política e innovadora y marcos jurídicos y reglamentarios renovados. Todos los Estados tienen que hacer frente a los desafíos que ello plantea, pero son los Estados con menos recursos financieros y humanos los que tendrán que hacer frente a obstáculos especiales. Al encarar las necesidades, muchos Estados preferirán revisar sistemáticamente las perspectivas que han adoptado otros Estados, a la hora de diseñar sus marcos políticos y jurídicos que mejor se adapten a las necesidades nacionales específicas – incluidas las necesidades más acuciantes de cooperación con otros interlocutores. Para poder realizar estas evaluaciones y llevar a la práctica las acciones de seguimiento, será preciso consolidar capacidades y cooperar de múltiples maneras.

16. La necesidad de cooperación práctica y de diálogo efectivo entre los Estados concernidos abarca todas las características de la gestión migratoria. Para participar como asociado de pleno derecho en este diálogo es preciso tener una idea clara de lo que en su momento podrían ser puntos de vista conflictivos y la capacidad de consagrar tiempo y recursos al proceso de diálogo y cooperación. Bien puede que sea necesario desarrollar y fomentar todas estas capacidades.

17. La cuestión del fortalecimiento institucional para mejorar la gestión migratoria plantea una serie de preguntas clave que cabe debatir:

- a) ¿En qué medida esa capacidad insuficiente obstaculiza una gestión migratoria efectiva?
- b) Hay una miríada de obstáculos para una gestión migratoria efectiva. ¿En qué medida son las perspectivas políticas divergentes entre países de origen, tránsito y destino el factor clave? ¿Cuáles son los mejores modelos de fortalecimiento institucional y cooperación técnica para encarar estos elementos políticos? ¿Cuál sería el papel que tendría que desempeñar la OIM al respecto?
- c) Habida cuenta que los recursos disponibles para el fortalecimiento institucional son limitados, ¿es posible establecer prioridades entre las diversas esferas de fortalecimiento institucional enumeradas en este documento?

- d) ¿Qué papel desempeñaría un crecimiento recurrente y mejorado de estructuras y sistemas operativos, por ejemplo sistemas de gestión de fronteras y estructuras de capacitación nacional, a la hora de fomentar la capacidad de gestión migratoria?
- e) ¿En qué medida puede el fortalecimiento institucional para la gestión de la migración ser parte integrante de los objetivos políticos de asistencia pública al desarrollo, dados los vínculos con mecanismos para aliviar la pobreza y para el desarrollo económico como lo demuestran con mayor frecuencia los estudios empíricos? Si ello fuese posible, ¿cómo podría reforzarse este vínculo?