



FACILITACIÓN DE UNA MIGRACIÓN SEGURA, ORDENADA Y REGULAR

Sobre la base de la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, adoptada el 19 de septiembre de 2016, el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular establecerá una serie de principios, compromisos y entendimientos entre los Estados Miembros respecto de la migración internacional en todas sus dimensiones. El Pacto Mundial deberá contribuir de manera sustantiva a la gobernanza mundial y fomentar la coordinación en materia de migración internacional. Los “documentos temáticos”, preparados por la OIM para someterlos a la consideración de los Estados Miembros, exponen a grandes rasgos los temas y propuestas esenciales con objeto de informar a los interlocutores del proceso de consulta de 2017 que ha de conducir a las negociaciones intergubernamentales y finalmente a la adopción del Pacto Mundial.

INTRODUCCIÓN

La Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, de 2016, pone de relieve que “los beneficios y las oportunidades que ofrece la migración segura, ordenada y regular son considerables y a menudo se subestiman”¹. Por ende, los gobiernos acordaron “[estudiar] la posibilidad de facilitar oportunidades para la migración segura, ordenada y regular, por ejemplo, según proceda, la creación de empleo, la movilidad laboral en todos los niveles de cualificación, la migración circular, la reunificación familiar y las oportunidades relacionadas con la educación.”². El concepto de “migración segura, ordenada y regular” es clave para la concertación de un Pacto Mundial sobre Migración y ha sido durante largo tiempo tema importante de los debates y compromisos internacionales en materia de migración. El presente documento temático es una reflexión sobre el concepto de buena gobernanza de la migración como base para la formulación de “políticas planificadas y bien gestionadas”³ y el logro de una migración segura, ordenada y regular.

PRINCIPIOS ESTABLECIDOS

Definiciones

Migración ordenada: La OIM define la migración⁴ ordenada como el “movimiento de personas de su lugar de residencia a otro, respetando las leyes y reglamentaciones que regulan la salida del país de origen y el viaje, el tránsito y el ingreso en el territorio del país receptor.”⁵. Esta definición subraya el derecho del Estado a regular la entrada como condición para poder garantizar el trato apropiado de los migrantes, reconocer los derechos, aplicar la ley y gestionar las relaciones con las comunidades de acogida.

Migración regular: Se define como “migración que se produce a través de cauces reconocidos y autorizados.”⁶. La regularidad de la migración no se refiere únicamente al método utilizado para cruzar las fronteras de un país, ya que los migrantes pueden entrar en un país por los cauces regulares pero hallarse en una situación irregular al cabo de un cierto tiempo.

Migración segura: No existe una definición común del concepto de “migración segura”⁷. Al utilizar el término, es importante comprender que un migrante puede hallarse en situación



de inseguridad en el momento o después de migrar por los cauces regulares; también es posible que, a la inversa, el migrante se halle en situación de seguridad y a la vez de irregularidad. La “migración segura” no es un concepto estático. La situación de los migrantes puede variar de segura a insegura a lo largo de las diversas fases del proceso migratorio. Además, mientras que los conceptos de “orden” y “regularidad” en la migración revisten un carácter normativo, el concepto de “seguridad” tiene que ver principalmente con el bienestar de los migrantes.

Principios

El concepto de “migración segura, ordenada y regular” tiene una larga historia en las consultas, declaraciones y compromisos multilaterales sobre la migración. En 2004, los Estados convinieron en que debían concebir “los medios para encauzar eficazmente [la migración] para que [fuera] segura, ordenada y provechosa para migrantes y sociedades,”⁸ como parte de la Agenda Internacional para la Gestión de la Migración. En el resumen de la Presidenta del Dialogo de Alto Nivel de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, celebrado en 2006, se sostenía que “las estrategias nacionales para hacer frente a los efectos de la migración internacional en el desarrollo debían ir acompañadas de una mayor cooperación a nivel bilateral, regional y multilateral. [A juicio de los participantes,] esa cooperación era necesaria para fomentar una migración legal, segura y ordenada, reducir la migración irregular y ampliar las posibilidades de aprovechar todos los beneficios de la migración internacional.”⁹ Siete años más tarde, durante el Dialogo de Alto Nivel de 2013, los Estados reconocieron “la necesidad de la cooperación internacional para hacer frente, de manera integral y amplia, a los desafíos de la migración irregular a fin de que la migración [fuera] segura, ordenada y regular, con pleno respeto de los derechos humanos.”¹⁰ Los Estados Miembros abogaron además por la inclusión de la migración en la negociación de la agenda del desarrollo posterior a 2015 (hoy la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible).

La migración figura como tema transversal de capital importancia en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible¹¹. La meta 10.7 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) exhorta a los Estados a “facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas” en el marco del Objetivo 10 de reducir la desigualdad. Al trazarse este objetivo y su meta contingente, los Estados reconocen que la buena gobernanza de la migración es elemento clave para una migración más segura, ordenada y regular.

Esta premisa se desarrolla en el Informe del ex Representante Especial del Secretario General para la migración y el desarrollo, Sr. Peter Sutherland, que concluye que para cumplir el compromiso de facilitar una migración segura, ordenada y regular, “los Estados necesitan políticas sólidas para [...]: a) proteger a los migrantes; b) darles la oportunidad de migrar legalmente y en condiciones de seguridad, y c) velar por que, una vez que hayan emigrado, puedan participar plenamente en la sociedad y la economía de la que hayan pasado a formar parte.”¹²



CUESTIONES

El empeño por facilitar una migración segura, ordenada y regular impone la necesidad de comprender y aplicar mejor unas políticas que propicien una mejor gobernanza de la migración. La definición común de “buena gobernanza de la migración” y el método para valorar las políticas que conforman esa gobernanza deben cimentarse en las normas internacionales acordadas y en la creciente base de referencia de buenas prácticas contrastadas, con la flexibilidad necesaria para adaptarse a toda una diversidad de contextos nacionales y realidades migratorias.

Definición de “políticas migratorias bien gestionadas”

La OIM elaboró el Marco de Gobernanza sobre la Migración (MIGOF) en un empeño por definir mejor lo que constituye la buena gobernanza de la migración¹³. En noviembre de 2015, el Consejo de la OIM acogió con beneplácito la formulación y adopción del MIGOF mediante su resolución 1310, proclamando así el primer —y hasta la fecha único— enunciado detallado de “políticas migratorias planificadas y bien gestionadas.” Según este Marco, un Estado contribuye a que la migración se efectúe en condiciones humanas y de manera ordenada y beneficie a los migrantes y a la sociedad cuando:

- Se adhiere a las normas internacionales y respeta los derechos de los migrantes;
- Formula políticas contrastadas y utiliza enfoques de gobierno integrados;
- Colabora con sus asociados para hacer frente a la migración y a las cuestiones conexas;

en su empeño por:

- Fomentar el bienestar socioeconómico de los migrantes y de la sociedad;
- Abordar eficazmente los aspectos relativos a la movilidad en situaciones de crisis;
- Cerciorarse de que la migración se efectúa de manera segura, ordenada y digna.

Evaluación de las políticas migratorias

Como parte de los esfuerzos de la OIM por ayudar a los Estados a vigilar los progresos realizados en los aspectos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) relativos a la migración -en particular la meta 10.7 sobre la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas-, la OIM y The Economist Intelligence Unit (EIU) han elaborado conjuntamente un Índice sobre la gobernanza de la migración (MGI)¹⁴. Basado en el Marco de Gobernanza sobre la Migración de la OIM, el MGI es un instrumento consolidado para evaluar las estructuras de gobernanza migratoria de cada país que puede servir de fuente de información para medir el avance de los países hacia una “migración bien gobernada”. El objetivo último de la aplicación del MGI es identificar las carencias y las buenas prácticas para ayudar a los países a establecer sus prioridades al desarrollar la capacidad institucional y concebir nuevas políticas y programas.



PROPUESTAS DE ACCIÓN

Para ayudar a los Estados a facilitar una migración más segura, ordenada y regular, la OIM presenta las recomendaciones siguientes:

- 1) Adoptar el Marco de Gobernanza sobre la Migración como definición de trabajo para las políticas migratorias bien gestionadas en el contexto del Pacto Mundial.
- 2) Utilizar el Índice sobre la gobernanza de la migración para analizar y evaluar los marcos institucionales, políticos y jurídicos de la migración y para medir el avance en la persecución de la meta 10.7 de los ODS, de facilitar una migración segura y ordenada mediante políticas migratorias planificadas y bien gestionadas. (Informe Sutherland, recomendación 12 .c)
- 3) Sacar partido de las vinculaciones entre el Pacto Mundial y los aspectos de la Agenda 2030 que atañen a la migración. A este respecto, establecer un mecanismo robusto de seguimiento del Pacto Mundial que pueda informar al Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible (FPAN) de la situación de gobernanza de la migración con periodicidad anual o cuatrienal.
- 4) Fomentar el diálogo entre los ministerios nacionales competentes sobre los asuntos de migración, estableciendo mecanismos interministeriales incluyentes (Informe Sutherland, recomendación 13).
- 5) Fomentar la coherencia y la coordinación entre los gobiernos nacionales y subnacionales sobre los asuntos de migración y empoderar a las ciudades y las administraciones locales, involucrándolas en la formulación y aplicación de las políticas, dado que están en la primera línea de muchos de los desafíos y oportunidades derivados de la migración (Informe Sutherland, recomendación 14).
- 6) Promover un diálogo incluyente entre los países y otras partes interesadas importantes sobre el modo de facilitar una migración segura y ordenada.

Si bien el concepto de “migración segura, ordenada y regular” se menciona desde hace algún tiempo en los debates multilaterales, hoy más que nunca su definición y plena aplicación constituyen una prioridad para la comunidad internacional. Y aunque los ODS allanan el camino al poner de relieve la relación entre una buena gobernanza migratoria y una migración segura y ordenada en el fomento del desarrollo sostenible, se necesitan medidas más concretas.

Instrumentos como el Índice sobre la gobernanza de la migración y el Índice sobre la gobernanza de la migración facilitan el indispensable diálogo y entendimiento entre las partes interesadas sobre lo que se necesita para proveer a una migración más segura, ordenada y regular. A este respecto, la elaboración del Pacto Mundial constituye para los Estados una oportunidad decisiva de trazar una hoja de ruta concreta para alcanzar la meta 10.7 de los ODS y todas las metas de la Agenda 2030 relacionadas con la migración, contribuyendo así a que la migración transcurra en condiciones humanas y de manera ordenada en beneficio de todos los migrantes y las sociedades.



¹ Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes (A/71/L.1), párr. 4.

² *Ibid.*, párr. 57.

³ Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, meta 10.7.

⁴ En su Glosario sobre Migración de 2011 (en inglés únicamente), la OIM define el término “migración” como el “movimiento de una persona o grupo de personas a través de una frontera internacional o dentro de un Estado. Abarca todo tipo de movimiento de personas, sea cual fuere su duración, su composición o sus causas; incluye migración de refugiados, personas desplazadas, migrantes económicos y personas que se trasladan con otros fines, incluida la reunificación familiar”.

⁵ OIM, *Glossary on Migration*, segunda edición, IML N° 25, 2011.

⁶ *Ibid.*

⁷ Véase <https://gmdac.iom.int/understanding-and-measuring-safe-migration>.

⁸ Agenda Internacional para la Gestión de la Migración, pág. 169; véase <http://publications.iom.int/system/files/pdf/iamm.pdf>.

⁹ Resumen del Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, 2006, A/61/515, párr. 18.

¹⁰ Declaración del Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, 2013, A/RES/68/4, párr. 5.

¹¹ Resolución 70/1 de la Asamblea General, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, A/RES/70/1, 25 de septiembre de 2015.

¹² Informe del Representante Especial del Secretario General para la migración y el desarrollo, 2016, A/71/728, párr. 18.

¹³ Aprobado por el Consejo de la OIM en su resolución C/106/RES/1310, de 24 de noviembre de 2015.

¹⁴ The Economist Intelligence Unit, Índice sobre la gobernanza de la migración, 2016.