



## DIÁLOGO INTERNACIONAL SOBRE LA MIGRACIÓN 2015: CONFERENCIA MINISTERIAL SOBRE LOS MIGRANTES Y LAS CIUDADES

26 y 27 de octubre de 2015

### **LA MIGRACIÓN Y LA PLANIFICACIÓN LOCAL: PROBLEMAS, OPORTUNIDADES Y ASOCIACIONES**

Documento de Trabajo

#### INTRODUCCIÓN

El marco que vincula la migración, la gestión urbana y la planificación de políticas encierra gran complejidad. Por ello, el presente documento no se atiene a abordar con exhaustividad la cuestión sino a proporcionar un panorama general de los principales retos y oportunidades y a destacar la importancia de vincular las políticas e iniciativas relativas a la migración con la gestión urbana y local. El documento se fundamenta en la experiencia de la OIM y en los conceptos formulados en el contexto del Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2015, que versa sobre el tema de los migrantes y las ciudades y servirá de base para las deliberaciones de la Conferencia Ministerial sobre los Migrantes y las Ciudades.

Concretamente, el presente documento contiene la visión de la OIM sobre la migración como una cuestión compleja que repercute y se ve afectada, tanto positiva como negativamente, por el amplio abanico de esferas de políticas a escala local. Por consiguiente, con miras a vincular la migración con las políticas urbanas es necesario reconocer la complejidad inherente a la temática migratoria, y garantizar la coordinación entre los múltiples interlocutores, incluidos los propios migrantes, en todos los niveles, desde el plano local hasta el internacional.

#### **La migración: una cuestión transversal en la planificación local**

Más de la mitad de la población mundial (el 54% en 2014) vive en las ciudades, y se espera que el porcentaje aumente hasta el 66% en 2050<sup>1</sup>. Asimismo, se prevé que prácticamente todo el crecimiento demográfico mundial de los próximos decenios –2.700 millones de personas más– tendrá lugar en los centros urbanos de países de ingresos bajos y medianos, que registran una lenta disminución de la pobreza y deficiencias persistentes y significativas en la provisión de servicios

---

<sup>1</sup> Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, Highlights* (Nueva York, 2014).

básicos<sup>2</sup>. El rápido crecimiento demográfico en las ciudades sobrecarga enormemente las infraestructuras, el medio ambiente y el entramado social de las zonas urbanas.

Así, la urbanización es uno de los grandes retos que afrontan las sociedades en todo el mundo, y debido a su raudo desarrollo es fundamental definir estrategias de planificación urbana eficaces que contemplen a su vez otras cuestiones principales actuales, tales como el cambio medioambiental, la pobreza y la desigualdad.

Entre los factores determinantes de la rápida urbanización, la movilidad humana es uno de los más importantes, junto con tendencias demográficas como la fertilidad y la longevidad. De hecho, para muchas ciudades la migración se ha convertido en un factor más determinante del crecimiento demográfico y de las estructuras etarias que la fertilidad y la mortalidad<sup>3</sup>.

Por estos motivos, la migración es un parámetro esencial que es preciso tener en consideración en la planificación urbana. Ello se aplica no solo a los retos relacionados con la densificación demográfica sino también a las dinámicas socioeconómicas características de la migración. Los migrantes aportan redes y valores que, de abordarse adecuadamente, pueden revertir en oportunidades valiosas tanto para los territorios de acogida como de origen.

Además de contribuir a las tendencias demográficas, la movilidad de los migrantes ayuda a conectar las ciudades y los territorios entre sí, de distintas maneras:

- Los migrantes mantienen el contacto con sus territorios de origen, con familiares y amigos. Ello genera distintas dinámicas a través de los territorios, que trascienden la transferencia de remesas.
- En ocasiones los migrantes regresan temporal o permanentemente a su territorio de origen y aprovechan las redes y competencias desarrolladas durante su estancia en el país de acogida para incrementar las probabilidades de éxito a su regreso.
- Los migrantes y las asociaciones de migrantes pueden contribuir al desarrollo de los territorios de origen y de acogida, tanto directamente (a través de iniciativas colectivas o individuales, o del comercio) como indirectamente (a través de redes transnacionales y translocales).
- El establecimiento de comunidades de migrantes en ciudades concretas puede facilitar la creación y consolidación de corredores migratorios, que a su vez conecten los territorios de acogida y de origen mediante relaciones comerciales y redes sociales y culturales que allanen el camino para la cooperación descentralizada.
- Las personas pueden migrar a distintos territorios a lo largo de su vida, lo que promueve el establecimiento y la consolidación de redes transnacionales y translocales entre las distintas ciudades y territorios.

Estas dinámicas facilitan la consolidación de amplias redes transnacionales, translocales y multidireccionales entre distintas ciudades y ofrecen grandes oportunidades para la planificación del desarrollo de centros urbanos, a condición de que se comprendan correctamente y se tengan debidamente en cuenta. Por este motivo, la relación entre la migración y la planificación urbana se

---

<sup>2</sup> Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, *World Urbanization Prospects: The 2011 Revision, Highlights* (Nueva York, 2012).

<sup>3</sup> R. Skeldon, "Global migration: demographic aspects and its relevance for development", Documento Técnico Nº 2013/6 del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (Nueva York, 2013).

debe entender no sólo desde la óptica de los retos que la migración y el rápido crecimiento demográfico generan con respecto a las infraestructuras, la vivienda, la provisión de servicios y la disponibilidad de oportunidades, sino también desde el prisma de las oportunidades que la migración aporta, si se gestiona adecuadamente e integra en el proceso de formulación de políticas. Es más, para poder integrar la migración en la planificación local y urbana, se debe reconocer como fenómeno transversal que repercute y se ve afectado por la mayoría de políticas sectoriales nacionales y locales. Ello también requiere reconocer que la mayoría de territorios son simultáneamente de origen, de acogida y de tránsito y, por lo tanto, cambiar el discurso centrado en la inmigración y la emigración (o en la consideración excesivamente simplificada de los territorios del Sur como países de origen y los territorios del Norte como países de acogida) para así asimilar la migración como fenómeno dinámico transnacional o translocal y multidireccional. Cerca de la mitad de los habitantes urbanos reside en una multitud de asentamientos relativamente pequeños que comprenden menos de 500.000 habitantes<sup>4</sup> y ello es prueba de la densidad de las redes transnacionales y translocales potencialmente establecidas por migrantes entre las ciudades.

Esto pone de relieve la importancia de adoptar políticas sólidas de gestión de la migración como un prerrequisito para facilitar el desarrollo urbano desde un prisma integrador. En este contexto, el papel de las autoridades locales y, de manera más amplia, de los interlocutores locales (entre estos, la sociedad civil y el sector privado) se reconoce cada vez más como un elemento clave a la hora de vincular la migración con la planificación y el desarrollo urbano. Dada la proximidad inherente a su figura, las autoridades locales son quienes mejor conocen la realidad local y quienes pueden integrar más eficazmente la migración en la planificación local, teniendo en consideración a su vez los retos y las oportunidades a escala mundial, así como las particularidades locales. La reciente tendencia a la descentralización más bien recalca la importancia de los interlocutores locales como asociados estratégicos para la definición y aplicación de políticas e iniciativas relativas a la migración con incidencia en las dinámicas demográficas a escala mundial.

### **La migración: un elemento clave en la planificación urbana**

En las últimas décadas, especialmente en los países del Sur, la mala gestión de la migración urbana ha generado soluciones oficiosas e ineficaces para abordar las necesidades básicas, y la exclusión de los migrantes en el acceso a las tierras, la vivienda, el mercado laboral, y los servicios de salud y educación. El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos estima que una de cada tres personas en las ciudades de países en desarrollo vive en barrios marginales que comprenden migrantes y otros pobres de las ciudades<sup>5</sup>.

Al mismo tiempo, el traslado a la ciudad puede incrementar en gran medida el bienestar de las personas al permitirles escapar de peligros inherentes a los medios de sustento rurales inestables y acceder a distintas oportunidades de empleo y mejores servicios de salud y educación. Es más, aunque la promoción del acceso a los servicios básicos y las oportunidades en las zonas rurales sigue siendo un reto principal, la buena gestión de la migración hacia las urbes puede incrementar el bienestar de las personas que se trasladan y de quienes permanecen en la comunidad de origen, a la vez que contribuye a fomentar dinámicas socioeconómicas favorables en las zonas urbanas de destino.

Además, promover la inclusión socioeconómica de los migrantes en los territorios de acogida, a través de la provisión de servicios y oportunidades, garantiza su integración en la vida local. Ello incluye la participación en la economía (a saber, en el mercado laboral y en los sistemas tributarios y

---

<sup>4</sup> Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2014, op. cit.

<sup>5</sup> ONU-Hábitat, *Estado de las ciudades del mundo 2006/2007* (Nairobi, 2006)

de seguridad social), en la cultura y en la sociedad local en su conjunto. En este sentido, uno de los elementos fundamentales para garantizar la integración es adoptar un enfoque de gestión de la migración basado en los derechos, que se complemente con la prestación de servicios pertinentes; en este sentido, algunas investigaciones recientes ponen de relieve la notoria correlación entre la eficacia en la provisión de servicios que tengan en cuenta a los migrantes con el desarrollo urbano en las principales economías emergentes<sup>6</sup>.

Con miras a procurar una gestión urbana que facilite la integración, las ciudades vinculan la cohesión social urbana y local al crecimiento económico y a la competitividad a escala mundial<sup>7</sup>. La participación e inclusión de los migrantes en sus territorios de acogida es un aspecto fundamental a la hora de construir comunidades estables, abiertas y dinámicas que garanticen el futuro socioeconómico del país. Otro elemento clave es facilitar la participación directa o indirecta de los migrantes en el desarrollo de su territorio de origen.

Por ello, con miras a fortalecer el papel que desempeñan los migrantes en calidad de interlocutores locales, las autoridades locales deben tener la firme voluntad de integrar la cuestión de la migración en las políticas urbanas. Y es que existen diversas políticas que juegan un papel fundamental en la promoción de la cohesión e inclusión sociales, entre estas las relativas a la lucha contra la xenofobia, el acceso de los migrantes a la información y los servicios pertinentes, el acceso de los migrantes al mercado laboral, así como la promoción de la participación de los migrantes en la vida social y política de los territorios concernidos.

La formulación de políticas en el plano local debe abordar las particularidades de la migración y no limitar su alcance a las remesas o a la inmigración y la emigración; además, también debe contemplar los movimientos transnacionales. Las autoridades locales tienen la capacidad para participar en todo el ciclo migratorio, ya sea el suministro de información a los futuros migrantes, la (re)integración eficaz de los recién llegados, y de las personas que retornan, la inclusión de los migrantes en la vida socioeconómica del territorio, o la promoción de los vínculos transnacionales y translocales. En calidad de proveedores de servicios responsables de instituciones descentralizadas, las autoridades locales están al frente en los esfuerzos por establecer políticas públicas habilitantes y beneficiosas para los migrantes y la población general.

## **La gestión urbana y las crisis humanitarias**

En el contexto de las crisis humanitarias también es fundamental vincular la gestión de la migración con la planificación urbana y local.

Los movimientos de población hacia las zonas urbanas, dentro de estas o entre diferentes urbes son cada vez más comunes en situaciones de crisis humanitaria. Por un lado, en tiempos de crisis las ciudades ofrecen un acceso relativamente seguro y protegido a los recursos y las oportunidades – de ahí que sean destinos evidentes para las poblaciones que huyen de las zonas afectadas. Por otro lado, los conflictos y los desastres ocurren con mayor frecuencia en zonas urbanas, y por ello las crisis migratorias se desarrollan principalmente en contextos urbanos. Además, la mayoría de personas que migran (los migrantes económicos, los estudiantes, los desplazados y los refugiados) viven en zonas urbanas, por lo que sus vulnerabilidades y necesidades especiales en tiempos de

---

<sup>6</sup> Economic Policy Forum y China Institute for Reform and Development, Informe de la mesa redonda sobre "Urbanización y migración: facilitar el acceso equitativo a los servicios básicos", 3 de noviembre de 2013, Haikou, provincia de Hainan (China).

<sup>7</sup> Metropolis, *Integrated Urban Governance: The Way Forward*, Manual de la Comisión 3 (2011).

crisis se han de abordar específicamente en las respuestas y la planificación para situaciones de emergencia urbanas.

En el contexto urbano, las personas responsables de la gestión del riesgo y las emergencias afrontan un conjunto diferente de retos: la diversidad de las poblaciones afectadas, la concentración de personas y bienes, la coordinación entre los distintos interlocutores, y la persistencia de las condiciones de vulnerabilidad preexistentes o provocadas por las crisis. Todos estos factores obligan a los interlocutores concernidos a reconsiderar y rediseñar los modelos de respuesta y recuperación existentes.

Los movimientos de población masivos y repentinos sobrecargan las ciudades y plantean retos a los interlocutores locales, entre estos las autoridades locales, los proveedores de servicios, las empresas privadas y las comunidades de acogida, que si no se gestionan adecuadamente, pueden traer consecuencias de largo plazo que afecten al bienestar y la seguridad de las personas, en particular al reducir el acceso al empleo, la salud pública, la educación, el agua potable y el saneamiento –e intensificar, por otro lado, el conflicto con las comunidades de acogida. Las autoridades locales, el sector privado y las organizaciones no gubernamentales desempeñan un papel esencial a la hora de disipar las vulnerabilidades potenciales de los migrantes forzosos en las ciudades. El acceso equitativo a las oportunidades y las prestaciones básicas es un requisito fundamental para cosechar éxitos a la hora de gestionar los desplazamientos, promover la integración de los recién llegados en el entramado urbano y establecer asentamientos humanos más sostenibles.

### **Los migrantes, las ciudades y la gestión – la importancia de las asociaciones**

A pesar de los progresos alcanzados en algunas ciudades, los gobiernos municipales no conceden prioridad a la inclusión de la temática migratoria en la planificación local. La adopción de planes, políticas y medidas locales con carácter integrador, en particular en las ciudades, es fundamental para definir el bienestar y la resiliencia de los migrantes. También es necesario consolidar la eficacia de los instrumentos y las instituciones nacionales e internacionales.

No obstante, proliferan las iniciativas locales emprendidas por las autoridades locales, la sociedad civil y las asociaciones de la diáspora, o por asociaciones que aúnan los esfuerzos de estos interlocutores, en distintas ciudades y territorios tanto en el Sur Global como en el Norte Global, y estas presentan distintos grados de incidencia. Ya en los años noventa, algunos Estados reconocían la importancia de actuar en el plano local, en el marco del codesarrollo, por ello, la comunidad internacional colabora cada vez más con los interlocutores locales<sup>8</sup>.

Los interlocutores locales gozan de un creciente reconocimiento en el contexto internacional, lo que ha favorecido la promoción de oportunidades para entablar asociaciones en todos los niveles, desde el local hasta el internacional, tanto en el plano interno de los países como a través de las fronteras.

Tales asociaciones e interacciones suscitan una importante cuestión: la coordinación y la coherencia normativa. Desde esta óptica, la integración de la migración en la planificación y las políticas sectoriales a escala nacional<sup>9</sup>, junto a la formulación de mecanismos de coordinación para garantizar la coherencia de las políticas locales y nacionales, resulta fundamental para establecer políticas

---

<sup>8</sup> Véase, por ejemplo, la Iniciativa Conjunta de Migración y Desarrollo financiada por la Comisión Europea y la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación: [www.migration4development.org/](http://www.migration4development.org/).

<sup>9</sup> Véase el documento del Grupo Mundial sobre Migración, *Incorporación de la migración en la planificación del desarrollo: Un manual para formuladores de políticas y especialistas* (OIM, Ginebra, 2010).

locales sólidas que reflejen las particularidades de cada territorio, los retos nacionales y mundiales, y las oportunidades relacionadas con la migración.

Igualmente, la diversidad de interlocutores potenciales en tales asociaciones plantea la cuestión de la pertenencia y la participación. En los territorios –tanto en el Sur Global como en el Norte Global– se es cada vez más consciente de la importancia de estos factores, por ello, se instauran más mecanismos para facilitar la adopción de iniciativas promovidas por distintos interlocutores. Estas iniciativas comprenden el establecimiento de instituciones oficiales y semioficiales que tengan debidamente en cuenta las posturas de todos los interlocutores, entre estos los grupos de migrantes, tanto a escala interna como transnacional<sup>10</sup>.

Si consideramos la migración como una dinámica transnacional, y a los migrantes internacionales como interlocutores en el ámbito normativo local, las oportunidades en lo relativo a los mecanismos de cooperación descentralizada, que sirven para vincular a los territorios locales o regionales a través de las fronteras, no dejan de aumentar.

Es más, el número de interlocutores potenciales es elevado, las posibilidades de asociación son amplias y las iniciativas existentes diversas. Por ello, resulta útil establecer estructuras de diálogo que se hagan eco de estos esfuerzos con miras a identificar los puntos débiles y fuertes, y facilitar deliberaciones al respecto que permitan intercambiar las buenas prácticas y enseñanzas extraídas y promover la innovación, la formulación de políticas y la concertación de asociaciones. Distintos foros internacionales ya han emprendido iniciativas en este sentido, por ejemplo, el Foro de Alcaldes sobre Movilidad, Migración y Desarrollo, que mantuvo su primera reunión en Barcelona en 2014, y planea celebrar la segunda en Quito en 2015. La Conferencia Ministerial de 2015 sobre Los Migrantes y las Ciudades congregará a importantes interlocutores nacionales y locales con el objeto de entablar, por primera vez en un foro normativo mundial, deliberaciones sobre la compleja dinámica de la movilidad humana en las ciudades y en el plano local, identificar estrategias de gestión del riesgo y maximizar las oportunidades de desarrollo.

## Conclusión

El presente documento ofrece un panorama general de las cuestiones, retos y oportunidades relativos a la vinculación de la migración con la planificación urbana y local, así como algunos de los principales argumentos a favor de considerar efectivamente este vínculo como un elemento fundamental para el desarrollo de los núcleos urbanos a escala mundial. Los puntos clave debatidos se pueden sintetizar de la siguiente manera:

- La migración es uno de los principales elementos que contribuyen al crecimiento urbano, y por ello se debe incorporar sin demora a la planificación urbana.
- La migración presenta retos y oportunidades en lo relativo a la planificación urbana. Así pues, con miras a dar cabida al raudo crecimiento demográfico, es fundamental contar con las competencias y los recursos adecuados para apoyar la prestación de servicios y propiciar las oportunidades. Ahora bien, si se gestionan y promueven adecuadamente los vínculos transnacionales y translocales, así como la diversidad que trae consigo la migración, ello puede redundar en beneficio tanto de los territorios de acogida como de origen.
- Con miras a abordar los retos y aprovechar las oportunidades derivadas de la migración en el plano local, es importante reconocer que la migración es una cuestión transversal que

---

<sup>10</sup> La European Migrant Integration Academy es un buen ejemplo de iniciativa promovida por distintos interlocutores ([www.eu-mia.eu/content\\_view](http://www.eu-mia.eu/content_view)).

repercute y se ve afectada positiva y negativamente por la mayoría de las políticas sectoriales nacionales y locales.

- Estos aspectos también se aplican en el contexto de las crisis humanitarias. Las autoridades municipales, el sector privado y las organizaciones no gubernamentales desempeñan un papel fundamental en la reducción de las vulnerabilidades potenciales de los migrantes forzosos en las ciudades. El acceso equitativo a los servicios básicos y las oportunidades es esencial para cosechar éxitos a la hora de abordar los desplazamientos, promover la integración de los recién llegados en el entramado urbano y favorecer asentamientos humanos más sostenibles.
- Ya se considera a los interlocutores locales como miembros clave en los esfuerzos por abordar los retos y las oportunidades derivadas del vínculo entre la migración, la urbanización y los aspectos globales conexos. Además, son primordiales en la gobernanza de la migración.
- La gobernanza de la migración requiere el establecimiento de asociaciones estratégicas entre todos los interlocutores (desde las instituciones hasta la sociedad civil y el sector privado), a escala local, nacional e internacional, y en distintos sectores, tanto en el plano interno como a través de las fronteras. Tales asociaciones deben contar con la participación de los migrantes y los grupos de migrantes.
- Debido a la diversidad de interlocutores involucrados en las iniciativas existentes, es importante establecer plataformas para el diálogo, como el Diálogo Internacional sobre la Migración, con el objeto de promover las buenas prácticas, extraer las enseñanzas, y fomentar la coherencia normativa en todos los niveles.

---