

**DIÁLOGO
INTERNACIONAL
SOBRE LA MIGRACIÓN**

**84^a reunión del consejo
2-4 diciembre de 2002**



OIM - Programa de Políticas e Investigación sobre Migraciones

Este libro es una publicación del Programa de Políticas e Investigación sobre Migraciones (PPIM) de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). El PPIM tiene por finalidad contribuir a fomentar la comprensión de la migración y consolidar la capacidad de los gobiernos de encauzar la migración de manera efectiva y cooperativa.

El PPIM desea agradecer a Joerg Kuhnel, Erin Foster y Vasoontara Yiengprugsawan sus aportaciones a los documentos de orientación de los talleres. También desea agradecer a su editora, Ilse Pinto-Dobernig, la labor realizada.

Las opiniones expresadas en los capítulos de este libro por los autores citados son aquellas de los autores y no reflejan necesariamente las opiniones de la OIM.

Editor: Organización Internacional para las Migraciones
Programa de Políticas e Investigación sobre Migraciones
17, route des Morillons
1211 Ginebra 19
Suiza
Tel: + 41 22 717 91 11
Fax: + 41 22 798 61 50
Correo electrónico: hq@iom.int
Internet: <http://www.iom.int>

ISSN 1726-4049

© 2003 Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

Reservados todos los derechos. No se permite reproducir, almacenar en sistemas de recuperación de información ni transmitir alguna parte de esta publicación, cualquiera que sea el medio empleado – electrónico, mecánico, fotocopia, grabación, etc. – sin el permiso previo por escrito del editor.

**DIÁLOGO
INTERNACIONAL
SOBRE LA MIGRACIÓN**

ÍNDICE

TENDENCIAS EN LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL	7
ELEMENTOS DE UNA PERSPECTIVA GLOBAL DE CARA A LA GESTIÓN MIGRATORIA	17
DECLARACIONES EN PLENARIA	
Excmo. Sr. Embajador Farouk Ghoneim	25
Sr. van Wulfften Palthe	32
TALLERES SIMULTÁNEOS PARA FORMULADORES DE POLÍTICAS MIGRATORIAS – DOCUMENTO DE TRABAJO	41
TALLER SOBRE INTEGRACIÓN DE LOS MIGRANTES	51
Informe del Relator sobre el taller	53
Resumen del taller	56
Documento de orientación: <i>Integración de los migrantes</i> – Desafíos para los formuladores de políticas	61
Introducción	61
Consideraciones básicas sobre la integración	63
	5

Desafíos para los formuladores de políticas	78
Políticas sectoriales destacadas	91
Conclusión	106
Referencias	108
TALLER SOBRE CÓMO ENCARAR LA MIGRACIÓN IRREGULAR: ENFOQUES GLOBALES Y ENCAMINADOS HACIA SOLUCIONES	111
Informe del Relator sobre el taller	113
Resumen del taller	116
TALLER SOBRE APOYO DE LAS DIÁSPORAS A LA MIGRACIÓN Y EL DESARROLLO	121
Informe del Relator sobre el taller	123
Resumen de las deliberaciones	126
Documento de orientación: <i>Apoyo de las diásporas a la migración y el desarrollo: Desafíos y posibilidades</i>	130
Introducción	130
Consideraciones básicas	131
Principales desafíos	134
Planteamientos políticos	144
Conclusión	156
Referencias	157

TENDENCIAS EN LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL

Los patrones de los movimientos migratorios han cambiado considerablemente con el transcurso del tiempo. Desde ya, las complejas dinámicas migratorias han tenido que integrar dos importantes tendencias: la creciente globalización económica, política y cultural, y el transnacionalismo en el proceso migratorio.

La globalización, especialmente con relación a la liberalización del comercio, la integración económica mundial y la comunicación electrónica, ha traído consigo una mayor conciencia de las oportunidades de vida en otras partes del mundo. Dicha conciencia, junto con los notables progresos registrados en el transporte internacional, han dado lugar a una mayor movilidad de la población. Si bien los progresos en la libre circulación de personas no han ido al mismo ritmo que la liberalización del comercio de bienes y capitales, la migración laboral, regular e irregular, desempeña un papel preponderante en la economía internacional.

La modernización de las redes de transporte y de comunicaciones también ha amplificado el fenómeno de la migración transnacional – donde los migrantes mantienen y promueven lazos entre el país de residencia y el de origen, al ir y volver una y otra vez, al mantener familia o negocios en ambos países, o al enviar remesas regularmente, desarrollar redes y compartir competencias.

La globalización y las migraciones transnacionales han contribuido no sólo al volumen, sino también a los patrones y formas del movimiento migratorio. La migración, que históricamente ha sido de carácter casi unidireccional y permanente, ahora es más bien temporal y circular. Cada vez son más los nacionales de distintos países que van de un país a otro y cada vez son más los países afectados por la migración. Los países que en su día fueron países de origen de considerables grupos de migrantes ahora son países de destino o, simultáneamente, países de origen, tránsito y destino. Mucho se ha dicho de los informes sobre los drásticos cambios previstos en la conformación demográfica de la población mundial y sobre las repercusiones de dichos cambios en la migración. También se ha hablado de la creciente feminización de la migración donde, se estima que las mujeres representan actualmente el 47,5 por ciento de todos los migrantes¹. Ello no obstante, las repercusiones de este fenómeno no han sido plenamente examinadas por los formuladores de políticas.

Hay que tener en cuenta que ahora el lugar de control de los movimientos migratorios es objeto de una lucha entre gobiernos que desean preservar su derecho soberano a determinar quién ingresa y quién no en su territorio y redes modernas y perfeccionadas de introducción clandestina y trata de migrantes con fines de lucro que evaden los procedimientos migratorios establecidos. Incluso sin las intervenciones, a menudo distorsionantes y peligrosas, de traficantes y contrabandistas, gran parte de la migración se produce espontáneamente, fuera del alcance de los programas gubernamentales.

Por ello, los formuladores de políticas aceptan fácilmente, como tarea prioritaria en la actualidad, ajustar sus políticas migratorias para que respondan a estos patrones tan cambiantes. Los ajustes en este ámbito no consisten simplemente en hacer un poquito más o un poquito menos de lo que se ha hecho hasta ahora, sino más bien en redefinir de manera fundamental qué es lo que se ha de hacer. Este documento tiene por objeto incitar el debate en esa dirección, al señalar a la atención algunas

¹ *Informe sobre las migraciones en el mundo en 2000.*

cuestiones que exigen un pensamiento renovado y soluciones innovadoras².

Migración laboral

La migración laboral constituye uno de los principales desafíos para los formuladores de políticas migratorias del siglo XXI. Es tal la cantidad de personas que se desplaza en busca de trabajo que está fuera del alcance de los mecanismos regulatorios vigentes. Por ello, no hay en este momento un mecanismo internacional efectivo que combine la oferta de mano de obra con la demanda, lo que da lugar a corrientes clandestinas que eluden la capacidad de aplicación de la ley de las autoridades nacionales e internacionales. El futuro no sólo traerá consigo una mayor movilidad, sino que aparentemente, a nivel mundial, la oferta de mano de obra superará con creces la demanda.

En el ámbito de la migración laboral se vislumbran las siguientes tendencias:

- Una mayor atención al movimiento de profesionales altamente competentes. Ello es particularmente evidente en Alemania, pero también en otros países europeos;
- Grandes cantidades de mujeres, cabezas de familia, emigran lo que tiende a acrecentar la explotación de mujeres (y niños) por traficantes o empleadores sin escrúpulos;
- La privatización de la migración laboral, lo que significa que las políticas de migración laboral dependen con mayor frecuencia de los empleadores;
- Un constante aumento en el movimiento y contratación de trabajadores migrantes clandestinos sin competencias o semicalificados.

² Para un debate más amplio de éstas y otras importantes tendencias y análisis sobre gestión migratoria, véase la próxima edición del *Informe sobre migraciones en el mundo*.

Migración irregular³

Tradicionalmente, los países de destino han tratado de encarar la migración irregular, reforzando las medidas de control o los procedimientos de aplicación de la ley en los puntos de embarque y desembarque. El desafío en la actualidad es desarrollar una perspectiva sistemática. Para encarar la cuestión de la migración irregular de manera efectiva, hay que vincular las esferas económicas, sociales, políticas, comerciales, laborales, sanitarias, culturales, de seguridad, de políticas extranjeras y de desarrollo, además del movimiento de personas. Todo ello con miras a establecer objetivos realistas y poner en marcha acciones que encaren los diversos aspectos, sin que las mejoras en una esfera, se hagan en detrimento de otras.

Lo que hay que evitar es la coexistencia de dos formas de migración: una encauzada por gobiernos y otra paralela, de carácter irregular que alimenta incongruencias políticas (es decir entre la migración y el empleo). Uno de los principales desafíos que tienen ante sí los gobiernos en este ámbito es asentar la credibilidad mediante indicaciones claras de que existen y están abriendo canales legítimos de ingreso, al tiempo que se disuade cualquier movimiento irregular.

Migración y seguridad

Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, han tenido considerables efectos en las cuestiones migratorias. Se ha producido una reacción natural de preocupación en cuanto a la seguridad nacional y a cómo la migración repercute en la seguridad y estabilidad socioeconómica. ¿Acaso la movilidad geográfica ilimitada, acelerada por la globalización, constituye una amenaza a la seguridad de los Estados y de las sociedades y juega el juego del terrorismo internacional? Los efectos del 11

³ Véase el documento del Consejo MC/INF/257 – Talleres para formuladores de políticas – Documento de trabajo.

de septiembre han dejado entrever la importancia que tiene una gestión migratoria efectiva y han revelado que ya no bastan perspectivas *ad hoc*.

Los Estados están adoptando una serie de medidas para reforzar sus sistemas migratorios y luchar contra el terrorismo. Por ello, reviste creciente importancia la cooperación y las conexiones entre las consideraciones de seguridad y la migración.

Protección de los derechos

Ya se sabe que es preciso proteger a los refugiados y cuáles son las responsabilidades de los Estados de cara a éstos últimos, puesto que estas cuestiones han sido abordadas en diversos foros. Constituye un verdadero reto para los formuladores de políticas el fenómeno de las corrientes mixtas de refugiados y solicitantes de asilo, junto con otros migrantes voluntarios que utilizan los procedimientos de asilo para entrar en países de destino, y de solicitantes de asilo que viajan a través de múltiples países de tránsito, a menudo recurriendo a contrabandistas o traficantes, hasta llegar al país de asilo deseado.

No obstante, más allá de estos retos hay otros mayores que conciernen la protección de los derechos de los migrantes de manera más general e incluyen, principalmente, un incremento drástico en el número de migrantes sujetos al abuso y explotación por los traficantes en este nuevo “comercio de esclavos”. Es más, los migrantes en situación irregular tienen derecho a que se protejan sus derechos humanos fundamentales, sin embargo son vulnerables a la discriminación y a la explotación y no tienen acceso a toda una serie de servicios sociales y otras formas de protección en la sociedad de acogida. Asimismo, en algunos países los migrantes legales siguen estando sujetos a tendencias xenófobas y racistas ampliamente difundidas.

La cuestión de cómo encauzar e integrar los derechos y obligaciones de todos los migrantes y el imperativo de los Estados

de encauzar efectivamente la migración, es motivo de creciente preocupación.

Migración y salud

Los patrones migratorios están en constante evolución y cada vez se viaja a mayor velocidad, a menudo en tiempos más breves que el periodo de incubación de un agente de contagio. Las personas móviles – ya se trate de turistas, negociantes o migrantes – pueden suscitar cuestiones de salud, por ejemplo al introducir enfermedades nuevas o reemergentes en países de tránsito y destino o al ser vulnerables a las condiciones adquiridas en sus nuevas comunidades de origen y traer consigo enfermedades desconocidas a sus regiones de origen. Existe una relación crítica entre la movilidad de la población y la emergencia y reemergencia de enfermedades contagiosas tales como la tuberculosis y el VIH/SIDA.

Las cuestiones de salud también pueden fomentar la migración, retrasarla o impedirla. Asimismo, pueden modificar la manera en que se realiza, poniendo en peligro la salud o la vida de personas, de familias fragmentadas o desplazadas, o de grupos vulnerables.

El vínculo entre migración y salud no se limita a consecuencias negativas. Algunas formas de migración tienen impactos positivos en la salud, tanto para los migrantes como para las comunidades de acogida. Como ejemplo cabe citar el creciente número de acuerdos migratorios bilaterales y multilaterales que promueven el intercambio de trabajadores de salud, ya sea independientemente o como parte de protocolos de mano de obra calificada.

Hoy como nunca antes, existe una urgente necesidad de ampliar los conocimientos existentes y la información relativa al impacto y consecuencias de la migración en la salud.

Migración y desarrollo⁴

El desarrollo y la migración están inextricablemente vinculados. Muchos países deben su bienestar, humano o económico, a los movimientos de población acaecidos a lo largo de los siglos. En el caso particular de países en desarrollo y de países en transición, es evidente la necesidad de establecer un puente entre las necesidades de desarrollo nacional y el capital humano y económico que representan sus diásporas, como medio para contribuir al crecimiento.

Hay varias cuestiones que se están abordando en un creciente número de foros, como por ejemplo:

- La importancia de los recursos de los migrantes como potencial financiero para el desarrollo (se estima que en todo el mundo se envía alrededor de 100.000 millones de dólares EE.UU. en remesas a los países en desarrollo, lo que supera con creces la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD));
- El impacto del desarrollo sostenible de otras formas no financieras de apoyo de las diásporas, es decir: el fortalecimiento institucional, el intercambio de información, la transferencia de tecnología, las inversiones financieras y otras prácticas transnacionales de las comunidades de base pueden fomentar el desarrollo del país de origen;
- “La fuga de cerebros” o “la circulación de cerebros” que pueden dar lugar a una pérdida de competencias, frecuentemente sin consecuencias inmediatas.

⁴ Véase asimismo el documento del Consejo MC/INF/257 – Talleres para formuladores de políticas – Documento de trabajo.

Conclusión

Si bien la migración sigue siendo mayormente el dominio soberano de los Estados, una de las tendencias más notables en la migración internacional es el creciente reconocimiento de la necesidad de desarrollar perspectivas globales y cooperativas, a nivel regional e internacional de cara a la gestión migratoria. Cada vez son más los Estados que ven en la cooperación internacional el medio eficaz para encarar la migración, que por su naturaleza, tiene un alcance internacional. Igualmente, reconocen que no basta con encarar los aspectos de la migración internacional de manera aislada y que es imperativo congregarse en el seno de un marco global.

Es preciso colaborar para apreciar y desarrollar plenamente los beneficios de la migración y reducir las divergencias potenciales en los intereses de países de origen, tránsito y destino. Frecuentemente, los gobiernos negocian estrategias que apoyen el desarrollo sostenible de países de origen y las necesidades laborales de países de destino, al tiempo que conceden debida atención a los derechos de los migrantes.

A nivel regional, la proliferación de procesos consultivos regionales sobre migración traducen este fenómeno⁵. A nivel internacional, un creciente número de conferencias internacionales y foros del Sistema de las Naciones Unidas y otros, encaran los aspectos de la migración, por ejemplo derechos de los migrantes en la Conferencia Mundial de Durban contra el Racismo; el contrabando y la trata de personas en la Conferencia Ministerial Regional de Bali; la lucha contra el tráfico de personas en la reciente Reunión de la Unión Europea; y la migración y el desarrollo en la Cumbre Mundial de Desarrollo Social de Johannesburgo.

⁵ Para una descripción más amplia de estos procesos, véase A. Klekowski von Kopenfles, "The role of regional consultative processes in managing international migration", *IOM International Migration Series* N° 3 y "Gestión de la Migración en el ámbito Regional: Estrategias para las consultas regionales" de la Mesa Redonda de la OIM sobre Gestión de la Migración Regional, 5 de junio de 2002.

Más allá de estos empeños regionales e internacionales sobre cuestiones específicas, hay dos importantes iniciativas internacionales de políticas migratorias que merecen una mención particular. El diálogo sobre políticas migratorias internacionales del Consejo de la OIM y la Iniciativa de Berna lanzada por el Gobierno de Suiza, constituyen respuestas directas a la necesidad de un estudio exhaustivo de la dinámica y de las tendencias migratorias. El diálogo sobre políticas de la OIM, al ser de carácter internacional, tiene por objeto fomentar la comprensión de las cuestiones migratorias, con miras a encontrar un entendimiento y perspectivas comunes y facilitar la cooperación entre Estados en este ámbito. La Iniciativa de Berna tiene objetivos similares, a través de la consecución del desarrollo de un marco internacional de principios que rijan la cooperación entre los Estados y la gestión migratoria efectiva. Éstas y otras iniciativas pueden abrir el camino para sentar las bases de una agenda migratoria de carácter más global.

ELEMENTOS DE UNA PERSPECTIVA GLOBAL DE CARA A LA GESTIÓN MIGRATORIA

Introducción

En un mundo caracterizado por redes mundiales de producción e intercambio de bienes, de servicios y de información, los movimientos internacionales de personas, ya sean transitorios, a largo plazo o permanentes, son representativos del mundo contemporáneo. La globalización, junto con la liberalización del comercio y la integración económica mundial alientan una fuerza laboral más móvil, pero también acrecientan las diferencias de nivel de vida entre el mundo en desarrollo y el desarrollado. A raíz de ello, y de crecientes posibilidades tecnológicas para desplazarse de un lugar a otro, es preciso contar con respuestas innovadoras que posibiliten y preserven el movimiento ordenado de personas en medio de una sociedad global cada vez más abocada a la movilidad.

Históricamente, los gobiernos han respondido a las tendencias migratorias cambiantes a título *ad hoc*, encarando a la “cuestión del día” sin considerar las repercusiones que ello podría tener. Por ejemplo, la instauración de un mayor control, ha tenido por efecto secundario incitar a las personas a recurrir a los traficantes. Ello a su vez ha conducido a la explotación y a la

trata de personas, así como a crecientes niveles de inseguridad por los vínculos de este fenómeno con el hampa, la violencia y la corrupción. Cada vez son más los gobiernos que reconocen que ésta “perspectiva unidimensional” plantea otros problemas, y ya se sabe que la migración contemporánea no puede tratarse como una cuestión aislada, sino que debe ser considerada como un proceso de alcance mundial. Si bien es preciso prevenir y frenar las migraciones forzadas o abusivas, también es cierto que la migración, encauzada adecuadamente, puede ser positiva para las personas y las sociedades y es además vital en el mundo móvil del hoy.

¿Qué es el “proceso migratorio”?

Podría decirse que el proceso migratorio comienza con el ímpetu de emigrar (causas de origen, factores de empuje y de atracción, carácter forzado o voluntario), pasando por diversas etapas de viaje e ingreso (ya sea regular o irregularmente, de carácter facilitado – legal o ilegal – o espontáneo), asentamiento o retorno, integración o reintegración y en última instancia, en algunos casos, la adquisición de la nacionalidad. Hay una serie de relaciones conexas, entre las cuales cabe mencionar la contribución potencial de las diásporas al desarrollo económico de sus países de origen, así como otros temas interrelacionados, como por ejemplo la protección.

Las distintas etapas del proceso migratorio están interrelacionadas y conciernen una serie de interlocutores, asociaciones y consideraciones políticas en distintas instancias y de diversos grados. Hoy en día, los participantes en el proceso migratorio comprenden gran diversidad de personas e instituciones públicas y privadas, a saber, empleadores, familiares y organizaciones comunitarias; funcionarios gubernamentales de migraciones; organizaciones internacionales; contrabandistas y traficantes. El proceso migratorio propiamente dicho trae consigo toda una serie de complejos vínculos: económicos, sociales, comerciales, laborales, sanitarios, culturales, de políticas de seguridad, y también derechos y obligaciones, que a nivel internacional, comprenden los de migrantes y países.

Esta serie de relaciones complejas pone de relieve la necesidad de contar con una comprensión y perspectivas globales de cara a la gestión migratoria, que tengan en cuenta la relación de la migración con las demás cuestiones contemporáneas de carácter social, económico y político y busquen una perspectiva global para encarar estas dinámicas. A este respecto, “será importante determinar dónde y bajo qué condiciones la migración puede contribuir al desarrollo económico cultural y social, y también dónde no puede aportar dicha contribución⁶”.

Al mismo tiempo, las asociaciones y la cooperación internacional establecidas en este marco podrán beneficiar de algunos conceptos básicos compartidos, por ejemplo, que la migración encauzada adecuadamente beneficia a migrantes y sociedades, que la migración legal debe alentarse al tiempo que se desalienta la migración irregular, y que todos los migrantes tienen derecho a la protección de sus derechos humanos básicos, etc.

Una perspectiva global y cooperativa de gestión migratoria

El reto de encauzar eficazmente la migración internacional y nacional, conlleva encontrar y mantener un equilibrio entre las medidas que encaran las diversas cuestiones migratorias, sin que ello implique mejoras en una esfera en detrimento de otra. Uno de los pasos importantes en el desarrollo de una estrategia para encauzar las corrientes migratorias nacionales e internacionales es identificar los componentes esenciales de la política migratoria nacional. Pero además, es preciso desarrollar diversos elementos políticos que tengan en cuenta las repercusiones de uno en otro, e incorporarlos en un todo global, capaz de encauzar la migración de manera ordenada.

¿Acaso es preciso considerar una o todas las cuestiones de políticas migratorias desde una perspectiva global nacional,

⁶ Véase el documento MC/1842, “Planificación Estratégica de la OIM: hacia el siglo XXI”, 9 de mayo de 1995, párrafo 11.

regional o internacional? ¿Hay elementos más importantes que otros? ¿Los elementos tienen que ser comunes a todos los países o cada país desarrollará su propio paquete de elementos en función de sus prioridades nacionales?

Cualquier debate sobre los elementos de una perspectiva de gestión migratoria, debe tener en cuenta qué constituye una serie global de elementos y quiénes son los asociados necesarios para la puesta en práctica de los mismos.

Al considerar cuáles son los elementos clave de una perspectiva global, podría empezarse por lo siguiente:

- Oportunidades para emigrar legalmente;
- Gestión de fronteras efectiva (para la seguridad de las fronteras, protección contra los delitos, lucha contra la trata y mantenimiento de la integridad del sistema de asilo);
- Retorno voluntario seguro y digno, así como reintegración sostenible de migrantes ilegales;
- Aceptación y participación de los migrantes en la sociedad de acogida;
- Reconocimiento y respeto de los derechos de los migrantes y refugiados; y
- Programas que encaren “las causas originarias” de las migraciones forzadas, incluidos específicamente el comercio internacional, la ayuda a la inversión y al desarrollo para promover el desarrollo de los países de origen.

¿Cuáles son los asociados clave para encauzar cada uno de estos elementos? ¿Cómo se establecen y mantienen estas asociaciones? Cuando hay tantos interlocutores, ¿cómo se asegura una perspectiva coherente?

No es fácil establecer una perspectiva global de cara a la gestión de la migración. Es más, ello exige una serie de condiciones previas, que deben establecerse progresivamente a través de la cooperación y coordinación nacional e internacional. Las deliberaciones sobre los métodos para asegurar

una gestión efectiva de los elementos clave para encauzar la migración podrían comprender:

I. Fomentar la coordinación entre instituciones gubernamentales concernidas

El trabajo hacia una perspectiva sistemática de cara a la gestión de la migración comienza a nivel nacional. Sin una racionalización en el seno del país, pocos serán los progresos registrados a nivel internacional. A menudo, las cuestiones conexas a la migración se encauzan prácticamente sin coordinación entre las instituciones gubernamentales concernidas dentro de un mismo gobierno. Es típico que por ejemplo, los Ministerios de Interior o Justicia se ocupen de cuestiones de control de inmigración, los Ministerios de Relaciones Exteriores se ocupen de las cuestiones humanitarias, los Ministerios de Asuntos Sociales se ocupen de la integración, etc. Una perspectiva global debería considerar las repercusiones e impactos de ciertas políticas de cara a los demás, y exigir la coordinación y asociación entre todas las instituciones gubernamentales pertinentes en el seno de un gobierno nacional.

II. Cooperación internacional

Son pocos los países que no se ven afectados por la migración internacional. Dado el carácter internacional de la migración, las estrategias migratorias nacionales desarrolladas de manera aislada no darán lugar a una gestión efectiva de la migración. Por ello, un elemento *sine qua non* para la gestión migratoria es la cooperación entre países⁷.

Una tendencia clara a este respecto es la regionalización de las consultas y de la cooperación internacional, como lo demuestra el creciente número de procesos consultivos

⁷ El caso de cooperación internacional y gestión de la migración fue abordado de manera global y sintética en la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, celebrada en El Cairo del 5 al 13 de septiembre de 1994, donde se adoptó un Programa de acción que incluía la migración internacional.

regionales que están surgiendo en todas partes del mundo⁸. Los procesos consultivos regionales son mecanismos cooperativos para encauzar la migración internacional que incluyen, deliberaciones sobre los beneficios de perspectivas comunes y en algunos casos, la homogeneización de políticas. Existe una clara convergencia de ideas entre la mayoría de los procesos consultivos regionales con relación a los elementos y principios clave que rigen la gestión migratoria internacional, incluidas la salvaguardia de los derechos de los migrantes, la protección de refugiados, el control de fronteras y la solución de las causas originarias.

III. La inclusión de todos los interlocutores concernidos por el proceso de toma de decisiones

Un enfoque global debe tener en cuenta las cuestiones migratorias desde todas las perspectivas, con los asociados gubernamentales y no gubernamentales pertinentes, y reconocer su relación con otras cuestiones interrelacionadas. Por ello, al establecer una perspectiva global de cara al proceso de migración, será preciso contar con la participación de toda una serie de interlocutores, incluidos gobiernos, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, empleadores, organizaciones comunitarias y migrantes.

IV. Constancia y coherencia en la política migratoria

La constancia, coherencia y transparencia en las políticas y prácticas migratorias son fundamentales para una perspectiva global de gestión. Es esencial que todos los interlocutores concernidos por el proceso de migración, incluidos migrantes y la población de acogida, tengan acceso a información coherente y clara sobre las funciones, derechos, procedimientos y expectativas. Por ejemplo, para limitar la incidencia de la trata

⁸ Para más información sobre los procesos consultivos regionales véase A. Klekowski von Kopenfels, "The role of regional consultative processes in managing international migration", *IOM Migration Research Series* No. 3, y "Gestión de la Migración en el ámbito Regional: Estrategias para las Consultas Regionales" de la Mesa Redonda de la OIM sobre Gestión de la Migración Regional, 5 de junio de 2002.

e introducción clandestina de migrantes, es importante que los migrantes sepan que tienen posibilidades de emigrar legalmente. Y para limitar la incidencia de la xenofobia y la discriminación en las sociedades de acogida, es importante que los migrantes conozcan los requisitos de las leyes locales (y que se atengan a las mismas) y, que a su vez, las sociedades de acogida sean conscientes de las aportaciones que los migrantes pueden hacer a sus comunidades.

Una perspectiva global de gestión migratoria debe basarse en un marco acordado de principios rectores, entendimientos comunes y no en una serie de medidas prescriptivas. Este marco también ha de servir para fomentar la constancia y coherencia política. Si bien es evidente que los países deben seguir teniendo la responsabilidad primordial de la gestión de la migración, los principios comunes han de facilitar la tarea. En otras palabras, la constancia, coherencia y transparencia, incluidos principios comunes, pueden servir para mitigar movimientos irregulares, facilitar la aceptación de emigrantes y fomentar la cohesión social.

V. El desarrollo de normas estadísticas sobre migraciones

Los datos significativos sobre contingentes y corrientes migratorias son esenciales para una gestión efectiva de la migración. Actualmente, no se dispone de las estadísticas e información documental necesarias para una sólida toma de decisiones, o bien ésta no llega hasta los formuladores de políticas. Además, no hay un intercambio de información entre gobiernos, en parte porque el suministro de información y los requisitos varían de un país a otro. Por tanto, es fundamental contar con datos fidedignos para controlar las corrientes y comprender las tendencias, y ello como base para el desarrollo de políticas y programas y para la cooperación.

Conclusión

La población mundial es cada vez más móvil. A medida que aumenta la migración internacional, también aumentan sus

repercusiones en las normas económicas, sociales, culturales y políticas de la mayoría de los países del mundo. El fenómeno de la migración internacional trae consigo diversas cuestiones delicadas de seguridad e identidad nacional, de cambio social y de adaptación cultural, y de asignación de recursos. Todas estas cuestiones constituyen verdaderos desafíos para los formuladores de políticas migratorias. Las opciones políticas de hoy permitirán determinar si la migración se encauza para alentar al máximo sus beneficios, o si seguirá siendo una fuente de preocupación, de perturbación social potencial y de fricción entre los países. La clave no está en impedir la movilidad sino más bien en encauzarla.

Una perspectiva global y cooperativa de cara a la gestión migratoria internacional permitirá encarar las presiones migratorias de este siglo. Para tener éxito, esta perspectiva debe comprender elementos básicos que alienten la migración ordenada y promuevan la cohesión social. Habida cuenta que las políticas migratorias regionales y unilaterales posiblemente tendrán repercusiones impredecibles en países o en regiones vecinas, también son esenciales la cooperación y asociaciones internacionales para esta perspectiva encauzada.

Con ese fin, habrá que revisar, consolidar o establecer las políticas migratorias en los países para asegurar una mayor correspondencia entre las presiones externas y las necesidades internas y contar con estructuras migratorias gubernamentales sólidas que puedan encauzar los programas de migración nacional y participar en soluciones cooperativas internacionales⁹.

⁹ Véase el documento MC/1842 op.cit., párrafo 12.

DECLARACIÓN DE S.M. EL EMBAJADOR FAROUK GHONEIM

Sra. Embajadora Amina Mohammed, Presidenta del Consejo,
Sr. Presidente, distinguidos Jefes de Delegación,
Sr. Director General, Sra. Directora General Adjunta,
Distinguidos delegados e invitados,
Señoras y señores:

Es un privilegio para mí dirigirme a este distinguido grupo de ministros, altos funcionarios y expertos en materia de migración. En primer lugar, deseo expresar mi agradecimiento al Sr. Brunson McKinley, Director General de la OIM por su amable invitación así como mi reconocimiento y aprecio por su dedicación e innumerables esfuerzos. En particular deseo darle las gracias por establecer este diálogo de política migratoria para que exista una mayor comprensión y cooperación entre países de origen y de destino, que permita resolver los problemas vinculados a la migración.

A mi se me ha pedido que exponga la experiencia de Egipto como país de origen y a mi colega neerlandés que explique la postura y experiencia de los Países Bajos como país de destino, lo que podría sugerir que hay diferencias entre ambos puntos de vista. Sin embargo, no es así ya que, como países de origen y de destino, no tenemos intereses antagónicos sino comunes en lo que se refiere a la migración. A una de las partes le falta mano de obra y a la otra le sobra, por tanto, ambas pueden beneficiarse de la migración.

La migración es un fenómeno relativamente reciente en Egipto. Tradicionalmente, los egipcios se han mostrado reacios a emigrar. Detestan abandonar su tierra por motivos históricos y geográficos. Hasta hace poco, Egipto fue un país predominantemente agrícola, que dependía del río Nilo. Durante miles de años su pueblo se estableció en sus orillas de donde surgió unas de las principales civilizaciones del mundo. Con el paso del tiempo, la población rural desarrolló un estrecho vínculo con el entorno. Aunque es cierto que los egipcios abandonan en ocasiones el país durante breves o largos períodos de tiempo por distintos motivos, pronto añoran su tierra y regresan en cuanto se les presenta la oportunidad.

Debo señalar que Egipto no es sólo un país de origen en lo que se refiere a la migración, sino también de destino y de tránsito para los migrantes. Debido a que está situado entre tres continentes, el país acoge a numerosos emigrantes y sirve de zona de tránsito para la inmigración ilegal que se dirige a Europa Occidental y a los Estados Unidos. Esta afluencia de migrantes y de refugiados se debe en gran medida a la flexibilidad de la legislación que rige la entrada y residencia de los extranjeros, así como a la hospitalidad y tolerancia que caracterizan a los egipcios. Sin embargo, nos sentimos profundamente consternados por la reciente oleada de inmigración ilegal, no sólo debido a las tensiones sociales y a los problemas económicos que genera, sino también porque está estrechamente vinculada con el crimen organizado internacional, la corrupción y los abusos físicos y psicológicos a víctimas indefensas. Es por ello estamos ocupándonos de este problema con todos los medios que tenemos a nuestro alcance a fin de controlar la inmigración ilegal.

Como fenómeno social, la migración en Egipto se remonta a finales de la década de los años cincuenta. Las presiones del raudo crecimiento demográfico y las consiguientes dificultades sociales y económicas obligaron a numerosas personas a buscar mejores oportunidades de empleo en países árabes ricos en petróleo que necesitaban mano de obra para satisfacer las necesidades de sus economías en expansión. Los egipcios, entre los que destacan numerosos profesionales, profesores, contables, directivos y artistas, contribuyeron en gran medida al desarrollo

de estos nuevos Estados independientes. Una vez que finalizaron su cometido, regresaron a Egipto. La atracción de la tierra y del río Nilo les resultan irresistibles. Los egipcios consideran la emigración como una necesidad temporal más que como una elección o preferencia permanentes.

En Egipto hay numerosos ministerios y organismos oficiales que se ocupan de gestionar la migración, unos de forma directa y otros indirectamente. En el primer grupo se encuentran los Ministerios de Recursos Humanos y Emigración, de Asuntos Exteriores, de Interior, de Asuntos Sociales y Bienestar, de Finanzas y la Oficina Central de Estadísticas. En el segundo grupo están los demás ministerios y organismos oficiales que se encargan de cursar las solicitudes individuales de empleo en el extranjero, ya provengan de sus propios funcionarios o de solicitudes colectivas de sus homólogos en el extranjero. También participan empresas del sector público, contratistas y los consulados egipcios y misiones diplomáticas en el extranjero. La Ley sobre emigración N° 111 de 1983 definió y reguló la emigración permanente y temporaria e instó a que se creara un alto Comité Interministerial de Migración presidido por el Ministro de Emigración. Este Comité se ocupa de asuntos relacionados con la migración, como la formación de futuros emigrantes y su inscripción en el registro. También les informa sobre las distintas oportunidades de que disponen y refuerza sus vínculos espirituales y culturales con Egipto.

La emigración temporal está regulada por la Ley N° 10 de 1991. Su artículo 28 estipula que, en caso de que se suscriban contratos laborales con departamentos y ministerios gubernamentales o empresas públicas, los egipcios sólo podrán ser contratados a través de agencias de empleo autorizadas por el Ministerio de Recursos Humanos y las embajadas y consulados extranjeros acreditados en Egipto. El Ministerio de Recursos Humanos y Emigración será el encargado de decidir en todos los demás casos.

Esta ley autoriza al Ministro de Recursos Humanos a establecer reglas y criterios para la contratación de trabajadores egipcios en el extranjero en colaboración con los Ministerios de

Asuntos Exteriores y de Interior, en caso de que en el país de destino no se exija visado de entrada. El objetivo de esta ley es garantizar que los trabajadores egipcios no sean explotados por los intermediarios. El Ministerio de Recursos Humanos y Emigración y en particular su Departamento Externo de Empleo tienen el cometido de aplicar esta ley.

Se calcula que las remesas de los expatriados egipcios ascienden a unos 3.700 millones de dólares al año. Estos han sido unos embajadores de buena voluntad ante los países de acogida y una fuente de inspiración y tolerancia mutuas. Reconociendo su valiosa contribución, el Gobierno egipcio está dispuesto a que mantengan unos vínculos estrechos, permanentes y prácticos con su patria y aprovechar al máximo de sus servicios como contribución al desarrollo nacional.

Querría compartir con ustedes algunas de las políticas llevadas a cabo por Egipto en el contexto de la gestión migratoria:

- 1) Hemos creado una base de datos sobre las personas que estén dispuestas a trabajar en el extranjero, lo que constituye una referencia y una valiosa fuente de información sobre los recursos humanos egipcios para las agencias de empleo extranjeras así como para las oficinas de representación laboral egipcias en el extranjero.
- 2) Hemos reforzado la cooperación de los distintos órganos gubernamentales con el Ministerio de Recursos Humanos y Emigración a efectos de organizar programas de formación y satisfacer las necesidades de los mercados laborales extranjeros.
- 3) Tratamos de que nuestros emigrantes saquen la máxima rentabilidad de sus remesas en divisas, reduciendo las comisiones bancarias y facilitando las transferencias. A los expatriados egipcios se les da la posibilidad de invertir en Egipto y se les ofrece unos intereses más elevados por sus depósitos y transferencias de dinero.
- 4) Hemos creado programas para ayudar a los emigrantes potenciales a adaptarse a su nuevo entorno, informándoles,

por ejemplo, sobre las costumbres locales, las condiciones laborales y las tradiciones de los países de acogida, así como organizando cursos de idiomas.

- 5) Sondeamos mercados laborales potenciales e identificamos sus necesidades de desarrollo.
- 6) Mejoramos nuestras Oficinas de representación laboral en el extranjero y abrimos nuevas oficinas en mercados laborales potenciales.
- 7) Formamos personal capaz de planificar y supervisar los programas de formación necesarios.
- 8) Modernizamos los centros y escuelas de formación profesional para satisfacer las necesidades de los mercados laborales extranjeros.
- 8) Hemos aprobado la oportuna legislación administrativa para que los trabajadores que buscan un empleo en el extranjero puedan mantener su puesto de trabajo durante un período de tiempo ilimitado sin percibir remuneración.
- 10) Hemos ampliado la red de acuerdos laborales con los principales países de destino a fin de proteger los derechos de los emigrantes egipcios y de regularizar su situación cuando sea necesario.
- 11) Reforzamos la cooperación con los países árabes de destino a través de la Organización Árabe del Trabajo para garantizar que los trabajadores egipcios dispongan de condiciones laborales favorables.
- 12) Introdujimos una nueva ley en 1975 en virtud de la cual los ciudadanos egipcios pueden obtener la doble nacionalidad.
- 13) Firmamos acuerdos de convalidación académica con otros países para garantizar que se reconozcan los títulos académicos egipcios en el extranjero, facilitando de este modo la aceptación e integración de los emigrantes egipcios en sus nuevas sociedades.
- 14) Organizamos una conferencia bianual de científicos y profesores egipcios residentes en el extranjero para hablar sobre los problemas de Egipto y escuchar sus sugerencias y puntos de vista.

- 15) Creamos la Federación General de Emigrantes Egipcios en El Cairo a fin de representar y promover sus intereses y servir de vínculo con el Gobierno.
- 16) Establecimos el Comité Supremo de Migración, un órgano interministerial que se ocupa de asuntos relacionados con la migración.
- 17) Instauramos el Servicio asesor de viajes en el Ministerio de Asuntos Exteriores con el fin de asesorar a los viajeros y a los emigrantes potenciales.

Aprovecho esta oportunidad para rendir homenaje al programa MIDA creado por la OIM para que los expatriados africanos contribuyan al desarrollo de sus países de origen. El Gobierno egipcio ha entablado conversaciones con la OIM para que apoye las iniciativas del Fondo Egipcio para la Cooperación Técnica con África dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores egipcio. La OIM e Italia patrocinaron y financiaron respectivamente un programa para crear una base de datos sobre la migración en Egipto, lo que constituye un buen ejemplo de cooperación entre dos países tradicionales de origen y de destino. La OIM y la Liga de los Estados Árabes también patrocinarán la Conferencia Regional Conjunta sobre la Migración Árabe en un Mundo Globalizado, que se organizará en El Cairo del 15 al 17 de abril del año próximo. La finalidad de esta conferencia es “servir de foro para que los legisladores árabes y expertos internacionales debatan políticas migratorias globales, así como asuntos relacionados con la movilidad geográfica de los migrantes en particular, a nivel nacional y regional”.

Como sólo se me han concedido veinte minutos, y ya me he excedido en mi tiempo, trataré de ser lo más breve posible y concluiré diciendo que la migración ha sido una bendición para Egipto, a pesar de los problemas. Sin embargo, esta situación plantea retos y oportunidades, así que propongo que trabajemos juntos para superar los retos y saquemos el mayor provecho de las oportunidades por el bien de nuestros hijos. La OIM debe desempeñar una importante labor en este sentido. Esta eficiente organización puede contribuir en gran medida a acortar distancias y a reunir a países de todo el mundo para crear una

red estructural de cooperación orientada a la acción a fin de gestionar mejor la migración de un modo equilibrado, justo y beneficioso para todos. Creemos que el diálogo de política migratoria de la OIM es el instrumento adecuado para lograr este objetivo, y animamos a la Administración y a los Estados Miembros a que lo apoyen.

Gracias.

**DECLARACIÓN DE
P.P. VAN WULFFTEN PALTHE
DIRECTOR GENERAL DE
POLÍTICA REGIONAL Y
ASUNTOS CONSULARES
MINISTERIO DE ASUNTOS
EXTERIORES, PAÍSES BAJOS**

Señoras y señores:

Los Países Bajos son sin lugar a dudas un país de inmigración neta. Actualmente cuentan con cerca de 1.600.000 residentes de minorías étnicas no Occidentales, lo que representa casi un 10 por ciento de la población total. Desde el año 1997 la población del país ha aumentado en un 3,5 por ciento, aunque las minorías étnicas no Occidentales se multiplicaron por ocho durante ese mismo período.

Este crecimiento puede examinarse desde distintos ángulos. Por una parte, ha consolidado el carácter internacional de los Países Bajos. Nuestras ciudades se han vuelto más vivas y coloridas y el crecimiento ha contribuido a aliviar la falta de mano de obra y a aumentar la prosperidad.

Pero la inmigración también ha planteado problemas y dilemas en nuestra sociedad. ¿Qué debemos hacer cuando los inmigrantes no se integran o no encuentran trabajo? ¿Cómo

debemos responder ante los jóvenes de las minorías étnicas que participan en más actos delictivos que la juventud neerlandesa?

Actualmente, cerca del 60 por ciento de los alumnos de enseñanza primaria de Amsterdam pertenece a minorías étnicas. Lo mismo ocurre en otras ciudades de los Países Bajos, lo que no quiere decir que sea un problema, pero los legisladores, las escuelas y los padres deben tener en cuenta estos cambios, ya que la segregación y la marginalización pueden representar una amenaza real.

Durante mucho tiempo sólo se habló de los problemas vinculados con nuestra sociedad multicultural de forma indirecta. Los políticos y legisladores se mostraban reticentes a decir algo que pudiera interpretarse como hiriente, aunque hay que reconocer que había problemas. Pero la economía iba viento en popa, de modo que era poco probable que si alguien hubiese amenazado con aguarlo todo le hubieran escuchado o tomado en serio.

De este modo pasaron muchos años antes de que se comenzara a debatir sobre la inmigración. Fue Frits Bolkestein, líder de los liberales de derechas y actualmente Comisario europeo, el que planteó esta cuestión por vez primera a mediados de la década de los noventa. Se atrevió a sugerir que el país debía acoger a un número limitado de inmigrantes. Su opinión suscitó una gran controversia en los medios de comunicación y la política, que duró semanas.

También hubo cambios en la izquierda política. El año pasado el ideólogo y socialdemócrata Paul Scheffer manifestó su rechazo a esta cuestión. Un prestigioso periódico publicó un largo artículo suyo titulado "El drama multicultural". Cualquiera que hubiera leído el artículo se habría dado cuenta de que no tenía una opinión demasiado negativa sobre el futuro, pero el titular influyó claramente en el tono del artículo.

Otro acontecimiento que provocó que se volviera a recrudecer el debate multicultural fue el del 11 de septiembre. Unos jóvenes marroquíes salieron a celebrar por las calles de la ciudad de Ede tras los ataques, lo que suscitó una gran controversia en

todo el país. ¿Estaban apoyando a los terroristas? ¿O era todo una exageración más? En cualquier caso, el debate sobre las ventajas e inconvenientes de una sociedad multicultural en los Países Bajos volvía a reavivarse.

Pero fue el aumento de la popularidad de Pim Fortuyn lo que produjo mayor conmoción. Fortuyn era un conocido intelectual, analista político y social, que había escrito varios libros controvertidos. Este político, que había alcanzado su posición por méritos propios, logró sumir en el caos a la política neerlandesa en muy poco tiempo. La política de inmigración, integración y asilo eran temas que retomaba con frecuencia. Exigía que se redujera drásticamente el número de inmigrantes y de demandantes de asilo y que se obligara a integrarse a aquéllos que permanecieran en el país.

Todos sabemos cómo acabó la historia. Pim Fortuyn fue asesinado el 6 de mayo, lo que produjo un gran revuelo en el país. Hasta entonces los asesinatos sólo se habían perpetrado en otros países y no en una nación de polders verdes y amapolas. Ello creó gran consternación y muchos ciudadanos rindieron homenaje a Fortuyn a título póstumo votando por su partido, el LPF, en las elecciones generales que se celebraron dos semanas después de su asesinato. Ningún político muerto había tenido hasta entonces tanto éxito electoral. El LPF pasó de la nada a convertirse en el segundo partido más votado de los Países Bajos el 15 de mayo.

El LPF formó gobierno con el Partido Demócratacristiano y el Partido Liberal de derechas, lo que era algo inaudito en los Países Bajos; pero su éxito duró poco. Pronto comenzaron a surgir problemas y el LPF se enzarzó en una serie de luchas internas y disputas con otros miembros de la coalición hasta que acabó deshaciéndose. Actualmente hay un gobierno provisional hasta que se celebren nuevas elecciones el 22 de enero. Si acaba formándose un gobierno de centro-derecha, lo cual es una posibilidad, es probable que la política de asilo y de migración se mantengan prácticamente intactas.

¿En qué consiste esta política? ¿Se produjo un cambio radical de posición a raíz de la victoria del LPF o se puede decir que

los cambios han sido menos radicales en la práctica? ¿Cuál es la posición defendida por el actual gobierno en materia de asilo y migración?

Permítanme comenzar con la política de asilo. En los últimos años, los Países Bajos se han situado periódicamente entre los tres primeros países de la Unión Europea en lo que se refiere a número de inmigrantes. Sin embargo, en los dos últimos años aproximadamente, ha habido un descenso, aunque siguen llegando numerosos demandantes de asilo. En el año 2001, por ejemplo, el país recibió el mayor número de demandantes de asilo por kilómetro cuadrado del mundo, después de Armenia y la Antigua República de Yugoslavia.

El Gobierno actual ha declarado que quienes soliciten protección la recibirán. En ese sentido, no hay cambios. Pero va a endurecerse la aplicación de la política de asilo. Las solicitudes de los demandantes de asilo que busquen protección se examinarán más rápidamente que las de las personas que lleguen a los Países Bajos por motivos económicos. El Gobierno también está a favor de ser más duro con los demandantes de asilo que obstaculicen su identificación.

Veamos ahora la política de integración. La integración efectiva lleva mucho tiempo. Con frecuencia los inmigrantes se encuentran en una situación de inferioridad respecto a los neerlandeses. Normalmente hablan otro idioma y tienen una religión y cultura diferentes, por lo que tienden a estar en desventaja en lo que se refiere al trabajo y la educación, lo que a su vez repercute en la segunda e incluso tercera generación.

Teniendo esto presente, el Gobierno ha puesto los medios para que los migrantes aprendan neerlandés y se familiaricen con su sociedad lo antes posible obligándolos a seguir un curso de integración especial. El curso también es obligatorio para los inmigrantes que, a pesar de llevar residiendo en el país un cierto tiempo, no conozcan bien el idioma y no hayan encontrado trabajo.

La formación de las familias tiene repercusiones en la integración. La gran mayoría de los jóvenes de dos de las

principales minorías étnicas eligen esposo o esposa en sus países de origen, lo que plantea un dilema. La libertad de poder escoger pareja constituye un aspecto fundamental de nuestro Estado democrático. Pero esta práctica es un obstáculo para la integración. De modo que para resolver este problema, el Gobierno decidió aumentar de 18 a 21 años la edad mínima en que se autoriza a los inmigrantes a traer a sus cónyuges de sus países de origen, y estableció que debían percibir el 130 por ciento del salario mínimo.

Otra de las cuestiones de que se ocupa el Gobierno es la repatriación de las personas que no tienen derecho a permanecer en los Países Bajos. Los neerlandeses se sentirían inseguros si el Gobierno no expulsara a estas personas del país, y ello a su vez repercutiría negativamente en el deseo de que la gente acepte a los inmigrantes legales. La repatriación, la inmigración y la integración están estrechamente vinculadas entre sí.

Así que el Gobierno está haciendo todo lo que está en su mano para aplicar su política de repatriación lo más eficazmente posible, coordinándola en el ámbito nacional y planteando esta cuestión en los foros internacionales. De este modo, el Gobierno suscribirá acuerdos bilaterales relacionados con el retorno de los demandantes de asilo y examinará la posibilidad de adoptar medidas contra los países que se nieguen de forma sistemáticamente a acoger a sus propios nacionales.

Ya he explicado lo que ha previsto el Gobierno neerlandés en materia de asilo, integración y repatriación. Los Países Bajos aplicarán una política más restrictiva en el futuro, al igual que otros países de Europa Occidental. Pero ¿puede decirse entonces que el país va a encerrarse en sí mismo y que pretende establecer su propia estrategia nacional a toda costa?

La respuesta es “no”. Cualquier política de asilo y de migración que tenga éxito es de por sí internacional. Hoy en día hablamos de alianzas entre países de origen y países de inmigración, lo que me parece acertado. Pero debemos definir las condiciones de dichas alianzas, porque de lo contrario nadie se sentirá obligado a tomar ninguna medida al respecto.

Si uno busca el término “alianza” en Internet, aparecen 7,5 millones de entradas. Así que existen numerosas alianzas. Pero para que este término tenga un significado real, debemos trascender la teoría y abordar cuestiones y proyectos específicos.

Uno de esos proyectos consiste en acoger a los refugiados en su región de procedencia. Los Países Bajos desean que se lleve a cabo con mayor frecuencia y esperan suscribir acuerdos internacionales a tal efecto. Evidentemente se trata de una práctica real, ya que la mayoría de los refugiados son acogidos en Asia o África. Pero hay otra cuestión. Nuestros esfuerzos no siempre llegan a quienes que más lo necesitan. ¿Cuánto dinero se destina a los refugiados de los países Occidentales ricos en comparación con el que se gasta en los países del Sur que son menos prósperos?

El experto en materia de asilo, James Hathaway, calculó que en el año 1998 se gastaron 12.000 millones de dólares en los refugiados que llegaron a los países ricos del Norte, en comparación con los 1.000 o 2.000 millones destinados a las personas que permanecieron en los países del Sur, mucho más numerosas proporcionalmente. El caso de los Países Bajos constituye otro buen ejemplo. En el año 2001, nuestro presupuesto destinado a los demandantes de asilo superó el presupuesto del ACNUR para todo el mundo.

Esta situación plantea interrogantes sobre la eficacia y la solidaridad internacional. Podríamos ignorarlas y continuar como hasta ahora. Pero hemos decidido cambiar de rumbo. No deseamos limitar el derecho de que se proteja a los refugiados ni eludir nuestras obligaciones internacionales. Pero queremos entablar un debate sobre la posibilidad de protegerlos en su región de procedencia. En dicho debate se incluirían los siguientes temas:

- ¿Cómo puede protegerse al mayor número posible de personas?
- ¿Cómo puede garantizarse que se les protege adecuadamente y que el mayor número posible de personas regresa a su país cuando todo vuelve a la normalidad?

- ¿Cómo pueden proporcionar los países ricos ayuda financiera y técnica a los países menos prósperos para ayudar a los refugiados?
- Y, por último, ¿qué labor pueden desempeñar organizaciones como el ACNUR y la OIM en todo este asunto?

Los Países Bajos esperan que se debata esta cuestión y surjan nuevas ideas. Se tratará de un debate en el que participen numerosos países ricos y pobres. También creemos que la “Convención Plus” es una oportunidad en este sentido. Esta iniciativa del ACNUR es un foro ideal para intercambiar puntos de vista sobre la acogida de los refugiados en su región de procedencia.

La lucha contra la inmigración ilegal es otro asunto de gran importancia en el ámbito internacional y ocupa un lugar destacado en la política de la Unión Europea. Pero los Países Bajos desean ir más lejos.

El año pasado por ejemplo creamos el Proceso *Cluster* (“agrupación”) en colaboración con la OIM, que consiste en una serie de debates sobre la inmigración ilegal y el retorno de refugiados y en el que participan países de Europa Occidental y de la región del Sur del Cáucaso. Se les denomina procesos consultivos regionales sobre gestión migratoria.

Las reuniones *Cluster*, que la OIM modera y en las que hace las veces de foro, nos permitieron intercambiar más conocimientos e información, y comprender mejor los problemas e intereses en la regulación de los flujos migratorios. Un grupo de expertos técnicos en migración armenos, azerbaiyanos y georgianos visitó diversos países europeos contribuyendo a esclarecer estas cuestiones.

Pero, por muy loables que sean estas iniciativas, existe el riesgo de que no se plasmen en hechos concretos. Se llega a un punto en el que las palabras sobran y hay que pasar a la acción.

Así pues, los países de Europa Occidental han decidido incluir en sus programas las negociaciones sobre la readmisión de

migrantes. Evidentemente, todavía estamos lejos de alcanzar un acuerdo, pero las negociaciones en curso nos permitirán exponer nuestras demandas y examinar posibles soluciones prácticas. Como demuestra la experiencia, la flexibilidad debe formar parte de una alianza. No se pueden obtener resultados sin que exista transparencia.

Otro asunto que se presta a alianzas es el retorno de los refugiados. Francia ha suscrito recientemente un acuerdo con Afganistán y el ACNUR para que los ciudadanos afganos regresen a su país natal. El Reino Unido también firmó un acuerdo similar poco tiempo después.

Ambos acuerdos son excepcionales ya que se refieren tanto a la repatriación voluntaria como forzosa. Hay que reconocer que los párrafos que abordan la repatriación forzosa están redactados de forma implícita y son objeto de numerosas excepciones. Sin embargo, constituyen una señal de que tanto el Gobierno afgano como el ACNUR reconocen que las personas que ya no necesitan una protección específica y no dispongan de un permiso de residencia deben regresar a su país de origen.

A fin de garantizar que todo este proceso avance correctamente, será esencial que se establezca una cooperación y que se conozca la situación en Afganistán. No se pueden lograr resultados centrándose únicamente en los propios intereses. Los Países Bajos esperan seguir pronto el ejemplo del Reino Unido y de Francia adoptando un acuerdo similar con Afganistán y el ACNUR. Actualmente, estamos examinando las distintas posibilidades.

El ejemplo afgano también se podría aplicar a otros países. El ACNUR y otras organizaciones como la OIM pueden contribuir a que se llegue un acuerdo internacional para que los refugiados regresen a sus países de origen. Los Países Bajos desean que se organice un debate general sobre este asunto.

Esto me lleva casi al final de mi discurso, que voy a concluir.

Los Países Bajos han experimentado numerosos cambios en muy poco tiempo. El debate sobre inmigración e integración

está de plena actualidad. Nuestra sociedad multicultural ha abierto nuevos horizontes y enriquecido la cultura. Pero también han encarado algunos dilemas y problemas.

Estos dilemas y problemas van más allá de nuestras fronteras. El tema del asilo y la migración deben ocupar hoy en día un lugar destacado en la política internacional. Los países de origen, tránsito y destino deben trabajar más estrechamente, y las organizaciones internacionales deben desempeñar una importante función al respecto. La cooperación debe realizarse con un espíritu de apertura.

También debemos garantizar que el término “alianza” tenga un significado real. Existen bastantes ejemplos en los que no es así. Dicho término debe sustentarse en la práctica diaria. En este sentido, he explicado la posición defendida por los Países Bajos.

Como he dicho antes los países pueden establecer vínculos de cooperación en los siguientes ámbitos concretos: acogida de los refugiados en su región de procedencia, lucha contra la inmigración ilegal y repatriación, entre otros.

Espero sus comentarios y que se entable un animado, e interesante debate sobre todas estas cuestiones.

Gracias.

TALLERES PARA FORMULADORES DE POLÍTICAS DOCUMENTO DE TRABAJO

La migración es una cuestión que reviste gran importancia en la agenda política de muchos países por razones diversas, dependiendo de los distintos aspectos de este fenómeno al que tienen que hacer frente los países. Por consiguiente, la perspectiva desde la que los gobiernos y sociedades observan los desafíos que plantea el movimiento de personas y las posibles soluciones al mismo son múltiples. Hay momentos en que las políticas de distintos gobiernos parecen irreconciliables. Por ello, congregar a los interlocutores con perspectivas divergentes puede servir para fomentar una comprensión de las cuestiones y facilitar la búsqueda de perspectivas comunes y mutuamente benéficas.

Dado el aumento de la globalización, del libre comercio y de la interdependencia económica, la cuestión del movimiento de personas seguirá adquiriendo mayor preeminencia. La necesidad que tienen las personas de desplazarse en busca de mejores perspectivas o de una oportunidad de supervivencia, para sí mismos y para sus familias, pone a prueba la eficacia de las distintas políticas migratorias. Desde ya, las amenazas terroristas mundiales plantean nuevos retos para poner en un pie de igualdad las preocupaciones de seguridad interna y el respeto de los derechos humanos de los migrantes. Habida cuenta que esta cuestión está adquiriendo mayor complejidad, la respuesta aislada de un Estado por sí solo no será eficaz y progresivamente irá perdiendo el ímpetu necesario para encarar preocupaciones que van más allá de las fronteras nacionales. Esto es aún más evidente cuando se tiene en cuenta los modelos regionales de integración socioeconómica que están surgiendo en diversas partes del planeta, tanto en el Norte como en el Sur.

En la escena migratoria de hoy, por ejemplo, la migración a un país de Europa occidental repercute en toda la región de la Unión Europea. Igualmente, el retorno o la fuga de cerebros o las corrientes de remesas que conciernen a un país de África occidental, pueden tener repercusiones directas sobre todo el equilibrio de esa subregión.

Por consiguiente, las perspectivas concertadas de cara a la migración son cada vez más importantes. Las asociaciones entre países para concebir acciones y soluciones han pasado a ser un tema prioritario en las agendas políticas internacionales y nacionales de los gobiernos. En el transcurso de los últimos años, hemos sido testigos de un considerable aumento de procesos migratorios regionales destinados a encontrar respuestas regionales concertadas, coordinadas y equilibradas a los desafíos que plantea la migración. Los países han tenido que admitir que si bien hay aspectos de la migración que forman parte de su esfera soberana, hay otros que exigen una interacción y esfuerzos coordinados con otros países y otros interlocutores pertinentes.

En este contexto de creciente necesidad de un análisis concertado y de una asociación para actuar, el Consejo de la OIM, en su Octogésima Segunda Reunión de Noviembre de 2001, inició un diálogo internacional sobre políticas migratorias. Este diálogo internacional tiene dos objetivos: a) fomentar la comprensión de la complejidad del fenómeno migratorio y b) fomentar la cooperación entre Estados para encauzar la migración.

La reunión del Consejo de diciembre de 2002 tendrá por cometido examinar tres temas en el marco de los talleres. Más adelante se presentan secciones que introducen brevemente cada uno de los temas de los talleres y se plantean varias interrogantes políticas pertinentes. Las descripciones e interrogantes servirán para definir el marco en que se han de celebrar los talleres durante el Consejo y para estimular el debate. Se alienta a los participantes a aportar perspectivas e interrogantes adicionales a las deliberaciones. Los talleres tienen por objeto promover el debate sobre determinados temas migratorios, al poner en la mesa una serie de perspectivas a través del diálogo entre Estados,

y conducir a un entendimiento común de las cuestiones y dinámicas pertinentes para los formuladores de políticas.

Integración

Si bien es cierto que una integración efectiva es particularmente importante para la cohesión y estabilidad de las sociedades, las políticas de integración no están bien desarrolladas en la mayoría de los países, salvo algunos países con una larga tradición de inmigración. Estas políticas no provienen de un concepto uniforme de integración. Por consiguiente, las respuestas políticas varían ya que tienen en cuenta los aspectos específicos de las sociedades en los países de destino, y las características divergentes de los recién llegados a estas sociedades. Las distintas comunidades nacionales en un mismo país de acogida pueden tener diferentes necesidades de integración y diferentes experiencias, lo cual dificulta la aplicación de un modelo único.

La integración es un proceso bidireccional, donde el migrante se adapta a las condiciones en el país de acogida, y el país se beneficia de la diversidad que aporta la inmigración. En esta era de comunicaciones y redes mundiales, la integración pueden empezar incluso en el país de origen, antes de la emigración, y continuar en el país de acogida. Las asociaciones con países de origen pueden servir para promover la comprensión de las cuestiones que crean o disipan tensiones.

Es evidente que la integración acertada de migrantes aporta beneficios directos a las personas concernidas y a las sociedades de acogida, pero hay otras consecuencias positivas que cabe considerar. Por ejemplo, los países de origen también pueden cosechar los frutos de un proceso de integración acertado de sus nacionales en el país de acogida a través de la experiencia, conocimientos, saber y capacitación adquiridos, que luego la diáspora puede aportar con miras al desarrollo de sus países de origen.

La reacción inmediata de muchos Estados tras los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, fue reforzar los controles fronterizos y fomentar medidas para prevenir el terrorismo. Sin embargo, ello también trajo consigo una creciente conciencia de la importancia que tiene la integración en la estabilidad social. La educación y concienciación comunitaria son uno de los medios para combatir el racismo y la exclusión social y para prevenir la alienación de las comunidades étnicas en la sociedad de acogida.

Estas consideraciones plantean las siguientes interrogantes:

- ¿Cuáles son las prácticas efectivas para la integración? ¿Pueden ellas ofrecer una base para desarrollar políticas y medidas comunes y uniformes? ¿Puede la globalización conducir a perspectivas comunes en este ámbito?
- ¿Son necesarias nuevas iniciativas de integración en países, con una larga tradición de inmigración, que actualmente están revisando sus políticas de inmigración y asilo? ¿Qué significa la integración para países con una tradición de inmigración limitada y cuáles son los desafíos particulares de integración con que se enfrentan?
- ¿Cuándo empieza el proceso de integración? ¿Cuál es el periodo crítico tras el cual o los criterios por los cuales, un extranjero puede considerarse integrado social y económicamente?
- ¿Cuáles son los factores o circunstancias que conducen a la exclusión o marginación social? ¿Cómo puede superarse?
- ¿En la segunda y tercera generación de migrantes, la educación y la inserción laboral bastan para asegurar su integración acertada?
- ¿Cuáles son los aportaciones de las organizaciones de la sociedad civil a los procesos de integración? ¿Puesto que los procesos de integración son bidireccionales, en qué medida deben participar o apoyarlas las organizaciones de comunidades de migrantes?

- ¿Qué repercusiones tienen las políticas en los países de acogida en cuanto a la actitud de la sociedad de cara a los migrantes o minorías y a su percepción de los mismos?

Perspectivas globales y resolutivas para encarar la migración irregular

Universalmente se reconoce que los migrantes han contribuido de manera significativa al desarrollo de las sociedades. Sin embargo, las continuas corrientes de migrantes en situación irregular y su vulnerabilidad a la explotación, junto con la asociación de la migración irregular a redes de introducción clandestina y trata, son motivo de constante preocupación. Esta perspectiva oscurece el panorama más amplio donde una gestión migratoria adecuada puede traer beneficios tanto para los migrantes como para sociedades y ser una característica natural y necesaria de la vida moderna.

El número de migrantes en situación irregular no ha disminuido, a pesar de los fondos consagrados a la aplicación de la ley en los principales países de destino. Ello es cierto porque los factores de empuje en los países de origen – incluida la pobreza, el desempleo y la crisis – y los factores de atracción en los países de destino – incluidos salarios más altos, mayores oportunidades de empleo y seguridad – no han cambiado. Asimismo, no existen marcos ni mecanismos de migración regular que encaren la escasez de mano de obra en las economías en plena expansión y no se concede atención adecuada o constante a la programación de asistencia al desarrollo para consolidar las capacidades de los países de tránsito y nuevo destino, a fin de que encaucen efectivamente las corrientes migratorias.

Es cierto que un sistema de migración más restrictivo forma parte de una respuesta legítima de los Estados a la migración irregular, pero si se limita solo a eso, sus efectos pueden incitar a muchas más personas a caer en manos de contrabandistas y traficantes, lo que a su vez acrecienta su vulnerabilidad. La

introducción clandestina puede conducir y conduce a la explotación y a la trata, y puede socavar la seguridad en razón de sus vínculos con las organizaciones delictivas, la violencia y la corrupción.

Muchos mercados laborales de los países de destino, permiten absorber considerables cantidades de migrantes en situación irregular, lo que hace las veces de factor de atracción, y ello a pesar de las medidas gubernamentales de gestión migratoria. Encarar eficazmente la cuestión de la migración irregular implica establecer vínculos entre las esferas económicas, sociales, comerciales, laborales, culturales, de seguridad y de desarrollo de políticas.

Esos vínculos apuntan a la importancia de establecer asociaciones para desarrollar políticas efectivas que encaren la migración irregular. Dichas asociaciones no solo permitirán establecer canales legítimos para la migración, sino también para los retornos que faciliten el regreso seguro y digno de migrantes ilegales.

El panorama que acabamos de esbozar brevemente plantea las siguientes interrogantes:

- ¿Qué objetivos concretos, realistas y eficaces pueden acordarse y qué acciones llevarse a la práctica para encarar los diversos aspectos mencionados en el párrafo 14, y hacerlo sin que se mejoren ciertas esferas en detrimento de otras?
- ¿Cuáles son las medidas (legislativas u otras) necesarias para asegurar una participación positiva del sector laboral en los empeños para reducir la migración irregular, al tiempo que se vela por el respeto de los derechos de los trabajadores migrantes legales o ilegales en el país de destino?
- Los migrantes en situación irregular a menudo recurren a los sistemas de asilo como mecanismo de ingreso. ¿Qué medidas pueden adoptarse para luchar contra esta práctica?

- ¿De qué manera y en qué medida puede la apertura de vías legales de migración reducir la migración irregular?
- El retorno de migrantes irregulares es una cuestión importante pero controvertida. ¿Cómo pueden los países de origen y destino cooperar de mejor manera en este ámbito para identificar soluciones y reconciliar necesidades y opiniones diferentes (a veces divergentes)?

Apoyo de las diásporas a la migración y el desarrollo

La cuestión de la relación entre la migración y el desarrollo ha sido objeto de considerables estudios y debates, muchos de los cuales han quedado inconclusos. Por ejemplo, en sus empeños por crear competencias especializadas para que sirvan en sus programas de desarrollo durante décadas, los gobiernos del Sur han alentado a sus nacionales a proseguir estudios y cursos de capacitación en países del Norte. Por su parte, el Norte, ha alentado este proceso por una serie de razones, inclusive por las repercusiones benéficas en la economía del país de acogida. Por consiguiente, los países de procedencia han terminado perdiendo gran parte de su mano de obra calificada en los países de destino.

El efecto más directo de la migración de personal competente ha sido reducir el número de personas que son esenciales para la productividad y para el desarrollo económico del país. Sin embargo, también ha puesto en marcha una serie de fuerzas que podrían acrecentar el crecimiento económico. Los migrantes que retornan pueden aportar sus competencias y experiencia profesional adquirida en el extranjero, fomentando así la productividad de su país. Los expatriados que permanecen en el extranjero pueden aportar dinero a través de remesas y muchos dicen que la transferencia de sus conocimientos o tecnologías hacia los países en desarrollo puede acrecentar la productividad y el desarrollo económico. Al fomentar el intercambio de información, la transferencia de tecnología y la

ampliación del sector empresarial, la migración ha de ser un medio primordial para vincular el país de origen con el sistema económico mundial y para aportarle un nuevo dinamismo de cara al desarrollo.

Las remesas de las diásporas tienen importantes repercusiones económicas y sociales en los países de origen y pueden convertirse en un instrumento fundamental para acelerar el proceso de desarrollo en dichos países. A nivel mundial, el flujo de remesas se estima por encima de los 100 mil millones de dólares EE.UU. anuales, con más del 60 por ciento hacia países en desarrollo. A finales de la década de los ochenta, Europa occidental era la región de procedencia de la mayor cantidad de remesas hacia países en el mundo en desarrollo, pero ahora Asia ocupa ese lugar.

Las remesas son primordiales para las economías de los países de origen y para los hogares que los reciben. En los países de origen, las remesas sirven para reducir la pobreza, contribuir a colmar la brecha comercial, facilitar el pago de la deuda, generar el cambio de divisas y reducir las restricciones en los créditos. La utilización de las remesas en los hogares con fines de consumo tiene efectos multiplicadores en las economías locales más amplias, regionales y nacionales, pero el potencial de las remesas de contribuir al desarrollo sostenible puede acrecentarse incluso más, mediante políticas que apoyen la inversión productiva. No obstante, hay algunos peligros en ello: si las remesas estimulan las importaciones, pueden afectar la balanza de pagos y si los flujos de remesas se ven perturbados, las economías dependientes de remesas pueden sufrir serias consecuencias.

En este contexto, las siguientes interrogantes revisten particular importancia:

- ¿Qué puede hacerse para transformar la “fuga de cerebros” tan negativa para los países de origen en una “circulación de cerebros” o “ganancia de cerebros”?

- ¿Cuáles son las políticas y medidas concretas necesarias para facilitar los flujos de remesas y para que éstos se conviertan en un catalizador del desarrollo?
- Un elemento crucial de la red de diásporas es un sistema efectivo de establecimiento de redes para facilitar la transferencia e intercambio de información entre los miembros de redes y sus interlocutores en el país de origen. ¿Qué medidas pueden concebirse para aprovechar la nueva tecnología a fin de fomentar y consolidar la circulación e intercambio antes mencionados?

Evidentemente, este breve esbozo dista de ser una lista exhaustiva de las cuestiones que han de considerarse en los tres talleres. Más bien, trata de ofrecer elementos para el debate y de establecer un marco de referencia con miras a un análisis y debate más exhaustivos entre los Miembros de la OIM.

INTEGRACIÓN

INTEGRACIÓN DE LOS MIGRANTES

Informe del relator sobre el taller

Gracias Sra. Presidenta por concederme la palabra. Como usted manifestara, en la mañana de hoy hemos tenido una discusión muy fructífera en nuestro Taller sobre Integración. Gracias al Moderador, Sr. Gaeremynck, hubo una activa participación de los delegados, tanto de los países que normalmente identificamos de origen como de aquellos de tránsito o destino. Asimismo, se contó con una muy buena participación de la sociedad civil a través de organizaciones intergubernamentales y ONG, por ejemplo de *Acción de Refugiados de Montreal*, y también por parte de la OIM.

El debate comenzó con la pregunta: “¿tenemos políticas de integración en nuestros países? Inmediatamente se hizo evidente que era preciso definir el significado de integración.

Se expresaron diversas opiniones con relación a la definición. La mayoría de ellas giró en torno a diferentes formas de participación de los migrantes en la vida social, política, económica y cultural de las sociedades de acogida. Se abordaron distintos conceptos de integración, por ejemplo el modelo de asimilación, el modelo de sociedades multiculturales, el *melting pot* y finalmente el modelo de separación, donde los migrantes viven separados de la sociedad de acogida. Concretamente, exami-

namos la diferencia entre asimilación e integración, destacando la importancia que tiene la integración en la preservación de la diversidad cultural. También se acordó que el proceso de integración era un proceso continuo, de doble vía, que exigía ajustes, tanto en las sociedades de acogida como en los migrantes.

También se habló de la diferencia entre la integración de migrantes y refugiados. Obviamente, es necesario considerar las causas de los movimientos para poder identificar las necesidades de las personas concernidas.

Asimismo, hablamos de las corrientes migratorias. Comúnmente, se percibe la afluencia migratoria del Sur al Norte. Sin embargo, se habló de que las corrientes de hoy no siempre siguen ese patrón. Por ejemplo, en un pasado no muy lejano, hubo considerables corrientes del Norte al Sur. Ello es particularmente cierto para América Latina.

Por otra parte, se trató de identificar a los actores más importantes en el proceso de integración y de definir la responsabilidad de los países de acogida y de origen. Es más, se puso de relieve las responsabilidades de la sociedad civil, representada por asociaciones de migrantes, sindicatos, etc.

Una de las esferas más importante fue el debate sobre la trascendencia de la cooperación entre países de origen y países de destino, y los posibles campos de acción para los países de origen. A este respecto, se examinaron dos destacados ejemplos: el Observatorio creado por el Gobierno de Marruecos para estudiar la situación de los marroquíes en el extranjero y la creación de un Ministerio en Haití encargado de los haitianos que viven fuera de su país.

Uno de los principales desafíos en materia de integración es encontrar soluciones apropiadas no sólo para los migrantes de primera generación, sino también para aquellos de la segunda y tercera generación.

Seguidamente, se examinaron las diversas maneras en que los países pueden medir el grado de la integración. Obviamente,

se recurrió a criterios objetivos tales como el nivel de educación e ingresos, o a criterios subjetivos como el bienestar psicológico de los migrantes. Asimismo, se destacó que la integración comienza por una integración económica, siendo fundamental en este contexto el trabajo. No obstante, también debe haber una integración social y política en la sociedad de acogida. Por ello, se abordaron conceptos de ciudadanía, naturalización y acceso a los derechos políticos. Uno de los debates más interesantes fue plantearse si la nacionalidad y ciudadanía deben formar parte del proceso de integración o si deben ser la culminación de dicho proceso. Es importante reflexionar sobre la cuestión de si la ciudadanía es un elemento de un proceso a largo plazo más complejo o si los migrantes pueden considerarse como integrados una vez que han adquirido la ciudadanía.

También se aludió a la importancia de promover los derechos humanos de los trabajadores migrantes y de sus familiares. Un instrumento capital en este contexto es la Convención de las Naciones Unidas al respecto. También se puso de relieve la labor que realiza la OIM en este ámbito. Asimismo, se señaló a la atención las conclusiones finales de la *Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las formas conexas de Intolerancia* que comprenden importantes recomendaciones.

Muchas gracias Sra. Presidenta.

INTEGRACIÓN DE LOS MIGRANTES

Resumen del Taller

Esbozo

El Taller sobre Integración se llevó a cabo el 3 de diciembre, en el marco de la Octogésima cuarta Reunión del Consejo de la OIM. Durante las deliberaciones informales entre delegados y expertos sobre conceptos, desafíos y soluciones para la integración de los migrantes en los países de acogida, se expresaron opiniones convergentes y divergentes.

A pesar de que al abordar temas específicos, los participantes dejaron entrever ligeras diferencias de prioridades, según si se trataba de un país predominantemente de origen o de destino, no hubo importantes puntos de desacuerdo, ni tampoco controversias. Este taller, suscitó un acuerdo entre los participantes con relación a los siguientes temas:

- La integración es un, proceso a largo plazo de doble vía.
- Un primer paso esencial es la integración económica.
- El país de acogida y el de origen deben cooperar.
- Hay que apoyar a los migrantes a fin de que mantengan lazos con sus países de origen y sus culturas.
- Incumbe a los gobiernos de países de acogida: desarrollar una

perspectiva dinámica y global; ofrecer asistencia a los migrantes; fomentar y promover el debate público; ayudar a la sociedad a comprender los aspectos positivos y benéficos de la migración; prevenir y luchar contra la discriminación.

- Incumbe a los gobiernos de los países de origen: prestar asistencia a los migrantes para que mantengan vínculos con su cultura de origen; desarrollar programas que promuevan la migración ordenada; prestar asistencia jurídica, financiera y de asesoramiento a los migrantes tras su retorno.
- Incumbe a los migrantes: integrarse activamente; respetar las leyes del país de acogida; ayudar al país de acogida a comprender su cultura.
- Incumbe a los medios de comunicación: cambiar la opinión e idea de que la migración constituye mayormente una amenaza.
- Sólo a través de un discurso público activo podrán encontrarse y definirse valores comunes.

La cuestión de la doble ciudadanía demostró que las sociedades de acogida actualmente están enfrascadas en un proceso de transformación que incidirá en la identidad misma de la sociedad. Por ello, era de prever un cambio paulatino en las políticas de integración, conjuntamente con el desarrollo interno, es decir cuando las sociedades de acogida estuvieran listas.

Quedaron abiertas varias interrogantes:

- ¿Es conveniente la opción de la doble ciudadanía?
- ¿Es necesario cambiar los patrones de identificación social basados en definiciones de una cultura única?
- ¿Cómo pueden los gobiernos y sociedades responder acertadamente a la migración circular?

En conclusión, hubo un amplio acuerdo en que la condición previa para una integración acertada era el carácter voluntario de la misma y el sentimiento de pertenencia por parte de los migrantes. Sólo si se sentían útiles en la sociedad de acogida harían lo posible por integrarse.

Resumen de las deliberaciones

¿Qué es la integración y por qué es conveniente? Los participantes coincidieron en que el éxito de los programas de integración dependía en gran medida del grado de participación de los migrantes en la vida social, económica y política de la comunidad de acogida. Para poder cuantificar este fenómeno, se recurrió a factores objetivos tales como el nivel de educación, el nivel salarial, la participación en las organizaciones de la sociedad civil y a factores subjetivos como el “bienestar psicológico”.

La integración era un proceso continuo, a largo plazo y de doble vía: su éxito dependía en gran medida del tipo de respuesta que la comunidad de acogida daba a los extranjeros. Sin embargo también dependía de la opción individual del migrante en cuanto a saber en qué medida estaba dispuesto a participar en la vida de la comunidad de acogida.

La mayoría de los delegados coincidió en que en épocas de crecientes corrientes migratorias, cada país debía encarar las cuestiones de integración. Un desafío particular era que muchas de las identidades nacionales todavía se basaban en ideas monoculturales y monoétnicas. Ello explicaba por qué hoy en día, había más personas que votaban a favor de partidos que trataban de reforzar este tipo de consolidación nacional. En este contexto se señaló a la atención de los participantes el catálogo de instrumentos clave de lucha contra la discriminación establecidos en la *Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las formas conexas de Intolerancia de Durban*.

Para muchos delegados, el diálogo en el seno de una sociedad revestía crucial importancia. A fin de encontrar un denominador común, era necesario entablar un diálogo público que gire en torno a valores comunes y explore los límites de la sociedad de acogida, así como los de los migrantes. La clave para incidir positivamente en el diálogo público sería revisar y volver a escribir aquellas partes de la historia del país que no dejaban traslucir las contribuciones positivas pasadas de los migrantes.

Los participantes pusieron de relieve la importancia de la integración económica como base para una integración social y política. Otras condiciones previas para que la integración tuviera éxito eran una opinión pública favorable y una imagen positiva de los migrantes a través de los medios de comunicación, la motivación de la comunidad de acogida, y el sentimiento de pertenencia que debían sentir los migrantes. Igualmente, la mayor parte de los participantes reconoció la importancia de aprender el idioma de la sociedad de acogida, pero consideraba controvertida la práctica de imponer el aprendizaje del idioma.

Se concedió particular atención a las cuestiones de género. Aunque la tolerancia era importante, había una línea muy tenue entre la sensibilidad cultural y la tolerancia de la violencia hacia las mujeres. El desafío estaba en diferenciar la aceptación de distintos valores al tiempo que se prevenía la desintegración de las familias.

Con miras a encarar los desafíos de la integración de manera global, era preciso que los países de destino y de origen colaborasen de manera abierta y transparente. Los delegados destacaron la importancia del diálogo cultural, al tiempo que rechazaron la tesis del “choque de civilizaciones”. La “doble pertenencia” en términos de identidad, así como en términos de ciudadanía, sólo podrá conseguirse a través de un diálogo e inversión continuos de ambas partes. A este respecto, era indispensable que los migrantes mantuviesen vínculos con la cultura de origen. Por consiguiente, las sociedades de acogida no debían exigir la asimilación de los migrantes.

Algunas delegaciones expresaron particular preocupación por el hecho de que se exija una adaptación total de los migrantes al sistema de valores del país de acogida, lo que limitaba seriamente sus prácticas religiosas y culturales, y ulteriormente daba lugar a una pérdida de identidad. Es más, era preciso hacer una distinción entre los migrantes de primera generación y aquellos de segunda y tercera generación. Estos últimos eran los más afectados por el problema de pérdida de vínculo con su cultura de origen.

Se examinaron varias prácticas de naturalización. La práctica de “recompensar” a los migrantes con la ciudadanía al final de un proceso de integración acertado se comparó con aquella que utilizaba la ciudadanía como un instrumento para facilitar la integración. Los adherentes a la primera práctica arguyeron que la plena integración era una condición previa para adquirir la ciudadanía, mientras que otros opinaban que la naturalización era parte intrínseca de la integración, puesto que se trataba de un proceso de toda la vida.

Finalmente las delegaciones alentaron a la OIM a estudiar continuamente los ejemplos de integración acertada y a sacar las lecciones de estas experiencias. Muchos participantes expresaron la esperanza de que el taller fuese tan sólo el principio de un continuo y provechoso diálogo sobre integración.

INTEGRACIÓN DE LOS MIGRANTES – DESAFÍOS PARA LOS FORMULADORES DE POLÍTICAS

Introducción

La cuestión de la integración de los migrantes constituye un importante desafío para los formuladores de políticas de todo el mundo. Las circunstancias cambiantes en el seno de los países, así como la tendencia general a la “globalización” obligan a los Gobiernos a buscar nuevos enfoques para gestionar los modelos de interacción entre los migrantes y las sociedades que los acogen cada vez más complejos. A fin de instaurar políticas de integración adecuadas para el siglo XXI es preciso modificar las que existían anteriormente.

Dada la actual situación económica y política en el mundo, las tendencias demográficas y las últimas previsiones de población, es de prever que en los próximos 50 años la migración internacional y, por tanto, la inmigración – en particular hacia países de renta elevada – aumente considerablemente. Paralelamente, es probable que los flujos migratorios se caractericen por un gran número de personas “que mantienen menores vínculos culturales y lingüísticos con el país de acogida” (OCDE, 2003: 33). En la actualidad, los migrantes llegan de todas las regiones del mundo, de modo que los países deben establecer, o deberán hacerlo pronto, sistemas multi-

facéticos de gestión de la migración capaces de responder a estas nuevas realidades.

Las políticas de integración son un aspecto esencial en un sistema global de gestión de la migración. Dichas políticas son necesarias, en primer lugar, para que los migrantes tomen conciencia de su potencial personal, económico y social. En segundo lugar, porque garantizan la protección de los derechos humanos de los migrantes. En tercer lugar porque, al reducir el grado de alienación y de marginalización, los migrantes contribuyen en gran medida a la seguridad nacional. En cuarto lugar, las medidas de integración contribuyen a establecer y mantener la cohesión y armonía sociales; y por último, los enfoques de integración que se aplican satisfactoriamente permiten a los países de origen aumentar sus vínculos con los nacionales que residen en el extranjero y, por consiguiente, relacionados con actividades de desarrollo, aprovechando su capital humano y financiero.

Evidentemente, existen diversos planteamientos posibles de cara a la integración. Los conceptos tradicionales sobre la integración son un reflejo de los diferentes enfoques políticos que se establecieron en los países que tradicionalmente acogen a inmigrantes y en los países Occidentales de renta elevada, muchos de los cuales fueron pioneros en el ámbito de la integración y han logrado resultados satisfactorios. Mientras que estos países se enfrentan al desafío de supervisar y mejorar sus respectivos planteamientos, los países que comienzan a acoger inmigrantes deben desarrollar su propio enfoque sobre la integración. Puesto que las políticas, en éste y otros ámbitos, deben tener en cuenta las circunstancias específicas de cada país, no existen unas “mejores prácticas” que se puedan aplicar a todos ellos. No obstante, se pueden establecer prácticas “eficaces” o “prometedoras” que ofrezcan diferentes opciones a los formuladores de políticas a partir de las cuales puedan desarrollar o articular su propio planteamiento específico sobre la integración en cada país.

El objetivo de este capítulo es examinar los aspectos más relevantes de la integración y proporcionar aspectos de planteamientos de integración que han resultado un éxito. Junto

a la identificación de esas “prácticas prometedoras”, la Organización Internacional para las Migraciones – cuya Constitución establece que “para asegurar (...) el asentamiento e integración de los migrantes en la estructura económica y social del país de acogida, es frecuentemente necesario prestar servicios de migración en el plano internacional”– ha creado una serie de programas para ayudar a los gobiernos a poner en práctica políticas de integración. Para mayor información sobre estos programas se puede consultar el documento “Integración de los migrantes – el enfoque de la OIM¹⁰”. Dicho documento define la posición de la OIM sobre la cuestión de la “integración” en un contexto más amplio de la gestión migratoria y muestra algunas de las respuestas que ofrece la OIM en cooperación con los gobiernos, los migrantes y otros interlocutores.

1. Consideraciones básicas sobre la integración

¿Qué significa “integración”? En general, el término se utiliza para describir el proceso de introducir un elemento nuevo en un sistema existente, o de combinar dos elementos para formar una nueva unidad¹¹. La integración no se refiere únicamente a los migrantes. Con independencia de la migración, toda sociedad está compuesta por diferentes grupos e interlocutores y, por tanto, se enfrenta a diversos desafíos relacionados con la integración. Cuanto más estratificada está una sociedad desde el punto de vista de clases, intereses, grupos sociales y étnicos, tanto más importante es encontrar modos de garantizar la cohesión y unidad sociales. Este capítulo se centra en los desafíos de integrar a los migrantes en la sociedad de acogida. La siguiente sección aborda cuatro interrogantes básicos:

- ¿Cuál es el objetivo de la integración?

¹⁰ Este documento está disponible en el Departamento de Servicios de Gestión de la Migración, Ginebra, en la siguiente dirección de correo electrónico (mms@iom.int).

¹¹ Compárense las definiciones del *Webster's Encyclopedic Unabridged Dictionary* (Nueva York, 1996): “integrar: (1) Constituir o incorporar (partes) en un todo; (2) Compensar, combinar o completar para crear un todo o una unidad mayor” (traducción libre).

- ¿Quiénes deben ser los beneficiarios de las medidas de integración?
- ¿Cuáles son los ámbitos clave de la integración?
- ¿Qué estipula el Derecho internacional?

1.1 ¿Cuál es el objetivo de la integración?

El debate actual sobre la integración se centra en los diferentes planteamientos políticos. Los modelos tradicionales de integración abarcan la asimilación, la integración bidireccional, el multiculturalismo y la segregación. Cada uno de estos planteamientos define objetivos diferentes sobre el proceso de integración. Además, es importante distinguir entre los planteamientos por grupos e individuales. Aunque estos conceptos se han desarrollado principalmente en el mundo Occidental y en países que tradicionalmente acogen a migrantes, éstos comprenden las diferentes opciones de integración y, por tanto, se pueden aplicar en cualquier sociedad. Los países seleccionan y combinan aspectos de estos planteamientos en función del grado de jerarquización social, así como de sus actuales formas migratorias, y construyen su propio planteamiento específico sobre la integración.

La piedra angular de la asimilación consiste en una definición monocultural de sociedad. Este planteamiento exige que los migrantes se adapten plenamente al sistema de valores y de derechos de la sociedad de acogida. A los migrantes “no se les debe distinguir del resto de la población” (Kälin, 2002). La integración bidireccional se basa asimismo en una definición monocultural, pero exige que tanto los migrantes como la sociedad de acogida se adapten mutuamente. Ambos contribuyen a la cultura común y cualquier diversidad latente queda relegada al ámbito de lo privado. El planteamiento multiculturalista reconoce sistemas de valores y prácticas culturales diferentes en una sociedad que giran en torno a una serie de valores fundamentales comunes que no son negociables, como por ejemplo, la democracia, el Estado de derecho o la igualdad

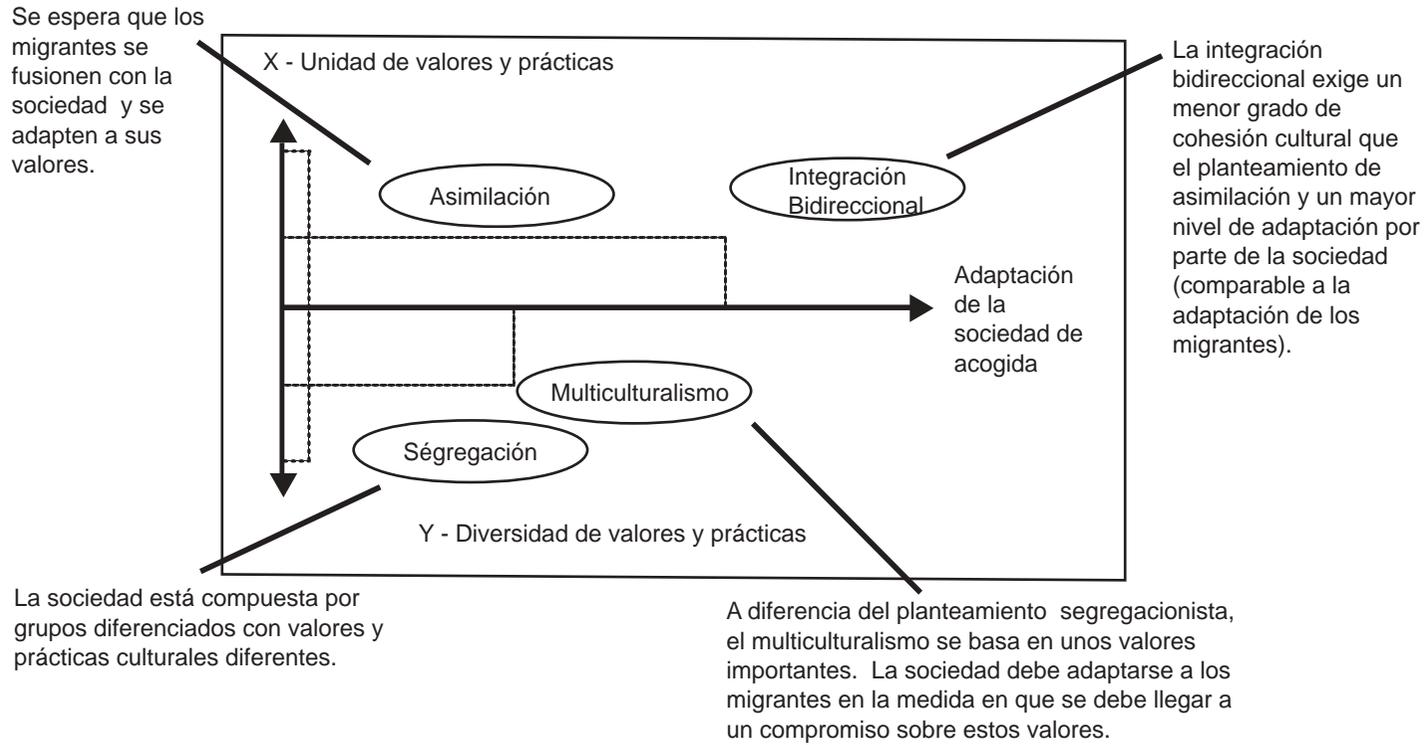
entre los sexos. De ellos se destacan los valores de diversidad y tolerancia. En el *modelo segregacionista*, el sistema de valores monocultural sigue existiendo, aunque se exige a los migrantes que se adapten mínimamente. En este planteamiento se limitan en gran medida los derechos y la participación de los migrantes en la sociedad¹².

Si se tiene en cuenta la cohesión de la sociedad y en particular los valores y las prácticas culturales actuales, los cuatro planteamientos pueden colocarse en una línea continua que va desde la *unidad* (valores y prácticas culturales comunes) en un extremo, a la *diversidad* (valores y prácticas diferentes) en el otro. Y si se tiene en cuenta el nivel de adaptación necesario por parte de una sociedad, los cuatro planteamientos se pueden situar en un eje que va desde la “*adaptación mínima*” de la sociedad en el eje x a un “*alto nivel de adaptación*” de la sociedad en el eje y (véase Figura 1).

También existe una clasificación diferente en la que se distingue entre planteamientos basados en el grupo y planteamientos basados en el individuo. El planteamiento basado en el individuo niega que los grupos tengan derechos. Todos los individuos deben gozar de los mismos derechos y, por tanto, de las mismas oportunidades. Se prohíbe legalmente cualquier forma de discriminación (incluida la *affirmative action*) basada en la pertenencia a un grupo. En cambio, el planteamiento basado en el grupo reconoce la existencia de grupos en las sociedades con necesidades y oportunidades diferentes. Este planteamiento que se centra más bien en los resultados y no en las oportunidades, contempla la opción de la discriminación positiva (*affirmative action*). Además, puede atribuir derechos políticos, sociales y económicos diferentes a distintos grupos en una sociedad.

¹² En el caso de sociedades de acogida compuestas por un complejo sistema de distintos grupos socioculturales que ocupan posiciones específicas dentro del sistema social (jerarquía), los migrantes forman con frecuencia una nueva entidad en el sistema, y se les atribuye unos derechos y deberes específicos. En este caso, se combinan elementos del planteamiento multiculturalista, de asimilación y de segregación. Sin embargo, con independencia de las circunstancias específicas y del sistema de valores de la sociedad de acogida, dichas sociedades tienen la obligación de otorgar unos derechos humanos básicos a los migrantes (véase el capítulo 1.4).

FIGURA 1
PLANTEAMIENTOS SOBRE LA INTEGRACIÓN CULTURAL



El trato equitativo (planteamiento basado en el individuo), puede resultar discriminatorio ya que no se tienen en cuenta las necesidades específicas de los inmigrantes. Sin embargo, las medidas destinadas específicamente a los migrantes (planteamiento basado en el grupo) pueden ser contraproducentes ya que se establece que los migrantes constituyen un grupo problemático específico que necesita un trato o una ayuda especial. Así pues, en la práctica los gobiernos tienden a combinar ambos planteamientos en función de la situación particular del país de que se trate.

1.2 ¿Quiénes deben ser los beneficiarios de las medidas de integración?

En general, las medidas de integración tienen como objeto preservar o reinstaurar la cohesión de una sociedad determinada y ayudar a quienes lo necesitan a formar parte activa de la vida económica, social y cultural. Como la composición y los valores de una sociedad difieren en función del país, los grupos a los que se destinan las medidas de integración también pueden variar.

Sin duda, los principales beneficiarios de las políticas de integración son los migrantes recién llegados que residirán legalmente en el país de acogida durante un largo período de tiempo¹³. Tanto los migrantes como la sociedad de acogida tienen un gran interés a largo plazo en que los recién llegados se integren adecuada y rápidamente a fin de garantizar que se conviertan en miembros bien adaptados y “benéficos” en la comunidad, contribuyendo a la vida económica, social, cultural y política del país.

Aunque el objetivo de integración específico puede variar de un país a otro (véase el análisis de la sección anterior sobre los

¹³ Véase la definición de migrante residente internacional de larga duración establecida por Naciones Unidas: “Persona que se traslada a un país distinto del de su residencia habitual durante un período de al menos un año (12 meses), de modo que el país de destino se convierte en la práctica en su nuevo país de residencia habitual” (División de Estadística de Naciones Unidas, 1998: 18).

distintos modelos de integración), puede haber otras categorías de migrantes que los formuladores de políticas consideren como destinatarios de sus medidas de integración para lograr o mantener su visión de sociedad coherente. Por ejemplo, una de las categorías más comunes son los migrantes de segunda y tercera generación, a saber, los hijos y nietos de migrantes legales, que nacieron y fueron criados en los países de acogida. Numerosos países tienen comunidades de inmigrantes constituidas fundamentalmente por inmigrantes de segunda y tercera generación que nunca han tenido ningún contacto con sus países de origen. A pesar de ello, la mayoría ha conservado algunos vínculos con sus países de origen, ya sea a través de las costumbres y tradiciones, de la religión o del idioma transmitido por sus familias.

Las políticas de integración no sólo son importantes para los migrantes y sus hijos, que residen legalmente en un país de acogida de forma permanente. Por ejemplo, ¿qué sucedería si se adoptaran medidas respecto a los migrantes que han sido autorizados a residir en el país de forma temporal? El número de personas que reside en países de acogida de renta elevada en el marco de programas migratorios temporarios ha aumentado de forma considerable recientemente (OCDE, 2003: 23-25). Sin embargo, su necesidad de integración no siempre se entiende y tampoco se trata de comprender claramente, lo que plantea un dilema político: por una parte, al contribuir a garantizar que la migración temporaria no deje de ser temporaria, en general los gobiernos no desean fomentar vínculos más estrechos con la comunidad ni crear incentivos para que las personas traten de prolongar su estancia. Pero por otra, al no facilitar la integración de estas personas, ni siquiera de un modo temporal, se puede dar lugar a la alienación y a una pérdida de productividad o, en casos extremos, al absentismo, el vandalismo e incluso a actos delictivos. Así pues, la cuestión que se plantea es si las medidas de integración deben ampliarse o adaptarse a los migrantes que han sido autorizados a permanecer temporalmente en el país de acogida.

Por último, ¿debería haber servicios de integración para los migrantes que se encuentran en una situación irregular? Esta cuestión plantea un serio problema a los formuladores de polí-

ticas, ya que por definición estas personas no están autorizadas a permanecer en el país de acogida y, por consiguiente, las políticas gubernamentales normalmente no tratan de integrarlas. Si se promoviera su integración, dichos migrantes lo interpretarían como que se valida su estancia y ello constituiría un incentivo para que otros trataran de migrar ilegalmente con la esperanza de recibir el mismo trato. Sin embargo, si los migrantes en situación irregular no disponen de los medios suficientes para ayudarse a sí mismos y para sentir que están vinculados con la sociedad, los riesgos pueden ser considerables, ya que estas personas podrían tratar de acceder de un modo clandestino a la educación, la asistencia social y la salud pública, participar en actos delictivos e incluso constituir una amenaza para la seguridad de la sociedad. En algunos países donde no existen programas oficiales de inmigración pero donde deben enfrentarse a la entrada y presencia de migrantes en situación irregular que buscan un empleo, los beneficios de su integración, aunque sea temporal, pueden contrarrestar, en circunstancias específicas, el posible doble mensaje que supone esta integración. Algunos países, en particular aquellos que tienen un gran número de migrantes en situación irregular, han adoptado programas de regularización para aquellos que permanecen en el país durante períodos de tiempo más largos, y esos programas constituyen un requisito para ayudar a los migrantes a integrarse. Otros países ponen a disposición de los migrantes irregulares determinados servicios básicos, como la educación primaria y la salud pública.

1.3 ¿Cuáles son los ámbitos clave de la integración?

El proceso de integración afecta a todos los ámbitos de la vida en sociedad y concierne tanto a los migrantes como a la sociedad de acogida (véase el Cuadro 1)¹⁴. Aunque dicho proceso no se produce necesariamente siguiendo un orden determinado,

¹⁴ Esta sección se centra en la situación de los migrantes. La perspectiva de la sociedad de acogida, como por ejemplo la participación de sus ciudadanos en el proceso de integración así como su actitud hacia los migrantes, se incluye en los capítulos 1.1 y 1.2.

se pueden identificar seis ámbitos. En cada uno de ellos, existen indicadores que contribuyen a establecer el grado de integración.

Recuadro 1 – La falta de consenso sobre los indicadores de una integración acertada y de datos para medir la integración

Existe una falta de consenso sobre cuáles son los indicadores de la integración. Los países e institutos de investigación definen y utilizan indicadores diferentes que varían considerablemente unos de otros. Además, la falta de datos y de estadísticas en numerosos países es un importante obstáculo a la hora de establecer conclusiones fiables. Por tanto, se han realizado pocos estudios, y sólo unos cuantos efectuaron un seguimiento del grado de integración en el plazo de varios años consecutivos. Es más, presentan una “visión instantánea” en la que se compara la situación de los inmigrantes y de los ciudadanos en un momento determinado (OIM, 2002b: 10). Los indicadores seleccionados a continuación ofrecen una visión general de los indicadores básicos en el ámbito de la integración.

El idioma es fundamental para que haya una interacción en la sociedad. Así pues, la *integración de la lengua* es fundamental, y el nivel de conocimientos que tienen los migrantes del idioma del país de acogida es un indicador importante de este aspecto integrador.

Otro requisito esencial para la integración económica de los migrantes y sus hijos es la *integración educativa*. El rendimiento escolar, la elección de la escuela y la universidad y las calificaciones permiten realizar un análisis comparativo con los alumnos nativos.

La *integración social* se refiere al bienestar y a la participación de los migrantes en la vida social del país de acogida. En este

contexto debe tenerse en cuenta la salud física y psíquica de los migrantes y, por extensión, si éstos tienen acceso al sistema sanitario del país de acogida. El número de matrimonios entre migrantes y nacionales es un indicador importante de su aceptación e inclusión social. En lo que respecta a la participación, dado que las actividades sociales están vinculadas con frecuencia a la vida política, este ámbito de integración está relacionado con la *integración política* de los migrantes. La pertenencia a asociaciones, sindicatos y partidos políticos es un indicador de ambos ámbitos. El nivel de organización y de participación individual en las elecciones, así como la representación política en el ámbito local, regional y nacional son otros indicadores de la integración política.

La integración económica se refiere a la participación de los migrantes en el mercado laboral y la economía en general. Los índices más importantes son: (a) el índice de participación de los migrantes, definido como el porcentaje de inmigrantes en edad de trabajar que tiene un empleo en el mercado laboral nacional, y (b) la tasa de desempleo de los migrantes como parte de la tasa de desempleo total. Además, los ingresos de los hogares en relación con la media nacional también permite medir su integración económica. Una comparación de la distribución de los migrantes con la distribución general de la población activa en el sector del empleo proporciona información adicional sobre las tendencias de segregación.

El tipo y el lugar donde está situada la vivienda indica el nivel de *integración residencial* de los migrantes. La superficie y grado de concentración así como la calidad de la vivienda muestra el nivel de separación entre los migrantes y la comunidad de acogida.

Como la integración es un proceso, en un análisis del nivel de las necesidades de integración se debe tener en cuenta el factor tiempo. Los cambios que tienen lugar con el paso del tiempo pueden constituir un indicador de la eficacia de las políticas de integración. Además, es necesario distinguir entre las distintas generaciones y los diferentes grupos de migrantes,

CUADRO 1
ÁMBITOS E INDICADORES DE INTEGRACIÓN

Ámbito de integración	Indicadores
Idioma	Nivel de competencia
Educación	Rendimiento escolar Elección de escuela y universidad
Mercado laboral	Nivel de calificaciones Índice de participación Tasa de desempleo Nivel de salarios en comparación con los ingresos medios Ingresos de los hogares Distribución en el sector del empleo
Vida social y política	Estado de salud física y psíquica Acceso a los servicios sanitarios Matrimonios entre migrantes y nacionales Nivel de organización: participación en asociaciones de migrantes Participación en otras asociaciones y en partidos políticos Participación en las elecciones
Residencia	Representación política Grado de concentración/segregación Elección del vecindario Calidad de la vivienda Propiedad de la misma

ya que el nivel de integración puede variar entre la primera, segunda y tercera generación, y algunos grupos de migrantes pueden integrarse más rápida y eficazmente que otros.

1.4 ¿Qué estipula el Derecho internacional?

Además de las reglas específicas que se aplican al trato de los refugiados en el país de acogida, existen diversas normas jurídicas internacionales que se refieren específicamente a la

integración de los migrantes¹⁵. Las normas más explícitas basadas en principios internacionales de derechos humanos se encuentran en la Convención Internacional de 1990 sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, que entró en vigor el 1º de julio de 2003. Desde un punto de vista más general, el derecho internacional sobre derechos humanos establece un marco de derechos que se aplica a todas las personas, incluidos los migrantes. La Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) representan las fuentes jurídicas internacionales más reconocidas en este sentido. Por último, el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo – que no constituye por sí mismo un documento vinculante desde el punto de vista jurídico – formula, en el capítulo 10, una serie de recomendaciones sobre la integración de los migrantes documentados.

Posiblemente, el principio internacional jurídico más importante sobre la integración es *la prohibición de discriminación*, recogido en el artículo 2 de la DUDH. Este principio se incluye en diversos instrumentos internacionales¹⁶, y garantiza la igualdad y la protección ante de ley de todas las personas. Prohíbe las prácticas que discriminen a las personas que pertenecen a una raza específica, religión y grupo étnico o social. Aplicado a la situación de los migrantes, estas disposiciones proporcionan una base para la protección de los migrantes ante la discriminación y el establecimiento de una

¹⁵ El tratamiento internacional desde el punto de vista jurídico de los refugiados no se aborda debido a que el estatuto de refugiado confiere derechos y obligaciones específicos a los refugiados y a los Estados de acogida que no son relevantes en general para los migrantes que no tienen el estatuto de refugiado. Para mayor información, véase la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, que contiene una serie de disposiciones explícitas sobre la integración de los refugiados en la sociedad de acogida.

¹⁶ Cabe destacar el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Convenio Europeo sobre derechos humanos, el Convenio Americano de Derechos Humanos y la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos.

igualdad *de facto* cuando la discriminación indirecta¹⁷ pueda producir desventajas objetivas (Kälin, 2003). Sin embargo, en virtud de los principios jurídicos aplicables en cada caso, los gobiernos pueden distinguir entre sus ciudadanos y los migrantes, basándose en argumentos razonables y objetivos¹⁸.

El Derecho internacional garantiza una serie de derechos básicos aplicables a todos los seres humanos y que guardan una relación específica con la integración. De este modo se garantiza a todos los seres humanos, incluidos los migrantes¹⁹, el derecho a la igualdad y al reconocimiento ante la ley, el derecho a la educación, el derecho de asociación y reunión pacíficas, a fundar o afiliarse a sindicatos, a la seguridad social, a participar en la vida social y cultural, a practicar su religión e idioma, y a escoger libremente la residencia. Aunque los Estados no pueden impedir que los migrantes practiquen su lengua materna, el Derecho internacional no descarta que los gobiernos exijan a los migrantes unos conocimientos mínimos del idioma del país de acogida. Por último, con arreglo al Derecho internacional, los migrantes deben respetar la legislación nacional del país de acogida. Y este último no debe tolerar prácticas que infrinjan la legislación nacional o internacional.

Kälin argumenta que en virtud del artículo 2 del PIDESC los Estados tienen el deber de proteger los esfuerzos de integración de los migrantes y de promover activamente su integración (Kälin, 2003)²⁰. Por consiguiente, se deben facilitar bienes y

¹⁷ La “discriminación indirecta” describe una situación en la que la igualdad de derechos para los miembros de una sociedad no resulta en una igualdad de oportunidades debido a determinadas circunstancias, estereotipos y prácticas.

¹⁸ El artículo 12 del PIDCP ofrece ejemplos de argumentos objetivos: “Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto” (énfasis añadido).

¹⁹ Comparéense los artículos de la DUDH 6, 18, 20, 23, 26; los artículos del PIDESC 7,8,9,15; los artículos del PIDCP 12, 19, 21, 22, 27. Véase el cuadro 2.

²⁰ En su interpretación, Kälin se remite al Comentario general N° 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el documento de Naciones Unidas HIR/GEN/1/REV.5.

servicios que ayuden a los migrantes en este proceso, como la formación profesional y los cursos de idiomas. Los migrantes tienen derecho a mantener su identidad cultural. Sin embargo, no existe ninguna recomendación de que se deba proteger a los migrantes de otras influencias culturales.

Resumiendo, existen normas internacionales que garantizan a los migrantes determinados derechos básicos. Ello se aplica a la integración en el sentido de que exige que los formuladores de políticas establezcan planteamientos de integración que respeten esos derechos básicos. Esencialmente, estas normas permiten a los migrantes participar en la sociedad de acogida en el ámbito económico, social y cultural en virtud de las legislaciones nacionales vigentes, al tiempo que pueden mantener su propia identidad cultural.

CUADRO 2

EJEMPLOS DE INSTRUMENTOS INTERNACIONALES JURÍDICOS QUE GUARDAN UNA RELACIÓN CON LA INTEGRACIÓN Y DISPOSICIONES SELECCIONADAS

<p>Declaración Universal de Derechos Humanos (aplicable a todas las personas):</p> <ul style="list-style-type: none"> • derecho a la igualdad ante la Ley (artículo 6), • derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión (18), • derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas (20), • derecho al trabajo (23), • derecho a la educación (26). <p>Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (aplicable a todas las personas excepto en los casos especificados a continuación):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Para toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado: derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia (12), • libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (18), • libertad de expresión (19), • derecho de reunión pacífica, de asociación (21, 22), • para las minorías étnicas²¹, derecho a tener su propia vida cultural e idioma (27). <p>Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (aplicable a todas las personas):</p> <ul style="list-style-type: none"> • condiciones de trabajo justas y dignas, y seguridad e higiene en el trabajo (7), 	<p>Convención Internacional de 1990 sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (aplicable a todos los trabajadores migrantes y familiares excepto en los casos especificados a continuación)²²:</p> <ul style="list-style-type: none"> • igualdad de trato con los nacionales en términos de remuneración, horario de trabajo y vacaciones pagadas (25), • igualdad de acceso a la seguridad social definida por la legislación nacional (sujeto al principio de no discriminación) (27), • acceso a la atención médica urgente (28), • derecho a mantener vínculos culturales con el país de origen (31), • los Estados facilitarán la consulta o participación de los trabajadores migratorios en la vida política local (42)²³, • igualdad de trato sobre el acceso a instituciones de enseñanza, orientación profesional, vivienda (incluidos los planes sociales de vivienda), acceso y participación en la vida cultural (43)²⁴. <p>Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (Recomendaciones aplicables a los migrantes documentados, capítulos 10.11 – 10.14):</p> <ul style="list-style-type: none"> • igualdad de trato que el otorgado a sus propios nacionales: derechos humanos; respeto de las prácticas religiosas; condiciones laborales; seguridad social; participación en los sindicatos; acceso a la salud, la
--	--

CUADRO TABLEAU 2 (cont.)

EJEMPLOS DE INSTRUMENTOS INTERNACIONALES JURÍDICOS
QUE GUARDAN UNA RELACIÓN CON LA INTEGRACIÓN
Y DISPOSICIONES SELECCIONADAS

<ul style="list-style-type: none"> • derecho a fundar y a afiliarse a sindicatos (8), • derecho a la seguridad social (9), • participación en la vida cultural (15). 	<p>educación, y a los servicios culturales y a otros servicios sociales,</p> <ul style="list-style-type: none"> • evitar cualquier forma de discriminación, • concesión de obligaciones y derechos civiles y políticos, • prestación de oportunidades educativas y de formación, • permitir la actividad económica, • facilitar la naturalización, • permitir la reunificación familiar, • organizar campañas de sensibilización para prevenir y erradicar la xenofobia y la discriminación racial.
---	--

²¹ Los migrantes se enmarcan en esta categoría cuando viven en un país durante un largo período de tiempo y mantienen su identidad étnica, religiosa o lingüística (véase Comisión de Derechos Humanos, Comentario General N° 15, 1986).

²² La Convención define en el artículo 2: “ Se entenderá por “trabajador migratorio” toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional. “ En el artículo 4 establece: “ el término “familiares” se refiere a las personas casadas con trabajadores migratorios o que mantengan con ellos una relación que, de conformidad con el derecho aplicable, produzca efectos equivalentes al matrimonio, así como a los hijos a su cargo y a otras personas a su cargo reconocidas como familiares por la legislación aplicable o por acuerdos bilaterales o multilaterales aplicables entre los Estados de que se trate”.

²³ Se refiere únicamente a los migrantes y sus familiares que están documentados o en situación regular.

²⁴ *Supra* nota xii.

2. Desafíos para los formuladores de políticas

No existe un proyecto único, válido para alcanzar la integración, ni tampoco existe una respuesta única, adecuada a las cuestiones que se van a examinar en esta sección. Sin embargo, aunque los formuladores de políticas necesitan considerar las circunstancias específicas de sus propios países y pueden llegar a conclusiones diferentes, los desafíos con que se enfrentan son muy similares en todo el mundo.

2.1 Hacer frente a las relaciones y diversidad culturales

Los procesos de globalización y el aumento de la movilidad humana contribuyen a aumentar la frecuencia y el impacto de los encuentros e intercambios culturales, lo que ha dado lugar a numerosas investigaciones, debates y controversias, a teorías que van desde pugnas entre civilizaciones²⁵ hasta el postulado de una ética global que abarque a todas las culturas y religiones²⁶. Las sociedades que experimentan dichos encuentros a través de la migración deben encontrar modos de adaptar a migrantes de diferentes orígenes culturales, al tiempo que preservan su unidad y cohesión. Ello plantea la siguiente pregunta básica: ¿En qué medida deben adaptarse los migrantes a los valores y a las prácticas culturales de las sociedades de acogida, y en qué medida deben adaptarse las sociedades de acogida?

Los países de origen de los migrantes se preocupan con frecuencia de que sus nacionales que residen en otro país, sobre todo los de la segunda y tercera generación, puedan perder los vínculos culturales y económicos con sus países de origen. Así pues suelen rechazar los planteamientos de asimilación y defienden un planteamiento multiculturalista, que permita y fomente la práctica de sus costumbres y religión²⁷. En cambio,

²⁵ Compárese con Huntington, 1993.

²⁶ Compárese con el Parlamento de las Religiones Mundiales, 1993 y Küng, 1991.

²⁷ Compárese con el resumen del taller "Integración de los migrantes", Octogésima cuarta Reunión del Consejo de la Organización Internacional para las Migraciones.

los países de acogida se preocupan por saber si su sociedad será capaz de asimilar las distintas influencias culturales. De este modo, tienden a exigir que los migrantes se adapten en cierto grado o enteramente a sus sociedades y hacen hincapié en la obligación de que los migrantes se esfuercen conscientemente por integrarse.

Esta situación es particularmente relevante en el caso de países que llevan poco tiempo acogiendo inmigrantes. Dichos países perciben con frecuencia y definen la sociedad y a los migrantes como entidades culturales homogéneas opuestas. Una visión que ignora la existencia de una diversidad cultural en el seno de cada entidad suele considerar la migración como una amenaza resaltando las diferencias culturales entre la sociedad de acogida y los migrantes (Huysmans, 1995: 61). Esta perspectiva conlleva riesgos que a su vez crean un ciclo de temor, discriminación y posibles actuaciones violentas dirigidas a los migrantes y a la sociedad de acogida, ya que conduce a una espiral de sospecha mutua.

En este contexto, cabe conceder atención a dos consideraciones concretas. En primer lugar, ninguna sociedad es una entidad cultural monolítica, sino que todas están estratificadas, en mayor o menor medida, en diferentes grupos y clases sociales. Además, la existencia de una cultura común no implica necesariamente la ausencia de conflictos. Los diferentes intereses económicos y sociales generan la necesidad de establecer mecanismos que medien y regulen intereses opuestos. En este sentido, la integración de los migrantes sólo constituye un aspecto de un proceso más amplio mediante el que cualquier sociedad gestiona su diversidad. En segundo lugar, la cultura es un concepto dinámico. La UNESCO la define como el “conjunto de los rasgos distintivos espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o a un grupo social y que abarca, además de las artes y las letras, los modos de vida, las maneras de vivir juntos, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias”²⁸. Cada uno de estos

²⁸ Declaración universal de la UNESCO sobre la diversidad cultural, disponible en http://www.unesco.org/culture/pluralism/diversity/html_eng/index_en.shtml.

elementos está sujeto a cambio y evolución. Así pues, la interacción entre personas y grupos de diferentes ámbitos culturales conducirá necesariamente con el paso del tiempo al establecimiento de unos elementos culturales comunes mínimos, y posiblemente se desarrollará un nuevo concepto de cultura basado en la evolución y el intercambio.

En lo que respecta a los migrantes habituales de larga duración, la experiencia muestra que los planteamientos de integración que exigen únicamente que los migrantes cambien y se adapten a la sociedad de acogida tienden a ser ineficaces y provocan tensiones a largo plazo. En este sentido, el Instituto de Política Migratoria define la integración como “una interacción mutua permanente entre los recién llegados y las sociedades que los acogen; una interacción que puede durar generaciones” (Ray, 2002). Sólo cuando una sociedad de acogida participa activamente en acoger e integrar a sus nuevos miembros se podrá tomar conciencia del potencial beneficioso de la migración. Además, los ejemplos de una buena integración sugieren que los migrantes se muestran más dispuestos a participar activamente en la sociedad cuando tienen la posibilidad de preservar elementos de su propia identidad. Con frecuencia, las prácticas religiosas y la celebración de festividades específicas constituyen elementos necesarios de la vida social previa de los migrantes que no pueden sustituirse fácilmente con las costumbres y festividades del país de acogida.

En su reciente comunicación sobre inmigración, integración y empleo, la Comisión de la Unión Europea define la integración como “un proceso bidireccional basado en derechos mutuos y obligaciones correspondientes de los ciudadanos de terceros países en situación legal y de la sociedad de acogida, que permite la plena participación de los inmigrantes. Ello supone (...) que los inmigrantes deben respetar las normas y los valores fundamentales de la sociedad de acogida y participar activamente en el proceso de integración, sin por ello tener que renunciar a su propia identidad”. (Comisión de la UE, 2003: 17). Esta descripción, que se refiere tanto a las obligaciones de los migrantes como a su derecho a mantener su propia identidad representa un planteamiento prometedor para equilibrar las

preocupaciones de los Estados miembros de la UE y los intereses de los migrantes y de sus países de origen.

Así pues, los gobiernos se enfrentan al desafío de identificar el punto de un equilibrio seguro entre la identidad nacional y cultural original del migrante y los nuevos vínculos con el país de acogida. De este modo, las sociedades se enfrentan al reto de encontrar modos de acoger la diversidad al tiempo que preservan la unidad. En este sentido, el Consejo de Europa postula que “en las sociedades democráticas está forjándose un consenso que valora la diversidad cultural y reconoce el derecho a ser diferente” (Consejo de Europa, 2000: 21). El Consejo sugiere definir la diversidad como un valor central.

La migración circular, a saber los movimientos de migrantes que permanecen en el país de acogida durante un corto período de tiempo antes de regresar a sus países de origen, plantea un desafío particular a la integración y adaptación cultural y social. Los programas de migración temporal aumentan el número de migrantes que permanecen durante un corto período de tiempo en un país determinado, y la movilidad e interdependencia que existe hoy en día ofrecen a los migrantes la posibilidad de mantener unos vínculos más estrechos con sus países de origen. Como consecuencia de ello, en ocasiones los migrantes temporales no tienen interés en integrarse, mientras que los ciudadanos de los países de acogida quizá se pregunten acerca de la necesidad de invertir en su integración. ¿Qué medidas de integración deben ofrecerse a los migrantes temporales?

El ejemplo del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) constituido por seis países, a saber, Bahrein, Kuwait, Oman, Qatar, Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos, ilustra que las realidades demográficas en los países de acogida influyen en gran medida en el tipo de medidas de integración que se ofrece. En 1997, la población expatriada total ascendió al 65 por ciento en Kuwait, al 67 por ciento en Qatar y al 76 por ciento en los Emiratos Árabes Unidos (OIM, 2002b: 39). Así pues, si se naturalizara a todos los migrantes, la población nacional se encontraría en minoría en numerosos países del

CCG. De este modo, aunque estos países dependen en gran medida de los trabajadores extranjeros, sólo ofrecen oportunidades de migración temporal. Su planteamiento de integración también es muy restrictivo: “En los Estados del CCG no se concede el estatuto de residencia permanente, ni la ciudadanía a los no nacionales, y prácticamente no existe ninguna otra forma de integración de la población inmigrante en las sociedades de acogida²⁹”.

En el caso de los migrantes indocumentados, la cuestión de las medidas de integración que deben adoptarse es muy delicada. Ello se debe a que normalmente las políticas y medidas de integración no se destinan a los migrantes que no están autorizados a permanecer en el país. En este sentido, las opciones políticas se centran con frecuencia más en la eliminación que en la integración. Sin embargo, incluso la falta temporal de al menos una integración mínima puede conllevar un riesgo para el país de acogida ya que tanto los grupos de migrantes como de ciudadanos pueden adoptar una actitud negativa recíproca, que podría desembocar en un malestar social y, en casos extremos, a enfrentar a grupos opuestos. En esas situaciones, los Gobiernos deberán abordar esta cuestión y debatir públicamente qué esfuerzos de integración deben implantar para los migrantes en situación irregular.

Los migrantes, ya se trate de migrantes en situación regular, temporales o indocumentados, se enfrentan al desafío de encontrar un lugar en la sociedad de acogida y de definir su propia identidad. De hecho, sus raíces culturales pueden contribuir en este sentido, ya que sus costumbres, arte, música, literatura, etc. tienen el potencial de enriquecer la vida social de la sociedad de acogida. En particular, los migrantes pueden constituir una nueva y valiosa parte de la sociedad al afirmar y practicar activamente algunos aspectos de sus raíces culturales. Los problemas que se derivan de unos valores y prácticas antagónicos³⁰ sólo pueden resolverse identificando los diferentes

²⁹ OIM, 2002b: 4.

³⁰ Ejemplos de ello son el papel de cada sexo definido culturalmente y las prácticas como la mutilación genital femenina.

intereses y tratando de que todos los grupos lleguen a un compromiso viable. Los derechos humanos del individuo definidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos constituyen una base de mediación en estos conflictos.

El “Manifiesto por la diversidad en la unidad”³¹ representa un enfoque para desarrollar una serie de valores clave basándose en la tolerancia por las culturas diferentes. La unidad “nace de la educación cívica, de la comisión del bien común, de la historia de la nación, de los valores compartidos, de las experiencias comunes, de las instituciones públicas, y de los requisitos de buena vecindad a cumplir por las personas que viven juntas y se enfrentan a los mismos retos desde el mismo rincón del mundo.” Además, se basa en un doble planteamiento jurídico que distingue entre las normas que debe cumplir todo el mundo y las excepciones y variantes aplicadas a determinados grupos.

En general existe consenso en que a fin de establecer unos valores fundamentales es necesario el diálogo cultural. De este modo, las Naciones Unidas proclamaron el 2001 como año del “Diálogo entre Civilizaciones”. El Programa Mundial para el Diálogo entre Civilizaciones, creado en noviembre de 2001, define el diálogo como “un proceso entre civilizaciones y dentro de ellas (...) y un deseo colectivo de aprender, descubrir y examinar hipótesis, desvelar significados comunes y valores fundamentales e integrar múltiples perspectivas por medio del diálogo (...)”³². El artículo 6 de la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre el Programa Mundial para el Diálogo entre Civilizaciones, adoptada el 9 de noviembre de 2001, alienta a los Gobiernos a promover, estimular y facilitar el diálogo. Además, en su programa de acción, las Naciones Unidas invitan a los Estados a que se sirvan de los migrantes en las distintas sociedades para contribuir a salvar distancias con el fin de que exista una mayor comprensión entre culturas³³.

³¹ Título de un documento de posición elaborado por Amitai Etzioni para una reunión de la Red Comunitaria en Bruselas en el año 2002.

³² Artículo 1 de la Resolución de la Asamblea General sobre el Programa Mundial para el Diálogo entre Civilizaciones.

³³ Para mayor información sobre el papel de los medios de comunicación como vehículo y promotor del diálogo, véase el siguiente capítulo.

Recuadro 2 – El Canadá: Ley de ciudadanía y multiculturalismo

En 1971 el Canadá aprobó una política oficial multicultural, que se incorporó a la Ley sobre multiculturalismo de 1988. El Canadá reconoció y se comprometió a promover la diversidad etnocultural como parte de su identidad nacional, lo que incluye la promoción de la plena y equitativa participación de los individuos y comunidades de cualquier origen en la sociedad canadiense, así como la eliminación de los obstáculos relativos a dicha participación. Durante la década de los 70 y 80, se establecieron la mayor parte de los programas oficiales de financiación para el establecimiento e integración de los migrantes.

2.2 La inclusión de todas las partes en el proceso de integración

Como se ha mencionado anteriormente, una sociedad es una compleja red formada por diversos grupos y no un todo homogéneo. A fin de que los migrantes lleguen a ser parte de esa red de la sociedad es necesario establecer una multitud de relaciones y vínculos con los distintos interlocutores. En este sentido, en lugar de considerar el proceso como bidireccional entre la sociedad de acogida y los migrantes, se deben tener en cuenta diversos vínculos (véase la figura 2). Las políticas de integración deben garantizar la inclusión de todas las partes. Además, los formuladores de políticas deben garantizar la cooperación y el intercambio entre todas las partes y a todos los niveles: “Una condición clave para aplicar correctamente un planteamiento holístico sobre la inmigración es mejorar la coherencia general y las sinergias entre las políticas de inmigración, integración y empleo a todos los niveles y en el conjunto de las disciplinas” (Comisión de UE, 2003: 23).

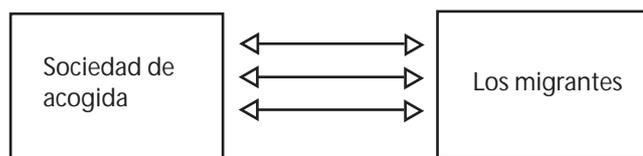
¿Cuáles son los interlocutores sociales pertinentes en el proceso de integración y cómo se les debe involucrar? El examinar los diferentes grupos de interés en una sociedad puede contribuir a identificar las distintas partes. En general, los representantes del sector privado (económico), político, social y cultural participan en este proceso de un modo u otro.

El sector privado tiene un gran interés en participar activamente en el proceso de integración. Por ejemplo, desde una perspectiva local, las empresas que se encuentran en núcleos urbanos donde viven sobre todo inmigrantes suelen contratar a un gran número de su población activa. Además, los inmigrantes pueden representar un importante segmento de consumidores. Desde una perspectiva más general, al admitir a los inmigrantes en el mercado laboral se contribuye a diversificar los recursos humanos de las empresas en términos de país y cultura de origen, requisito necesario para operar en mercados extranjeros o para cooperar con empresas extranjeras en momentos de globalización económica. Por último, los migrantes altamente cualificados pueden ofrecer unos conocimientos especializados y experiencia que no poseen los trabajadores nacionales. La integración es un requisito necesario a fin de que se pueda poner en marcha este potencial. Así pues, el sector privado facilita a los migrantes su incorporación al mercado laboral y les proporciona unas condiciones laborales adecuadas, que son las mismas otorgadas a los trabajadores nacionales.

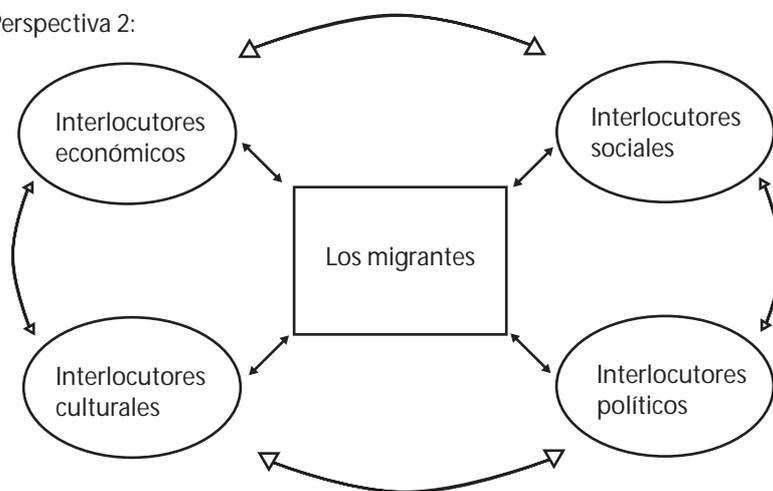
Las actividades sociales y culturales suelen iniciarlas y organizarlas los miembros de la sociedad civil. Las asociaciones y clubes que cuentan con inmigrantes y las asociaciones de migrantes promueven en sus actividades el intercambio cultural y el diálogo. Las asociaciones de migrantes y las ONG locales pueden contribuir además a la comprensión mutua estableciendo, con fondos y asesoramiento públicos, proyectos culturales en escuelas que aumenten el grado de sensibilización a las diferencias y a los aspectos comunes (Owen, 2000). Así pues, desempeñan un papel clave a la hora de prevenir las formas de exclusión social y cultural, y de promover la cohesión de la sociedad.

Figura 2: Partes en el proceso de integración

Perspectiva 1:



Perspectiva 2:



¿Cómo y en qué medida deben tener en cuenta los políticos a las poblaciones migrantes a la hora de tomar decisiones? Independientemente de los derechos políticos que se les otorga, los migrantes se convierten con frecuencia en un asunto de formulación de políticas en el ámbito local, regional y nacional. Por una parte, los políticos tratan de involucrar a los representantes de los migrantes en la vida política. Y por otra, los formuladores de políticas tratan de utilizar el tema de la migración, y su manifestación particular en el país de que se trate, para justificar aspectos de su programa político. Gran parte del proceso de integración tiene lugar en el ámbito local donde los migrantes y nacionales mantienen relaciones diarias.

Así pues, sobre todo los políticos que gobiernan en el ámbito local deberían tener en cuenta las realidades de la vida social de los nacionales y de los migrantes, y plantear soluciones creativas para mejorar la interacción entre ambos grupos.

Los medios de comunicación desempeñan un papel clave a la hora de establecer un diálogo constructivo entre los migrantes y la sociedad de acogida³⁴. El Programa de Acción de la Convención Internacional sobre la Población y el Desarrollo recomienda la adopción de campañas de sensibilización para prevenir y erradicar la xenofobia. A tal efecto, los medios pueden constituir un vehículo importante para que se debata públicamente y se forje una percepción pública de la inmigración. Con frecuencia existe una correlación entre la imagen estereotipada de la migración que describen los medios de comunicación y el desarrollo de la xenofobia. Ello ilustra la importancia de una participación constructiva de los medios de comunicación, y de una información adecuada y objetiva.

Recuadro 3 – Descripción del proyecto: “La imagen de los migrantes en Italia a través de los medios de comunicación, la sociedad civil y el mercado laboral”

De ser un país de emigrantes, Italia se convirtió en un Estado que acoge inmigrantes a mediados de la década de los 70. En los últimos 25 años, el número de inmigrantes ha aumentado considerablemente, pasando de 300.000 en 1980 a aproximadamente 1,6 millones a finales del 2001, lo que representa el 2,8 por ciento de la población total italiana. No cabe duda de que esta tendencia va a seguir aumentando y, por tanto, Italia, al igual que otros muchos países europeos, se está convirtiendo progresivamente en una sociedad multiétnica y multicultural. En este contexto, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Caritas de Roma con su *Statistical Migration Dossier*

³⁴ Véase el artículo 8 del Programa Mundial para el Diálogo entre Civilizaciones. Compárese también con el resumen del taller “Integración” en el marco de la Octogésima cuarta Reunión del Consejo de la Organización Internacional para las Migraciones.

(expediente estadístico sobre migración) y el *Archive of Immigration* se han unido para desarrollar un proyecto que tiene como objeto mejorar la percepción que existe de los migrantes en Italia, mejorar su presencia y promover su integración social e inserción laboral, al tiempo que se previene y combate su posible discriminación y exclusión.

El proyecto prevé que participen personalidades italianas e inmigrantes procedentes de los medios de comunicación, los servicios y la sociedad. Tiene un triple enfoque. Mediante sus actividades el proyecto promueve que exista una información más objetiva y correcta sobre los migrantes, que representan un público cada vez más diversificado, contrarrestando los estereotipos o la “etnicización” de los delitos en los medios de comunicación. También fomenta que exista un mayor conocimiento y percepción de los migrantes, y de que se fomente a las comunidades de migrantes en Italia para mejorar la interacción entre los migrantes y los ciudadanos italianos, entre los nacionales y las nuevas minorías.

El proyecto también se centra en promover la inserción social y laboral de los migrantes. Ello se llevará a cabo mejorando el nivel de acceso de los migrantes a los servicios públicos mediante la sensibilización y la orientación intercultural, mediante cursos de formación para los agentes, funcionarios y asistentes sociales (administraciones locales, servicios de empleo, asociaciones comerciales y sindicatos) y mediante el desarrollo de material de referencia específico para los servicios sociales y de empleo. Este proyecto está financiado por el Fondo Social Europeo (EQUAL) y por el Gobierno italiano.

(Fuente: OIM, 2002b: 4, OIM de Roma.)

2.3 Fomentar la cooperación internacional y la asistencia al país de origen

¿Qué formas de cooperación internacional pueden promover e incrementar la integración de los migrantes en la sociedad de acogida, y cuáles son los beneficios? Los países vecinos, así como los países de origen tienen un interés específico en participar en el proceso de integración.

La consulta y la cooperación en el seno de las regiones, en particular entre países vecinos, puede conducir a una armonización de los planteamientos de integración. Los nuevos procesos regionales consultivos incluyen el tema de la integración en sus programas. Por ejemplo, en el marco del Proceso de la Declaración de Lima, diez países de América Latina desarrollaron un Plan de Acción para 2002 que tiene como objetivo armonizar sus planteamientos sobre la integración, proteger los derechos de los migrantes y promover su participación en las sociedades de acogida. Esta coordinación de políticas puede contribuir a compartir los beneficios y las cargas de la migración: por una parte, los planteamientos comunes pueden contribuir a largo plazo a una igual distribución de la migración interior entre países vecinos; y por otra parte, la cooperación y el intercambio de información puede conducir al desarrollo de unas prácticas más eficaces de la gestión migratoria.

La cooperación entre los países de origen y de destino también es importante: en general, permite que se desarrollen planteamientos globales de gestión migratoria que crean “dinámicas beneficiosas” tanto para los países de origen como de destino, facilita unos flujos migratorios ordenados y que se combata las distintas formas de inmigración ilegal (Comisión de UE, 2003: 34). En particular, permite a los países de origen mantener un vínculo con los migrantes, ayudándoles en sus necesidades y salvaguardando sus derechos, y a los países de acogida a establecer y aplicar prácticas de integración eficaces. La eficacia de la integración es mayor cuando el proceso ya comienza en el país de origen antes de la emigración. A tal efecto, los países de acogida pueden tener interés en apoyar, entre otras cuestiones,

los programas educativos e informativos en los países de origen, invirtiendo de este modo tanto en su propia futura mano de obra como en el desarrollo local de esos países (OIM, 2002a).

Los países de origen pueden ayudar a los migrantes en diversos ámbitos. Pueden facilitarles información sobre las oportunidades de migración, y ofrecer servicios que les permitan llevar a cabo los procedimientos administrativos pertinentes (véase el Recuadro 4). El ordenamiento jurídico puede proporcionar a los migrantes la posibilidad de conservar su trabajo en el país de origen, mientras residen temporalmente en el extranjero. Cuando el sistema de prestaciones sociales sea insuficiente en el país de acogida, éste puede complementarse mediante un seguro suplementario. La idoneidad de los servicios prestados por el país de origen a la hora de asistir a los migrantes depende de las circunstancias de su estancia. A tal efecto, es conveniente que exista una buena comunicación entre los países de destino y de origen.

Recuadro 4 – Planteamiento multinstitucional en Egipto para promover el empleo de sus nacionales en el extranjero

En Egipto hay numerosos ministerios e instituciones gubernamentales que participan en la gestión de la migración, unos de forma directa y otros indirectamente. En el primer grupo se encuentran los Ministerios de Recursos Humanos y Emigración, de Asuntos Exteriores, de Interior, de Asuntos Sociales y Seguros, de Finanzas y la Oficina Central de Estadísticas. El segundo grupo comprende los demás ministerios e instituciones estatales que se encargan de cursar las solicitudes individuales de empleo en el extranjero, ya provengan de sus propios empleados o de solicitudes colectivas de sus homólogos en el extranjero. Este grupo también abarca empresas del sector público, contratistas y los consulados egipcios y misiones diplomáticas en los países de destino.

La Ley sobre emigración N° 111 de 1983 definió y reguló la emigración permanente y temporal e instó a que se

creara un alto comité interministerial para la emigración presidido por el Ministro de Emigración. Este Comité se encarga de asuntos relacionados con la migración incluyendo la formación de futuros emigrantes, su registro, de informar sobre las oportunidades de migración disponibles y de reforzar los vínculos espirituales y culturales de los migrantes con su país de origen.

(Fuente: Extracto de la intervención egipcia en la Octogésima cuarta Reunión del Consejo de la OIM, diciembre de 2002.)

3. Políticas sectoriales destacadas

Las políticas sectoriales tienen por objeto ayudar a los migrantes y promover su integración en un ámbito específico. Aunque el establecimiento de una política sectorial es algo que depende en gran medida de cada país, existe una serie de ámbitos que los formuladores de políticas deben considerar de forma general. Las siguientes secciones abordan algunos ámbitos específicos importantes.

3.1 Enseñanza de idiomas y orientación cívica

La integración es una experiencia desalentadora para los migrantes recién llegados. El cambio de entorno y de circunstancias resulta con frecuencia abrumador. En respuesta a esta situación, numerosos países cuentan con unos servicios de integración básicos para los migrantes para ayudarles a adaptarse a su nuevo entorno. Normalmente, estos servicios comprenden cursos de idiomas, orientación cultural y cívica, asistencia para la vivienda y, en ocasiones, formación profesional.

Unos conocimientos básicos del idioma del país de acogida es probablemente el requisito más importante para la

integración en todos los ámbitos sociales. Así pues, es comprensible que los Gobiernos destaquen esta cuestión en sus programas de integración. Pero, ¿deberían ser obligatorios los cursos de idiomas? Los representantes de sobre todo países que envían mano de obra tienden a considerar la obligatoriedad de los cursos de idiomas como un intento de asimilar a los migrantes, mientras que para los países receptores, el conocimiento del idioma es un prerequisite para su integración social³⁵. El hecho de que algunos migrantes permanezcan en su país de residencia durante varios años sin aprender el idioma se utiliza con frecuencia como argumento a favor de la obligatoriedad de los cursos de idiomas. Sin embargo, las causas de la falta de conocimientos del idioma son diversas y puede que apunten a deficiencias en el planteamiento de integración global. Además, la experiencia muestra que una participación voluntaria aumenta el éxito del aprendizaje.

El garantizar la participación voluntaria en cursos de idiomas depende de diversos factores. El ejemplo de Berlín muestra que las mujeres se niegan con frecuencia a inscribirse en cursos nocturnos porque es el momento más importante para estar con la familia (John, 2003: 82). En cambio, los cursos de mañana que disponen de guarderías para los niños pueden aumentar considerablemente la participación.

Los servicios que prestan asesoramiento y facilitan información sobre cuestiones administrativas, culturales y sobre la legislación laboral también son importantes para los migrantes. Idealmente, los migrantes y las asociaciones de migrantes podrían dirigir estos servicios ellos mismos, con fondos y asesoramiento públicos (OIM, 2000). En este sentido, es esencial que las asociaciones cuenten con una fuente de financiación segura para que puedan desarrollar estrategias a largo plazo y una infraestructura permanente.

Los países de origen consideran en ocasiones la orientación cívica y cultural dirigida a los migrantes en los países de acogida como una práctica de asimilación³⁶. Sin embargo, no constituye

³⁵ *Supra*, nota 31.

³⁶ *Supra*, nota 31.

en sí misma una práctica. Los cursos de orientación pueden proporcionar una valiosa información a los migrantes a la hora de comprender el funcionamiento y las prácticas de la sociedad de acogida. En este sentido, contribuyen a evitar malentendidos entre ambas partes. La orientación ayuda a ahorrar tiempo y energía a los migrantes cuando están conociendo las con frecuencia nuevas y complejas estructuras a las que se exponen. Además, los servicios de orientación cívica y cultural ofrecen la oportunidad de un primer encuentro entre las personas recién llegadas, los migrantes ya establecidos y los miembros de la sociedad de acogida. Estos encuentros organizados desde el punto de vista institucional tienen el potencial de que se establezcan relaciones informales y personales que pueden contribuir al bienestar de los migrantes.

Recuadro 5 – Servicios prestados en Australia a los migrantes

A los migrantes que llegan a Australia para residir de forma permanente, se les ofrece información y orientación a través de Internet y de publicaciones. Además, se ofrece un programa educativo para adultos migrantes con hasta 510 horas de clases, y 610 horas para las personas que vienen a seguir el programa humanitario. Se cuenta con un servicio de traducción e interpretación, que es un servicio nacional que opera las 24 horas del día, los siete días de la semana, y que abarca más de cien idiomas. Este servicio es gratuito para los migrantes y facilita su comunicación con las instituciones gubernamentales. También se otorga subsidios que se utilizan para financiar centros de recursos de migrantes que prestan servicios de asesoramiento e información a los migrantes recién llegados, y se financia organizaciones comunitarias de migrantes que ofrecen servicios de establecimiento independientes.

Además de todos estos programas para los migrantes, se cuenta con una estrategia integrada humanitaria para las personas que llegan por motivos humanitarios. Esta

estrategia está concebida para satisfacer las primeras necesidades de estas personas y los servicios se prestan a través de una variedad de proveedores, muchos de los cuales son personas de la comunidad y también hay voluntarios. El objetivo del proyecto es ayudar a estas personas a valerse por sí mismas lo antes posible, y se resalta la sensibilidad hacia las diferencias culturales y el menor intrusismo posible en sus vidas. Se trata de un planteamiento de gestión basado en cada caso particular a fin de garantizar que las personas reciban lo que necesiten en el momento oportuno. El proyecto comprende el alojamiento, asesoramiento sobre la tortura y el trauma, asistencia con la provisión de bienes de primera necesidad, y para establecer un hogar y apoyo comunitario, incluso la amistad con estas personas recién llegadas.

(Fuente: Extracto de la contribución australiana al taller sobre integración del Consejo de la OIM.)

3.2 Empleo y desarrollo del mercado laboral

Para los migrantes, el desempleo conduce a una falta de participación en la sociedad y por tanto al aislamiento (John, 2003: 80), lo que a su vez genera dependencia y amargura. Además, la falta de integración en el empleo supone una carga considerable para los sistemas de bienestar social y genera actitudes negativas en la sociedad de acogida hacia los migrantes y de los migrantes hacia la sociedad de acogida. En cambio, el empleo otorga a los migrantes una sensación de utilidad y de pertenencia, que es indispensable para su participación voluntaria en el proceso de integración.

La integración satisfactoria de los migrantes en el mercado laboral de la sociedad de acogida tiene repercusiones positivas directas para los migrantes, sus familias y comunidades, así como para los países de origen y de acogida. El grado de integración económica es un importante factor que determina la cantidad

de remesas transferidas de los trabajadores migrantes a sus familiares y a las comunidades locales de sus países de origen, y por tanto contribuye a reducir los niveles de pobreza locales (véase el capítulo sobre el apoyo a los migrantes). Puesto que las remesas que se transfieren a numerosos países de renta baja superan las inversiones extranjeras directas y la ayuda oficial al desarrollo, éstas constituyen una fuente de financiación importante para el desarrollo nacional (Ratha, 2003). Desde el punto de vista de los países de destino, la inmigración contribuyó claramente a un resultado de crecimiento duradero en países como Irlanda (Comisión de UE, 2003, 11), y la productividad de los migrantes y su contribución al crecimiento económico aumenta paralelamente al nivel de integración.

Sin embargo, los sondeos destacan que, en general, los inmigrantes, sobre todo los que residen en los países de la UE, “tienden a tener una tasa de desempleo considerablemente más elevada que la población nacional y a ganar menos que los nacionales” (Coppel, *et al.*, 2001: 17). La tasa de desempleo de los nacionales que no pertenecen a la UE es del 49 por ciento, muy por encima de la tasa de los nacionales de la UE (37%) (Rudiger y Spencer, 2003: 22). Debido a las considerables diferencias de salario cuando comienzan un empleo y a un frecuente bajo nivel educativo, muchos inmigrantes experimentan estas desventajas salariales durante la mayor parte de su vida laboral. Las consiguientes desventajas socioeconómicas se suelen transmitir a la segunda e incluso tercera generación.

¿Cómo puede garantizarse la integración laboral de los migrantes y sus hijos en tiempos de cambios estructurales en el mercado laboral? Lo que conduce a una falta de integración laboral es un conjunto de factores como el exceso de oferta en el mercado laboral y de cambios estructurales en la economía por una parte, y de factores específicos de integración como la falta de conocimientos del idioma, un bajo nivel educativo, una formación profesional inadecuada o inapropiada y la discriminación laboral por otra. Así pues, las estrategias de integración deben tener en cuenta la situación del mercado laboral general y local y de las políticas de formación adaptadas en función de la demanda y la oferta laboral. La participación del sector privado puede facilitar este proceso considerablemente.

Sin embargo, la formación a corto plazo no permitirá a los migrantes adaptarse plenamente a los cambios estructurales económicos. Debido a la creciente importancia del sector servicios y a la desaparición de numerosos puestos de trabajo con un grado de especialización baja y media, es cada vez más importante que los migrantes y, sobre todo sus hijos, reciban una educación. Como se señala en un estudio reciente, “la desaparición de los puestos de trabajo medios ha hecho que los hijos de los migrantes se encuentren ante el sobrecogedor desafío de pasar en una generación de unas oportunidades de empleo con un salario reducido ocupadas por sus padres a trabajos profesionales y técnicos bien pagados que exigen una educación y formación avanzadas” (Ray, 2002). Así pues, el poder acceder a una educación es muy importante para los hijos de los migrantes.

Recuadro 6 – “Integración en el mercado laboral de los ciudadanos que no son estonios mediante la formación profesional de jóvenes y desempleados en Ida-Virumaa, Estonia”

Mediante esta iniciativa conjunta de la OIM y el Gobierno estonio, se ofrece la oportunidad a 200 jóvenes desempleados y extranjeros que residen en el condado de Ida-Virumaa en Estonia de recibir formación profesional en campos como la mecánica automovilística, carpintería, cocina, informática y contabilidad, secretaría (gestión de expedientes), hostelería, agente de ventas (comercial), costura, construcción, electricidad y recolección de residuos. El programa proporcionará a los participantes juegos de herramientas y organizará cursos de formación profesional en las empresas locales. La formación facilitará la entrada en el mercado laboral y la integración en la sociedad democrática y pluralista estonia, y contribuirá al desarrollo íntegro de la región nororiental. Durante las clases también se impartirán cursos del idioma estonio.

(Fuente: OIM, 2002a: 10.)

3.3 Educación y ascendencia en la jerarquía social

Si se comparan los resultados de los sistemas educativos, estudios recientes han establecido una correlación entre el entorno social y el rendimiento escolar. En algunos países los estudiantes que no son nativos muestran índices de alfabetización más bajos que los estudiantes nativos (OCDE, 2000). En Bélgica, Alemania, Luxemburgo y los Países Bajos, esta tendencia continúa dándose en los hijos de padres inmigrantes. Paralelamente, una investigación llevada a cabo sobre el rendimiento escolar de estudiantes de comunidades étnicas específicas en los Estados Unidos muestra que algunos grupos de migrantes alcanzan unos niveles de rendimiento por encima de la media (Noguera, 2003). El rendimiento real de los estudiantes de determinadas etnias depende en gran medida de los estereotipos que existen sobre la capacidad intelectual de dichos grupos étnicos (Steele, 1997, citado en Noguera, 2003).

La educación, combinada con unas estrategias anti-discriminatorias adecuadas, es un requisito previo para ascender en la escala social. A fin de que exista una cohesión social es fundamental que los hijos de migrantes tengan y aprovechen las oportunidades que se les brindan para mejorar su posición en la jerarquía social, por ejemplo accediendo a trabajos mejor remunerados. La educación impide que las comunidades de migrantes se mantengan relegadas en su posición social en lo más bajo de la sociedad, y mitiga que se establezcan actitudes negativas entre los migrantes y los ciudadanos.

En tiempos de reestructuración económica y del auge del sector servicios en los países de renta elevada, los hijos de migrantes necesitan el apoyo de un sistema educativo que sea sensible a sus necesidades a fin de encontrar un lugar en el mercado laboral. Se suele destacar que los costes de la integración son considerablemente más bajos en esta fase que los costes de migrantes adultos de segunda y tercera generación que se encuentran marginados socialmente. En este sentido, la educación inclusiva puede considerarse como una medida preventiva. En segundo lugar, el sistema educativo es un

vehículo esencial para promover el intercambio cultural y la comprensión mutua. Las escuelas y las universidades constituyen un foro para los encuentros sociales. Los niños, que normalmente están más abiertos que los adultos a establecer o redefinir sus actitudes, tienen más facilidad para establecer vínculos sociales que abarcan las divisiones étnicas y culturales.

¿Cómo pueden promover las políticas de integración la igualdad de acceso a la educación? Hay una serie de medidas que facilitan el acceso de los migrantes a las escuelas y universidades, como los cursos de idiomas en el jardín de infancia para los hijos de migrantes, la asistencia especial con los deberes para niños que hablan otro idioma en casa y los programas de integración en instituciones educativas importantes que promueven y alientan a niños de entornos sociales desfavorecidos (Consejo de Europa, 2000: 79,80).

En lo que se refiere a los planes de estudios escolares, es conveniente enseñar historia y educación cívica para transmitir un sentimiento de conexión y de participación en la comunidad local. Además, las clases de historia y de educación cívica pueden ayudar a los niños a comprender los retos y las posibilidades de relaciones culturales al tiempo que se combaten los estereotipos existentes. De este modo, se debe introducir el tema de la diversidad en los planes de estudios escolares. La enseñanza de la historia de un país específico puede ocultar las contribuciones pasadas positivas de los migrantes a la sociedad y, por tanto, no ofrecer a los hijos de los migrantes y de los nacionales la oportunidad de comprender las repercusiones positivas de la migración en la sociedad. Esta forma de enseñar la historia no permite que se ejerza una influencia positiva sobre la opinión pública en relación con los migrantes en una fase temprana.

Recuadro 7 – Francia: “L’Education Prioritaire” como una herramienta para promover la igualdad de oportunidades en la educación

En su boletín N° 99-007 de 20 de enero de 1999, el Ministro francés de Cultura y Comunicación anunció la redefinición

y el refuerzo del sistema educativo prioritario. En él participan organismos políticos regionales y locales así como escuelas y universidades, y se definen “zonas de educación prioritaria” donde la concentración de dificultades sociales exige una asistencia especial.

Los objetivos que se definen en el boletín son los siguientes:

- Reiterar requisitos y condiciones educativas comunes dentro de las distintas zonas a fin de garantizar la igualdad de acceso de todos a la educación;
- Garantizar un nivel de conocimientos comunes de la lengua oral y escrita;
- Introducir una educación y una formación que promuevan el acceso general a la información, y reforzar las actividades culturales y la sensibilidad cultural;
- Garantizar una asistencia pedagógica especial a los estudiantes de entornos sociales desfavorecidos;
- Reforzar la educación cívica;
- Aumentar los vínculos entre las escuelas y los padres, y
- Abrir los institutos educativos a todo el vecindario y desarrollar actividades extra-escolares.

Dentro del marco del sistema de educación prioritaria y de la reforma de la Convención de educación prioritaria en el 2001, el Instituto de Ciencias Políticas de París, que es la institución más importante del país en este ámbito y conocido por formar a líderes políticos e intelectuales franceses, ha establecido nuevos procedimientos de admisión (admisión CEP, Convención de educación prioritaria) destinados a estudiantes de entornos sociales desfavorecidos. En su informe de 2002, el Instituto establece que al tiempo que mantiene su alto nivel, la admisión de estos estudiantes en comparación con el total de admisiones CEP aumentó en el 2002 del 0,5 por ciento al 24,5 por ciento. Un tercio de los estudiantes tienen la doble nacionalidad y tres quintas partes tienen al menos

un padre extranjero. El 70 por ciento de los estudiantes admitidos mediante el nuevo procedimiento son mujeres.

(Fuente: Instituto de Estudios Políticos de París (2002), Convenciones de Educación Prioritaria; Ministerio de Cultura y Comunicación, Circular No. 99-007 de 20-1-1999.)

3.4 Establecimiento y residencia

¿Cuáles son los desafíos específicos de las políticas de establecimiento y residencia en el contexto de la integración de los migrantes? Las poblaciones extranjeras suelen concentrarse en los suburbios de las capitales. El porcentaje total de extranjeros es del 27 por ciento en los suburbios de Londres, del 26 por ciento en Bruselas, del 17 por ciento en Viena y del 13,9 por ciento en los alrededores de París (OCDE, 2003: 45,48). La formación de vecindarios y de suburbios poblados por migrantes revela con frecuencia el nivel de separación entre los “nativos” y “extranjeros”. Los ejemplos extremos de *bidonvilles* (barrios chabolistas) en los suburbios de las grandes ciudades europeas y norteamericanas ilustran que las políticas de establecimiento y de vivienda pueden conducir a la exclusión social, e incluso poner en peligro la seguridad local.

Es comprensible que los migrantes prefieran establecerse cerca de sus familiares y demás compatriotas. De este modo, a menudo escogen establecerse en la misma comunidad que las demás personas de su país de origen. De hecho, sobre todo cuando acaban de llegar, la familia y una comunidad familiar – idioma conocido, alimentación, lugares religiosos, etc. – pueden constituir una importante fuente de apoyo para los migrantes. Este importante vínculo inmediato hace que se desarrollen de un modo natural comunidades separadas compuestas por extranjeros. Además, los principios de derechos humanos aplicables establecen la libertad de elección del lugar de residencia. Sin embargo, esta tendencia a la separación limita

la integración y exacerba las tensiones sociales que pueden incluso dar lugar a la violencia, como ocurrió recientemente en los disturbios que se produjeron en Alemania y el Reino Unido en los complejos de viviendas de migrantes de las afueras de la ciudad. Una comunidad de migrantes separada del resto puede considerarse como diferente y, por tanto, más amenazadora para la sociedad de acogida. Puede percibirse como que ha escogido mantenerse separada, porque rechaza la cultura de acogida, y como una amenaza para la cohesión y unidad de la sociedad. ¿Cómo pueden incluir las políticas gubernamentales estas consideraciones antagónicas?

3.5 Asistencia médica y social

En tiempos de cambios en los sistemas de seguridad social y cuando las prestaciones se vuelven cada vez más caras para los ciudadanos, la cuestión de cómo garantizar la asistencia médica y social a los migrantes exige un examen detallado. El Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo recomienda en el capítulo 10 la igualdad de trato de los ciudadanos e inmigrantes que residen y trabajan legalmente en el país de acogida. Esta recomendación refleja el reconocimiento de que los migrantes deben contribuir al sistema social de igual manera que los ciudadanos y por tanto beneficiarse también del mismo.

Por otra parte, el aumento de la migración permanente y temporal conlleva la necesidad de considerar nuevos planteamientos en los regímenes de asistencia social. Cuando la migración temporal tiene lugar en el marco de programas migratorios, los formuladores de políticas tienen la oportunidad de establecer y aclarar las condiciones de seguridad social antes de la llegada de los migrantes. La cooperación entre los países de origen y de acogida puede abrir nuevos caminos para que los migrantes dispongan de la información necesaria, examinar las posibilidades de que los beneficios se mantengan en el país de origen y, en algunos casos, que se compartan las cargas de la asistencia.

La migración irregular desafía el planteamiento basado en la igualdad que otorga la misma asistencia médica y social a todas las personas que residen legalmente en un país. Aunque los extranjeros que han entrado ilegalmente en el territorio del país de acogida no pueden esperar recibir el mismo trato en términos de asistencia social, se debe considerar la posibilidad de concederles unos servicios básicos, como una asistencia médica de emergencia.

3.6 Regularización, naturalización y nacionalidad (ciudadanía)

La regularización de los migrantes irregulares no constituye en sí una medida de integración. Sin embargo, es un requisito para que los migrantes en situación irregular puedan acceder a las medidas de integración. ¿Se debe regularizar a estos migrantes? y en caso afirmativo, ¿cómo se puede garantizar la continuidad de esas medidas? Los costes y beneficios de la regularización son motivo de debate y controversia. Los defensores de las campañas de regularización sostienen que esta medida es necesaria para poder gestionar el gran número de migrantes que permanecen ilegalmente en el país de residencia permitiendo que puedan acceder a las medidas de integración. Los detractores argumentan que dichas medidas atraerán a más migrantes ilegales y se producirá un aumento de la migración ilegal. En su opinión, las campañas de regularización deben ir acompañadas de medidas que disuadan una mayor migración ilegal.

En la práctica, las campañas de regularización, en virtud de las cuales los migrantes indocumentados se beneficiarían de las medidas de integración, sólo serán eficaces si forman parte de un planteamiento global de gestión migratoria. Dicho planteamiento debe incluir asimismo mayores oportunidades para una migración regular, mejorar la gestión fronteriza y que se facilite la información necesaria a los migrantes potenciales.

Recuadro 8 – La nueva Ley griega sobre inmigración y programas para la legalización de los migrantes en situación irregular

A fin de responder eficazmente a las cuestiones de inmigración y, en particular, a la integración de los migrantes en la sociedad griega, así como la cuestión de la inmigración irregular, Grecia aprobó un nuevo marco legal que colma las lagunas de la legislación anterior, aprobando dos leyes en el 2001 y 2002. Las nuevas leyes otorgan la residencia y permisos de trabajo a inmigrantes que han entrado legalmente en Grecia, así como la legalización de inmigrantes que viven en Grecia sin permiso. Los objetivos de la nueva ley son los siguientes: control de entrada de los inmigrantes clandestinos; su progresiva legalización; y la integración económica y social de los inmigrantes legales en el marco de la protección de los derechos humanos de los migrantes. La ley estipula:

- El acceso de los migrantes al mercado laboral;
- La protección de los derechos de los migrantes;
- La integración de los migrantes en la sociedad griega (por ejemplo, la educación de sus hijos, acceso al ordenamiento jurídico, al sistema de seguridad social y sanitario);
- Reunificación familiar;
- Creación de servicios de inmigración específicos en el ámbito central y regional con el fin de poder aplicar políticas migratorias.

Teniendo en cuenta los flujos migratorios de la década de los 90, muchos de los cuales fueron irregulares, Grecia inició dos programas de legalización para inmigrantes, en 1998 y 2001 respectivamente. Según los resultados de una evaluación del primer programa, 380.000 personas solicitaron la tarjeta blanca, es decir, un permiso de residencia temporal, y 220.000 solicitaron la tarjeta verde (un permiso de residencia temporal y de trabajo).

(Fuente: Extracto de la intervención griega en el marco de la Octogésima cuarta Reunión del Consejo de la OIM, diciembre de 2002.)

La naturalización de los migrantes también es fuente de numerosos debates y controversias³⁷. ¿Cuándo debe otorgarse la nacionalidad? En función del planteamiento que tenga un país respecto a esta cuestión, la naturalización puede considerarse bien como un instrumento que conduce a la integración, o bien como la última fase en el proceso de integración. A menudo se argumenta que la nacionalidad refuerza el sentimiento de pertenencia del migrante a la sociedad de acogida y que por tanto aumenta su participación en todos los ámbitos de la sociedad. Ello no significa que deba otorgarse la nacionalidad sin restricciones. Cada Estado debe establecer los criterios en virtud de los cuales otorga la nacionalidad, a saber, la duración de la residencia, dominio del idioma o conocimiento de los deberes cívicos.

Un planteamiento mixto o gradual trata de sacar el mayor provecho de las ventajas de la naturalización y reduce cualquier posible consecuencia negativa. Entre las diferentes opciones destaca el derecho de otorgar a los no nacionales el derecho a voto en el ámbito local y nacional. El concepto de ciudadanía cívica, promovido por la Comisión de la Unión Europea, constituye un ejemplo de proceso gradual hacia la ciudadanía (véase el Recuadro 9). Sin embargo, el concepto gradual conlleva algunos riesgos, ya que “la concesión del estatuto puede constituir algo meramente superficial, en el sentido de que se establecen los derechos y obligaciones a los que está sujeto el nacional del tercer país” (Handoll, 2002: 25). Un planteamiento gradual contribuiría a la integración de los migrantes únicamente si se les otorga derechos adicionales.

³⁷ *Supra*, nota 31.

Recuadro 9 – El concepto de ciudadanía cívica de la Comisión Europea

En su Comunicación COM (2000) 757 de noviembre de 2000, la Comisión introdujo el concepto de ciudadanía cívica, definido como un conjunto de derechos y obligaciones básicos que los inmigrantes adquieren progresivamente en un período de varios años, de tal manera que reciban el mismo trato que los ciudadanos de su Estado de acogida, aunque no hayan sido naturalizados. La Carta de los Derechos Fundamentales establece un marco básico de la ciudadanía cívica, algunos derechos que se aplican debido a su carácter universal y otros derivados de los derechos de los ciudadanos de la Unión.

(Fuente: Comisión de la UE, 2003: Comunicación sobre inmigración, integración y empleo, página 23.)

Otro asunto relacionado con lo anterior es la cuestión de la doble nacionalidad. Muchos países exigen a los extranjeros que renuncien a su antigua nacionalidad cuando les otorgan la ciudadanía, del mismo modo que numerosos países no permiten que sus ciudadanos adquieran otra nacionalidad sin renunciar a la que tienen. Esta decisión puede tener consecuencias psicológicas y prácticas. Desde el punto de vista psicológico, dicha decisión puede crear el sentimiento de haber roto los lazos con el país de origen de un modo irreversible. Y desde un punto de vista práctico, la pérdida de la nacionalidad puede conllevar la pérdida de la propiedad y de los derechos de propiedad. En este sentido, una cooperación estrecha entre el país de origen y de acogida puede contribuir a que se establezcan soluciones que tengan en cuenta los intereses de los migrantes y los de sus respectivos países.

Recuadro 10 – Asuntos relacionados con la nacionalidad y la naturalización en Haití

Haití ha creado un ministerio encargado de las relaciones con los haitianos en el extranjero. Su objeto es el de mantener vínculos con los nacionales que residen en el extranjero, prestarles asistencia y facilitar la transferencia de remesas. Entre otras actividades, el Ministerio invita periódicamente a representantes haitianos en distintos países, incluidos los países europeos y el Canadá, para que narren sus experiencias y dificultades a la hora de integrarse en el país de acogida. Uno de los mayores problemas que citan los migrantes es el de la nacionalidad. Los haitianos no tienen derecho a adquirir una segunda ciudadanía, por lo que muchos de ellos renuncian a la nacionalidad haitiana para beneficiarse de la naturalización en los países de acogida. La consecuencia de ello es que les resulta difícil acceder a una propiedad porque ya no son nacionales haitianos.

(Fuente: Extracto de la contribución de un diplomático haitiano en el taller sobre integración del Consejo de la OIM.)

4. Conclusión

El propósito de este documento es dar una visión general de los objetivos que persiguen las políticas de integración y debatir los desafíos con que se enfrentan los formuladores de políticas a la hora de establecer y poner en práctica estrategias de integración.

Aunque los objetivos escogidos por los servicios de integración pueden variar de un país a otro, cabe destacar tres desafíos. En primer lugar, las pautas de migración actuales conducen a que haya cada vez más influencias culturales diversas en las sociedades de acogida. Estas influencias deben utilizarse de un

modo constructivo y mantener la cohesión y la unidad sociales. En segundo lugar, en unas estrategias políticas eficaces se debe involucrar a todas las partes pertinentes en el proceso de integración. Y en tercer lugar, debe reforzarse la cooperación internacional sobre esta cuestión para beneficio de los migrantes, las sociedades de acogida y los países de origen.

Además de estos desafíos generales, se han formulado numerosas preguntas sobre políticas sectoriales. Por ejemplo, ¿cómo pueden garantizar los países de acogida la integración económica en época de cambios estructurales en el mercado laboral? ¿Cómo pueden promover las políticas de integración la igualdad de acceso a la educación y permitir que los migrantes que se encuentran en lo más bajo de la escala social asciendan en la jerarquía? ¿Deben ser obligatorios los cursos de idiomas para los migrantes? ¿Cuándo debe otorgarse la nacionalidad?

Cada país debe examinar estas y otras muchas cuestiones antes de establecer sus propias respuestas políticas, a la luz de prácticas conocidas y eficaces y con la ayuda de todas las partes implicadas, incluidos los propios migrantes.

5. Referencias

- Comisión de la Unión Europea
2003 *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo*, COM (2003) 336, Bruselas, 3.06.2003.
- Consejo de Europa
2000 *Diversity and cohesion: New challenges for the integration of immigrants and minorities*, Estrasburgo.
- Coppel, J., J.C. Dumont y I. Visco
2001 “Trends in immigration and economic consequences”, Departamento de Asuntos Económicos de la OCDE, documento de trabajo N° 284, París.
- Handoll, J.
2002 “The Migrant as citizen? Long term resident migrants in the European Union”, documento elaborado con motivo del curso de verano 2002, “*European Union Law and Policy on Immigration and Asylum*”, *Odysseus Academic Network of Legal Studies*.
- Huntington, S.P.
1993 “*The Clash of Civilizations?*”, *Foreign Affairs* N° 3, p. 22-28.
- Huysmans, J.
1995 “Migrants as a security problem: Dangers of ‘securitizing’ societal issues”, en Robert Miles y Dietrich Thränhardt: *Migration and European Security. The Dynamics of Inclusion and Exclusion*, Londres.
- John, B.
2003 “The challenge of integrating migrants into host societies: A case study from Berlin”, en *World Migration 2003: Challenges and Responses for People on the Move*, World Migration Report Series No.2, Organización Internacional para las Migraciones, Ginebra.
- Kälin, W.
2003 “Human rights and the integration of migrants”, en T. Alexander Aleinikoff y Vincent Chetail 2003, *Migration and International Legal Norms*, La Haya, p. 271-288.
- Küng, H.
1991 *Global Responsibility: In Search of a New World Ethic*, Londres.
- Naciones Unidas
2001 Resolución de la Asamblea General sobre el Programa Mundial para el Diálogo entre Civilizaciones, aprobada el 9 de noviembre, 2001, documento de Naciones Unidas A/RES/56/6.

- 1998 *Recomendaciones sobre estadísticas de la migración internacional*, Revisión 1, División de Estadística de Naciones Unidas, serie de documentos estadísticos M, No. 58, Rev.1, Nueva York.
- Noguera, P.A.
 2003 “ ‘Joaquin’s dilemma’: Understanding the link between racial identity and school-related behaviors”, en M. Sadowski (ed.), *Adolescents at School: Perspectives on Youth, Identity, and Education*, Harvard Education Press, Cambridge MA.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)
 2000 “*Knowledge and Skills for Life: First Results from PISA 2000*”, disponible en <http://www.pisa.oecd.org/knowledge/home/intro.htm>.
- 2003 *Trends in International Migration*, SOPEMI, Informe anual, edición 2002. París.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
 2000 Informe final del taller internacional relativo a las mejores prácticas sobre los trabajadores migrantes y sus familias en Santiago de Chile, 19-20 de junio de 2000.
- 2002a “Migration, development, and integration”, documento de trabajo presentado por Irena Omelaniuk en la reunión de Knowledge Network, Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, 16-17 de diciembre de 2002 en Ginebra.
- 2002b “Migrants from the Maghreb and Mashreq countries: A comparison of experiences in Western Europe and the Gulf region”, documento de información para una reunión de alto nivel sobre migración de funcionarios de EUROMED, Organización Internacional para las Migraciones, Ginebra.
- Owen
 2000 “Migrant workers: Best practices regarding integration and citizenship”, documento de información presentado en el taller de expertos internacionales sobre las mejores prácticas en relación con los trabajadores migrantes, Santiago de Chile, junio de 2000.
- Parlamento de las Religiones del Mundo
 1993 *Declaration Toward a Global Ethic*, Chicago.
- Ratha, D.
 2003 “*Workers’ Remittances: An Important and Stable Source of External Development Finance*”, en el Banco Mundial 2003, *Global Development Finance*, Washington, p.157-176.
- Ray, B.
 2002 “Immigrant integration: Building to opportunity”, documento del Instituto de Política Migratoria, disponible en <http://www.migrationinformation.org/feature/print.cfm?ID=57>

Rudiger, A., y S. Spencer

2003 "Social integration of immigrants and ethnic minorities. Policies to combat discrimination", documento presentado en la Conferencia OCDE/UE sobre los Aspectos Económicos y Sociales de la Migración, Bruselas, 21-22 de enero de 2003.

Steele, C.

1997 "A threat in the air: How stereotypes shape the intellectual identities and performance of women and African Americans", *American Psychologist* 52 (Junio 1997): 613-629.

MIGRACIÓN IRREGULAR

MIGRACIÓN IRREGULAR: ENFOQUES GLOBALES Y ENCAMINADOS HACIA SOLUCIONES

Informe del relator sobre el taller

Me es sumamente grato dirigirme a esta audiencia para ofrecer un breve resumen del taller de hoy sobre migración irregular.

Al principio, coincidimos en que el fenómeno de la migración irregular plantea desafíos al concepto de Estado benefactor, al socavar la solidaridad dentro de una sociedad determinada. Por consiguiente, el objetivo de las perspectivas para encarar la migración irregular es preservar la coherencia y solidaridad que hay dentro de las sociedades. Es más, la sociedad, al igual que los migrantes irregulares, necesitan estar protegidos de actividades delictivas vinculadas con la migración irregular. A fin de garantizar el apoyo público para los programas de inmigración y de migración regular, es preciso contar con políticas nacionales eficientes. También, es preciso proteger los derechos humanos de los migrantes. A nivel nacional, debe existir un diálogo entre el sector privado y el gobierno con miras a mejorar las políticas nacionales sobre migraciones en su globalidad.

Las deliberaciones se centraron en las causas originarias de la migración irregular: condiciones socioeconómicas complejas en los países de origen, redes delictivas transnacionales, políticas migratorias restrictivas en los países de destino y las carencias legislativas en los países de origen, por sólo citar las más pertinentes. También se destacó la necesidad de proveer información apropiada a los migrantes potenciales en los países de origen. Con frecuencia, hay una importante brecha entre la percepción y realidad de las oportunidades en los países de destino.

Varias delegaciones hicieron hincapié en la responsabilidad que tienen los países de destino de acoger a los migrantes en el pleno respeto de sus derechos, al tiempo que los migrantes deben respetar las leyes de las sociedades de acogida. Se destacó que la regularización de los migrantes irregulares no era una solución a largo plazo. Los delegados pusieron de relieve que la regularización podría ayudar a identificar y proteger a los migrantes irregulares, especialmente aquellos que eran víctimas de la trata. No obstante, ello podría tener un efecto magnético y fomentar una mayor migración irregular.

Una delegación propuso una descripción del funcionamiento ideal de un sistema adecuado de gestión de la migración como un medio para yugular las deficiencias de los sistemas vigentes. En dicha descripción se enuncia lo siguiente:

- 1) La migración regular se efectúa de conformidad con las leyes nacionales y soberanas.
- 2) Hay oportunidades razonables para que las personas puedan emigrar legalmente de manera temporal o permanente.
- 3) Los programas de migración cuentan con el apoyo de las comunidades en los Estados de acogida.
- 4) Se ofrece protección adecuada a las personas que la necesitan, incluida asistencia para el reasentamiento, cuando corresponda.
- 5) Retorno rápido a los países de nacionalidad para las personas que permanecen ilegalmente en otros países.
- 6) Respeto de los derechos humanos y la dignidad de los migrantes.

- 7) Ayuda y cooperación para el desarrollo, incluidas alternativas a la migración irregular.
- 8) Sólidos sistemas institucionales (en términos de personal y tecnología).
- 9) Cooperación bilateral y multilateral efectiva para encauzar las corrientes migratorias.

Es importante señalar que el diálogo para el establecimiento de un sistema de migración no concierne únicamente a los Estados sino también a organizaciones no gubernamentales y a instituciones internacionales.

Finalmente, las delegaciones coincidieron en que las soluciones deben tener en cuenta a todos los interlocutores y variables de la ecuación migratoria. Es preciso ofrecer oportunidades para la migración regular al tiempo que se encara la migración irregular, y encontrar perspectivas para la protección y también para la aplicación de la ley. Las soluciones deben comprender elementos de fortalecimiento institucional y cooperación. Los Estados deben desarrollar sólidos sistemas de gestión de la migración que transformen la migración irregular en migración regular. Simultáneamente, es preciso establecer nuevas asociaciones a nivel nacional, regional e internacional, a fin de intercambiar conocimientos y mejores prácticas. Si se encauza la migración de esta manera será benéfica para todos los países concernidos.

Agradezco su gentil atención.

MIGRACIÓN IRREGULAR: ENFOQUES GLOBALES Y ENCAMINADOS HACIA SOLUCIONES

Resumen del taller

Esbozo

El Taller sobre Migración irregular: enfoques globales y encaminados hacia soluciones se llevó a cabo el 3 de diciembre, en el marco de la Octogésima cuarta Reunión del Consejo de la Organización Internacional para las Migraciones.

Tras una breve presentación del tema, el Moderador invitó a los participantes a plantear cuestiones de interés y a dar a conocer sus opiniones. Las deliberaciones fueron de carácter oficioso y pusieron de relieve puntos de vista comunes y divergentes.

Si bien era imposible encarar exhaustivamente cada uno de los diversos temas vinculados con la migración irregular, los participantes acogieron con beneplácito la oportunidad de debatir informalmente estas cuestiones a menudo tan delicadas.

Uno de los resultados más importantes de este taller fue el amplio consenso entre las delegaciones de que había que encarar

el fenómeno de la migración irregular de manera global. Ello implicó cuestiones tan diversas pero tan interrelacionadas como las oportunidades legales para emigrar, la trata y el tráfico de personas, las causas originarias, el tránsito irregular, los derechos humanos, y muchas otras más que potencialmente eran importantes componentes de una perspectiva global. Con ese fin, era preciso que todos los interlocutores colaborasen a nivel nacional, regional e internacional.

Resumen de las deliberaciones

Se invitó a los participantes a identificar los principales problemas que planteaba la migración irregular y el papel que podía desempeñar la gestión migratoria. Se destacó que la migración irregular podía ser una consecuencia de la falta de protección o del incumplimiento de los derechos humanos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales.

Un importante número de delegados habló de la necesidad de contar con oportunidades para emigrar legalmente y vinculó la falta de esas oportunidades a la migración irregular. Una de las delegaciones señaló que la migración constituía una amenaza para el concepto de Estado benefactor que se basaba en la solidaridad de los ciudadanos. Si la migración, especialmente la migración irregular, no se encauzaba de manera sostenible podía socavar esta solidaridad y la manera en que funcionaban los Estados benefactores.

Como punto de partida para evaluar dónde fallaban las políticas y perspectivas vigentes, una de las delegaciones presentó nueve características de lo que podría ser un sistema de gestión de la migración adecuado:

- 1) La migración regular se efectúa de conformidad con las leyes y normas nacionales.
- 2) Hay oportunidades razonables para que las personas puedan emigrar legalmente de manera temporal o permanente.

- 3) Los programas de migración cuentan con el apoyo de las comunidades en los Estados de acogida.
- 4) Se ofrece protección adecuada a las personas que la necesitan, incluida asistencia para el reasentamiento, cuando corresponda.
- 5) Retorno rápido a los países de origen para las personas que permanecen ilegalmente en otros países.
- 6) Respeto de los derechos humanos y la dignidad de los migrantes.
- 7) Co-desarrollo, incluidas alternativas a la migración ilegal.
- 8) Sólidos sistemas institucionales (en términos de personal y tecnología).
- 9) Cooperación bilateral y multilateral efectiva para encauzar las corrientes migratorias.

La imagen de la migración se ve socavada por la migración irregular, especialmente en las sociedades de acogida. Dichas sociedades tienden a vincular el fenómeno de la migración legal o regular con la migración irregular y, consecuentemente, con actividades delictivas resultantes, eventualmente, de la migración irregular. A raíz de ello, disminuye el apoyo público para los migrantes y también para los programas de migración regular.

En consecuencia, una de las tareas clave de los gobiernos nacionales es asegurar y promover el apoyo público para las políticas nacionales de migración, incluida la promoción de una imagen positiva de la migración. Simultáneamente, es preciso asegurar la protección de los migrantes, así como de sus derechos y de su dignidad. A efectos de medir la capacidad de una sociedad de absorber e integrar a migrantes, se debatió el concepto de “umbral de tolerancia”.

Los participantes destacaron la importancia de un diálogo a nivel nacional entre gobiernos y el sector privado para ajustar idóneamente las políticas y programas migratorios nacionales. A medida que aumenta la migración laboral en todo el mundo, este diálogo adquiere mayor trascendencia.

Seguidamente se pasó a identificar las causas originarias predominantes en la migración irregular. Con relación a los países de origen, los participantes destacaron complejas condiciones socioeconómicas que incitan a las personas a emigrar. Al no haber una gestión migratoria efectiva ni una aplicación de la ley en los países de origen por un lado, y dadas las políticas migratorias restrictivas en los países de destino por otro, los migrantes potenciales optaban, a menudo, por emigrar ilegalmente. Esta decisión se veía facilitada por la existencia de redes delictivas transnacionales bien organizadas que frecuentemente ofrecían sus servicios a los migrantes, a elevados costos y en condiciones peligrosas. Por consiguiente, a fin de encarar las causas originarias, los países de origen y de destino deberán desarrollar perspectivas conjuntas para mejorar las difíciles condiciones económicas que reinan en los países de origen.

Hubo un amplio consenso entre los delegados de que la información sobre las oportunidades legales así como las condiciones y reglamentaciones en los países de destino, era esencial para los migrantes potenciales. A menudo, había una gran diferencia entre la percepción que tenían los migrantes de las oportunidades en los países de destino y la situación real.

Al plantear la cuestión de las responsabilidades, los participantes destacaron el deber de los países de destino de acoger a los migrantes en el pleno respeto de sus derechos. Por su parte, los migrantes tienen la obligación de respetar las leyes y normas de las sociedades de acogida.

Si bien los participantes estuvieron de acuerdo en que la regularización de los migrantes ilegales en los países de destino podría garantizar su protección, algunos expresaron el temor de que esta práctica fomentase aún más la migración irregular.

Al poner de relieve el nexo que existía entre la migración y el asilo, hubo un amplio acuerdo sobre la necesidad de garantizar la protección de quienes son genuinos refugiados. En este contexto se citaron como pertinentes las Consultas Globales sobre Protección y la Agenda para la Protección.

Muchas delegaciones destacaron la necesidad de contar con la participación de todos los interlocutores en el establecimiento de un sistema de gestión de la migración. Era preciso incluir a organizaciones de la sociedad civil y a ONG nacionales e internacionales, así como a organizaciones intergubernamentales. Las soluciones globales requerían elementos de fortalecimiento institucional en los países de origen, tránsito y destino, además de una sólida cooperación a nivel nacional, regional e internacional.

DIÁSPORA

APOYO DE LAS DIÁSPORAS A LA MIGRACIÓN Y AL DESARROLLO

Informe del relator sobre el taller

Sra. Presidenta, Sr. Director General, distinguidos delegados:

Es un verdadero placer hacer uso de la palabra para narrar las deliberaciones que tuvieron lugar en nuestro taller. No tengo la pretensión de analizar exhaustivamente todos los ejemplos enriquecedores que aportaron los delegados durante las deliberaciones. Me limitaré a destacar los aspectos sobresalientes. Como no dispongo de mucho tiempo, es posible que se me escape algún detalle, pero los delegados que participaron en el taller podrán completar mi informe en el debate consecutivo a esta presentación.

¿Primeramente, qué es la diáspora?

La diáspora es un desplazamiento de personas de un país a otro en razón de distintos factores (económicos, sociales, políticos) que afecta a todos los estratos sociales y a todos los países. Estos movimientos se han visto acentuados por la globalización y en particular por la *fuga de cerebros* que es un aspecto de la diáspora, por la naturaleza de la ciencia

propriadamente dicha, que se desarrolló desde tiempos inmemoriales gracias a la libre circulación de ideas y de personas.

¿Entonces, cuál es el papel de la diáspora?

Primeramente, hubo un *consenso* general sobre el papel que desempeña la diáspora en el desarrollo del país de origen. Todos los delegados coincidieron en que la diáspora permite el establecimiento de una relación colaborativa entre el país de origen y el de acogida. Se trata pues de un sistema de co-desarrollo entre tres interlocutores: el país de origen, el país de acogida y la sociedad civil representada por la diáspora.

Las deliberaciones giraron en torno a “cómo” aprovechar la diáspora desde dos perspectivas: las remesas y la transferencia de conocimientos, como medios para contribuir al desarrollo de los países de origen. Con ese fin, es preciso que las autoridades locales y los Estados valoricen y apoyen a las diásporas.

En lo que respecta a las remesas, el papel del Estado es esencial para canalizar las inversiones de la diáspora, que de lo contrario se dispersarían. Principalmente hay que:

- Institucionalizar y racionalizar los modos de transferencia;
- Canalizar las transferencias hacia proyectos locales de desarrollo;
- Por ejemplo, el programa “Tres por Uno” de México implica conjuntamente al Estado, a las autoridades locales y a las asociaciones de migrantes;
- Establecer un sistema de préstamos y donaciones mediante la concesión de créditos (como es el caso en Túnez);
- Llegar a un acuerdo con las instituciones financieras para reducir las comisiones que se imputan a las transferencias de ingresos.

En lo que atañe a la transferencia de conocimientos, se han previsto varias soluciones para aprovechar la circulación de competencias:

- El programa MIDA en África;
- Conferencias que reúnan a los expatriados para mantener contacto con ellos;
- Ahondar los aspectos universitarios: programas de visitas temporeras o estancias de corta duración para los académicos expatriados a fin de que puedan seguir de cerca los trabajos de tesis o impartir cursos universitarios específicos (Benin y Túnez).

Las deliberaciones también giraron en torno a aumentar la ayuda, a contar con contribuciones financieras y a mejorar los vínculos entre la migración y el desarrollo en los países de origen. A este respecto cabe:

- Ampliar el programa MIDA en África por subregiones geográficas;
- A nivel europeo, la Comisión Europea ha publicado hoy (3 de diciembre de 2002) un comunicado sobre la relación entre la migración y el desarrollo con el objeto de promover un diálogo intensivo con los países en desarrollo en un espíritu de colaboración;
- Instituir procesos de consultas regionales que sirvan de marco operativo para llevar a la práctica iniciativas de migración y desarrollo;
- Aumentar las oportunidades para los países de origen para que puedan acceder a la formación y al desarrollo de competencias de sus nacionales.

Agradezco su gentil atención.

APOYO DE LAS DIÁSPORAS A LA MIGRACIÓN Y AL DESARROLLO

Resumen del taller

Esbozo

El Moderador abrió el taller invitando a los participantes a entablar un debate informal que permitiría una comprensión común de cómo sacar provecho de la diáspora y de su contribución a los países de origen.

Las deliberaciones pusieron de relieve la necesidad de consolidar la cooperación y la asociación activa entre países de origen, países de acogida y migrantes.

Durante el taller se habló de reducir a un mínimo las repercusiones negativas de la *fuga de cerebros* y alentar al máximo las repercusiones positivas de la *ganancia de cerebros* y *circulación de cerebros*. Se enunciaron los obstáculos para la consecución de estos empeños, es decir, el elevado costo de las transacciones de transferencia de remesas. Se abordó con cierto detalle la intervención específica, incluidos los empeños para encauzar más eficazmente las remesas y se habló del programa MIDA patrocinado por la OIM.

Las delegaciones intercambiaron diversas opiniones sobre el papel de las diásporas a la hora de facilitar el desarrollo de los países de origen. Los participantes coincidieron en que es importante encarar los vínculos entre la migración y el desarrollo, y expresaron su agradecimiento por la pertinencia del taller.

Resumen de las deliberaciones

¿Qué es la diáspora? La diáspora es el resultado de movimientos de personas en gran escala de un país a otro durante un largo periodo de tiempo. Influyen en estos movimientos diversos factores (económicos, sociales y políticos) que afectan a todos los estratos de la sociedad y a todos los países. *¿Cuál es el papel de la diáspora?* Hubo un *consenso* general en cuanto al papel de la diáspora en el desarrollo de los países de origen. Todas las delegaciones coincidieron en que la diáspora daba lugar a vínculos entre los países de origen y los países de destino o de acogida. Como tal, era un sistema de co-desarrollo entre tres interlocutores: el país de origen, el país de acogida y la sociedad civil representada por la diáspora.

Las discusiones giraron en torno a “cómo” sacar provecho de la diáspora desde dos perspectivas, a saber las remesas y la transferencia de pericia, puesto que éstas contribuían al desarrollo de los países de origen. Con ese fin, las autoridades locales y Estados debían apoyar y ayudar a las diásporas.

Con relación a las remesas, el Estado tenía un importante papel que desempeñar para canalizar las inversiones de la diáspora, que de lo contrario se dispersarían. Era preciso institucionalizar y racionalizar las remesas enviadas a los países de origen. Ello alentaría a los migrantes a enviar dinero a sus hogares a través de canales oficiales. En razón del elevado costo de las transacciones y de los complicados procedimientos a la hora de transferir dinero a través de los bancos, algunos migrantes recurrían a transferencias oficiosas mediante vías no institucionales, que podían comprometer su contribución al

desarrollo. Los delegados destacaron la necesidad de que los Estados suscribieran acuerdos con las instituciones financieras pertinentes para reducir los costos de transferencia y mejorar la eficacia y accesibilidad de los usuarios. Sin embargo, se hizo hincapié en que los países de origen debían aplicar sólidas políticas económicas y tener sistemas financieros bien controlados a fin de facilitar este proceso.

En las deliberaciones se debatió cómo las instituciones financieras podían captar las remesas y canalizarlas hacia las inversiones en proyectos de desarrollo local. Uno de los ejemplos citados fue establecer un sistema de créditos con intereses bajos para estimular la inversión en actividades comunitarias. También se concedió particular atención al programa “Tres por Uno” de México, por ser una inversión conjunta que implicaba al Estado, a las autoridades locales y a las asociaciones de migrantes. El programa había tenido éxito a nivel nacional y potencialmente podría ampliarse a niveles bilaterales y regionales. Los participantes demostraron interés en este programa y solicitaron información adicional.

En lo que atañe a la transferencia de pericia, se examinaron diversas opciones para aprovechar la circulación de cerebros. Se consideró como posible solución el Programa de la OIM de Migración para el Desarrollo en África (MIDA). Este programa implicaba la transferencia temporal o permanente de recursos y competencias vitales para apoyar el desarrollo de países de origen. También se ocupaba de la promoción de la condición jurídica de la diáspora en los países de destino y recuperaba los recursos y competencias de los migrantes africanos a través de una serie de transferencias reales y virtuales. No obstante, uno de los delegados destacó que algunos países del África no beneficiaban del programa MIDA, y por ello, recomendó la ampliación del programa a otras subregiones de África. Asimismo, varios participantes sugirieron que los procesos de consultas regionales fuesen el mecanismo para fijar el marco operativo de la puesta en práctica de iniciativas de migración para el desarrollo.

También se propuso recurrir a conferencias o consultas para iniciar diálogos e intercambiar ideas y opiniones entre migrantes

en el extranjero y los gobiernos de sus países de origen a fin de identificar soluciones a los problemas de desarrollo. En caso de existir esta red de migrantes, una delegación propuso que se estableciera una lista de direcciones de la diáspora nacional en el extranjero. Las consultas antedichas también deberían servir para concienciar y ofrecer oportunidades a los jóvenes que trabajan *legalmente* en el extranjero y reducir al mínimo tanto la migración irregular como la intervención de traficantes. También se habló de intensificar los programas de enseñanza, incluyendo la promoción de visitas temporeras o permanencias de corta duración de académicos expatriados, permitiéndoles que supervisen tesis o que enseñen en las universidades. Esta solución no exigía el retorno permanente de los migrantes competentes, sin embargo, los países de origen podían beneficiar de su experiencia y conocimientos gracias a estas visitas temporeras.

Las deliberaciones también se centraron en acrecentar la ayuda y las contribuciones financieras de los países de acogida. Por ejemplo, varias delegaciones recomendaron que los países de destino alentasen a los migrantes competentes a efectuar viajes de corta duración a sus países de origen, principalmente a médicos y especialistas en tecnología de información. Asimismo, una de las delegaciones solicitó que se posibilitara el intercambio de estudiantes, reduciendo las restricciones para la concesión de visados de estudiantes y para la inscripción de estudiantes internacionales, especialmente en los Estados Unidos. Es más, en razón del costo de la matrícula en divisas, los estudiantes extranjeros necesitaban mayor apoyo financiero. Finalmente, puesto que muchos países tenían actividades con miras al apoyo de las diásporas al desarrollo, se consideró sumamente útil en el futuro establecer un inventario global de esas actividades.

APOYO DE LAS DIÁSPORAS A LA MIGRACIÓN Y EL DESARROLLO: DESAFÍOS Y POSIBILIDADES

Introducción

Los procesos migratorios, que son cada vez más complejos y globalizados, han dado lugar a nuevas ideas, conceptos, prácticas y políticas en materia de migración. El concepto de diásporas de migrantes es uno de los temas principales del debate internacional sobre la migración y el desarrollo. Las prácticas transnacionales de las diásporas están modificando las implicaciones geográficas para los países de origen y de destino y, por tanto, las propias políticas migratorias. Las diásporas crean un “espacio” que conduce a la emergencia de comunidades internacionales. Este “espacio” está constituido por miembros dispersos en numerosos países del mundo.

Las diásporas desempeñan una función cada vez más importante en el desarrollo económico y social de sus países de origen. Gracias a las comunicaciones y a las tecnologías de transporte modernas, los migrantes pueden mantener vínculos con sus países de origen y transferir conocimientos y fondos. De este modo, contribuyen en gran medida al desarrollo económico de sus países de origen.

En ese contexto, este documento expone los principales desafíos que se plantean a la hora de establecer un vínculo entre la migración y el desarrollo, así como las contribuciones que pueden aportar las comunidades de migrantes en el extranjero. Comienza estableciendo un marco conceptual para comprender lo que se entiende hoy por “diásporas” y la función que pueden desempeñar para facilitar el desarrollo. El documento examina tres temas principales: (a) la transferencia de conocimientos; (b) la transferencia de fondos y, (c) las ventajas de que se establezcan acuerdos entre los países de origen y de destino para abordar estas cuestiones. En lo que se refiere a la transferencia de conocimientos, aquí se examinan los retos de minimizar los efectos negativos del éxodo de competencias (*brain drain*) y de sacar el mayor provecho de las contribuciones de las personas calificadas que regresan a sus países de origen (*brain gain*) y de la circulación temporal de dichas personas (*brain circulation*). En lo que respecta a la transferencia de fondos, en el documento se examinan cuestiones relacionadas con el envío de las remesas y su contribución al desarrollo económico y social de los países de origen. Por último, se subrayan las ventajas de reforzar los acuerdos de cooperación entre los países de origen y de acogida y las propias diásporas. El diálogo constante entre las distintas partes implicadas puede permitir que se comprenda mejor la dinámica de la migración y sus vínculos con el desarrollo, así como reforzar los acuerdos y la cooperación para lograr una paz y una estabilidad generales.

1. Consideraciones básicas

1.1 Definición de “diáspora”

La palabra “diáspora” proviene del término griego equivalente a “dispersar” “sembrar” o “esparcir”. Los antiguos griegos consideraban la “diáspora” como una palabra neutra para referirse a la migración, los asentamientos y la colonización. También denotaba un vínculo con el país o comunidad de origen y una relación que se mantenía desde el punto de vista

emocional, político y económico. Sin embargo, actualmente el término se utiliza sobre todo para referirse a los judíos, africanos y palestinos que fueron detenidos y expulsados de su tierra natal (Cohen, 1997). Este término también comprende otros grupos de población que residen en el extranjero y que poseen una fuerte identidad colectiva, ampliando su definición y ámbito de aplicación (Van Hear, 1998).

En este documento el término “diáspora” se utilizará en general para referirse a grupos o comunidades de migrantes que resultan del movimiento de personas de un país a otro durante un largo período de tiempo. Este proceso de migración se ha acelerado con la globalización y los avances en las tecnologías de la información y de las comunicaciones, así como con la mejora del acceso a los distintos medios de transporte. Aunque las diásporas se hayan establecido en el extranjero de forma permanente, se caracterizan por ser muy conscientes de su origen e identidad, así como por mantener vínculos con sus países de origen.

Los factores que motivan la migración son complejos y están interrelacionados entre sí. Entre las principales causas destacan los conflictos políticos y bélicos así como las catástrofes naturales y tecnológicas causadas por el hombre³⁸. Estos son calificados comúnmente como factores que “empujan” a migrar. Luego hay factores de “atracción”, como la búsqueda de mejores oportunidades económicas y personales, así como de formación y profesionales³⁹. Este documento se centra en particular en estos últimos.

³⁸ Las catástrofes naturales hacen referencia por ejemplo a las sequías prolongadas, las inundaciones, los huracanes y las erupciones volcánicas. Entre las catástrofes tecnológicas destacan la rotura de presas hidroeléctricas, las fugas de plantas nucleares o los vertidos masivos de petróleo.

³⁹ Para mayor información sobre estos factores, consúltense los artículos políticos “Comprehensive and Solutions-Oriented Approaches to Irregular Migration”, Diálogo Internacional sobre la Migración de la OIM, octogésima cuarta reunión del Consejo, diciembre de 2002.

1.2 Las diásporas como elemento de desarrollo

La migración internacional no deja de aumentar rápidamente, y con ella aumentan las posibilidades de que los migrantes mantengan estrechos vínculos con sus comunidades de origen y contribuyan al desarrollo económico y social de sus países de origen. Las diásporas pueden apoyar el proceso migratorio y las oportunidades de desarrollo vinculadas a dicho proceso, lo que a su vez puede beneficiar a las comunidades de migrantes en el extranjero y a los países de origen y de acogida. Este documento examinará el principal reto al que se enfrentan los legisladores a la hora de aprovechar la contribución de las diásporas a la migración y al desarrollo a través de dos instrumentos principales: (a) la transmisión de conocimientos, y (b) las remesas de fondos. Esta cuestión plantea la pregunta de cómo pueden apoyar los gobiernos y las instituciones públicas los esfuerzos de las diásporas y de este modo contribuir eficazmente a sus propios esfuerzos de desarrollo.

En teoría, las diásporas pueden contribuir de tres modos, que pueden resumirse en capital humano, financiero y social. Cada uno de estos elementos puede afectar al país de origen de un modo particular, intencionalmente o no. El primero, el capital humano, se refiere a las diásporas que emigraron a países más desarrollados y que se benefician de la mayor calidad educativa y de formación, así como de la experiencia acumulada del país, lo que a su vez puede contribuir al desarrollo del país de origen. En segundo lugar, las diásporas suelen enviar al país de origen en concepto de remesas una parte del capital financiero acumulado, lo que contribuye a estimular la economía local y a modernizar sectores importantes como la sanidad y la educación, beneficiando a la comunidad local y a la población en su conjunto. En tercer lugar, los migrantes también acumulan un capital social. Las redes creadas por los miembros de las diásporas que regresan a sus países y los vínculos establecidos con los países de acogida permiten a los países en desarrollo acceder a mercados más desarrollados y convertirse en un instrumento para orientar las inversiones extranjeras directas al país de origen (Hunger, 2002).

2. Principales desafíos

2.1 Aprovechar el capital humano

El desafío al que se enfrentan los gobiernos y otros interlocutores para lograr una comprensión global de los procesos migratorios internacionales es cada vez más complejo, sobre todo si se tiene en cuenta el creciente número de acuerdos bilaterales y multilaterales celebrados entre los gobiernos de las principales regiones del mundo en relación, por ejemplo, con la migración laboral, o los distintos compromisos sobre los movimientos temporales de personas en virtud del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS). En numerosos países receptores, se considera que los migrantes calificados y semicalificados suplen la falta de mano de obra en determinados sectores como la agricultura, la construcción o algunos sectores de servicios como la hostelería. En ese sentido, la migración permite aliviar parte de las crecientes presiones demográficas provocadas por el envejecimiento de la población de los países desarrollados, así como por el alto índice de desempleo en los países más pobres.

Se pueden distinguir distintas categorías de migrantes por motivos laborales: los no calificados, los semicalificados y los altamente calificados. El término inglés *brain drain* se utiliza para describir al flujo de profesionales altamente calificados, cuya salida provoca que el mercado laboral local se quede sin el capital humano necesario para el avance de la economía y la educación del país. Estos efectos potenciales negativos en los países de origen llevan observándose desde hace tiempo, y suponen la pérdida de personal calificado en sectores importantes para el desarrollo nacional como la sanidad, la educación y la tecnología. Por otra parte, numerosos países desarrollados se enfrentan a la falta de personal calificado, en particular en ámbitos como la tecnología de la información y la medicina. En respuesta a estas oportunidades, los países en desarrollo se muestran cada vez más interesados en satisfacer esas necesidades haciendo hincapié en formar al personal necesario

para que trabaje en el extranjero. Sin embargo, el éxodo de profesionales calificados puede perjudicar a los países en todos los ámbitos y constituye el principal obstáculo para el desarrollo económico y progreso de los países de renta baja, donde se frena el crecimiento económico ante la pérdida de rentabilidad de sus inversiones en educación y formación.

Estudios recientes han analizado la relación que existe entre la migración y el desarrollo del país de origen y el nivel óptimo de éxodo de profesionales calificados. La posibilidad de emigrar en busca de salarios más altos puede estimular la oferta y un mayor recurso a la educación, haciendo que de este modo aumente el número de inscripciones en instituciones educativas y de formación, que se incremente el nivel de formación de la población local y se estimule el crecimiento económico del país de origen (Lowell, 2001). Aunque es difícil determinar con toda seguridad cuál es el nivel más adecuado, es necesario considerar los riesgos y las posibles ventajas del éxodo de profesionales calificados para poder formular políticas migratorias eficaces tanto en los países de origen como de acogida.

Mientras que algunos estudios se centran exclusivamente en la pérdida de personal altamente calificado por parte del país de origen, otros evalúan la migración desde una perspectiva más dinámica (Burki, 2000). Desde ese punto de vista, es mejor que las personas que no encuentren empleo en su país emigren. Una vez en el extranjero, pueden fomentar las inversiones en su país de origen a través de las remesas. Los migrantes adquieren nuevos conocimientos y experiencias que pueden beneficiar a sus países de origen y crear unas relaciones positivas en función de los vínculos que establezcan y mantengan con sus países de origen.

Las políticas públicas sobre los migrantes altamente calificados han evolucionado con el paso del tiempo y se refieren tanto a los efectos negativos como a las medidas para mitigarlos, así como a los posibles efectos positivos de la emigración y la mejor forma de beneficiarse de ella. Entre las medidas políticas para contrarrestar el éxodo de profesionales calificados se destacan los mecanismos financieros compensatorios como la imposición fiscal (Bhagwati, 1976), la regulación de los flujos y

CUADRO 3
 NÚMERO TOTAL DE VISADOS DEL TIPO H-1 (H-1A Y H-1B) EXPEDIDOS POR EE.UU.
 ENTRE 1989-1999

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
India	4,4	4,6	6,9	10,7	18,0	22,9	26,3	32,0	39,3	44,0	47,2
China	1,7	1,0	1,9	1,7	2,4	2,5	3,2	3,9	4,0	4,2	5,0
Philippines	12,4	12,4	12,2	14,6	18,0	17,8	17,0	7,7	3,3	3,0	2,6
Mexico	6,0	6,4	5,4	4,8	3,1	2,3	2,5	3,2	3,5	2,5	2,1
Russia	4,6	6,3	6,6	3,2	4,5	2,5	2,0	2,1	1,7	1,5	1,4
Total LDCs	29,2	30,8	33,1	35,1	46,0	48,1	50,9	48,8	51,8	55,4	58,2
UK	13,6	12,2	14,8	13,0	9,5	8,6	8,1	9,3	8,6	6,9	5,7
Japan	7,5	6,5	8,7	5,4	5,1	4,5	3,5	4,0	3,6	3,1	2,9
France	4,7	3,9	4,1	3,3	2,1	2,0	2,1	2,4	2,3	2,3	2,3
Germany	3,7	2,8	3,2	2,9	2,4	2,2	2,5	2,5	2,6	2,5	2,1
Australia	1,8	1,4	1,9	1,9	2,0	2,1	1,8	1,9	1,8	1,8	1,4
Total Developed Countries	31,4	26,8	32,6	26,5	21,1	19,5	17,9	20,2	19,0	16,7	14,3

CUADRO 3 (cont.)
 NÚMERO TOTAL DE VISADOS DEL TIPO H-1 (H-1A Y H-1B) EXPEDIDOS POR EE.UU. ENTRE 1989-1999

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Others	39,4	42,4	34,3	38,4	32,9	32,4	31,2	31,1	29,3	27,9	27,4
Total No. of Visas	48.820	58.673	59.325	51.667	42.206	49.284	59.093	60.072	80.608	91.378	116.695

Los ejemplos hacen referencia a los visados temporales del tipo H-1A y H-1B expedidos a los trabajadores admitidos en Estados Unidos para realizar tareas en ocupaciones específicas. Estos datos muestran que el porcentaje de migrantes altamente calificados procedentes de los países en desarrollo pasó del 46% (42.206 visados expedidos) en 1993 al 58,2% en 1999 (116.695 visados).

Fuente: Cita de Commander S., M. Kangasniemi, y L. A. Winters (2002).

las políticas restrictivas para disuadir la emigración de los profesionales calificados (Meyer, et al., 1997). Sin embargo, estas medidas no abordan las causas de los flujos migratorios, como es la falta de recursos económicos del país de origen para absorber al personal calificado. El segundo planteamiento se desarrolló teniendo en cuenta estas limitaciones y haciendo hincapié en las opciones de retorno disponibles, tanto permanentes como temporales. Con mayor frecuencia, los gobiernos están instaurando planteamientos políticos que reconocen las repercusiones positivas de la migración en el desarrollo, por ejemplo, la utilización productiva de las remesas transferidas por los migrantes calificados y no calificados que residen en el extranjero.

Cuando regresan, los migrantes también traen consigo unos conocimientos y una experiencia que puede beneficiar al país de origen. Esta situación se conoce como “ganancia de competencias” y el proceso puede aportar más en términos de valor neto y contribuir a que se distribuyan más eficazmente los conocimientos en el país de recepción. Una diáspora de migrantes es importante para el éxito de las estrategias de retorno, en particular a la hora de reforzar los vínculos con actividades productivas como la ciencia y la tecnología⁴⁰. Como los migrantes que retornan también mantienen vínculos con la comunidad internacional, pueden servir de instrumento para permitir que sus países de origen accedan y participen en esferas importantes de la economía mundial. Ello puede a su vez generar mayores inversiones extranjeras directas, lo que puede constituir un importante factor de crecimiento económico, así como de producción y empleo en los países de origen de los migrantes.

Los países de origen también pueden beneficiarse de lo que se denomina “circulación de competencias” (*brain circulation*) al permitir, por ejemplo, que los profesionales calificados expatriados trabajen temporalmente en proyectos de investigación específicos o den cursos en la universidad. Las

⁴⁰ Gaillard, G. and A. M. Gaillard (1997) “Introduction: The international mobility of brains: Exodus or circulation?”, *Science, Technology and Society*, 2(2): 195-228.

visitas de profesores, personal sanitario y otras personas calificadas – en particular de conferenciantes en universidades e instituciones politécnicas y de formación médica – pueden proporcionar los medios y el estímulo necesarios para el desarrollo del sector educativo. Aunque este planteamiento no exige el retorno permanente de los migrantes calificados, los países de origen pueden beneficiarse de sus experiencias y conocimientos no sólo mientras permanecen en el país, sino también a través de medios de comunicación e interacción electrónicos para continuar una formación específica mediante por ejemplo el aprendizaje a distancia o la participación en consultas virtuales.

2.2 Aprovechar el capital financiero

Los beneficios del capital humano a través de la migración de personal calificado, unido a los flujos paralelos de remesas y de otros recursos, contribuye a que la migración legal tenga unas repercusiones beneficiosas. Cuando se valora la importancia general de las remesas y cuál es el mejor modo de distribuirlas en la actividad económica de los países de origen, los gobiernos podrían formular políticas destinadas a utilizar esos recursos y a los migrantes y sus comunidades en beneficio de la economía local (Gammeltoft, 2002).

Según el *Global Development Finance* del Banco Mundial (Ratha, 2003), en el año 2001 el importe de las remesas registradas oficialmente ascendió a 72.300 millones de dólares, y entre 1988 y 1999 las remesas enviadas por vía oficial se duplicaron (cuadro 2). Sin embargo, se cree que el valor real de las remesas superó en gran medida esa cifra, ya que sólo un pequeño porcentaje se realiza por canales oficiales y se contabiliza. Se calcula que las transferencias informales constituyen el doble o el triple de la cantidad total de remesas (Lowell, 2001; Puri and Ritzema, 1999). Incluso si se tiene en cuenta únicamente las remesas registradas oficialmente, en algunos países superan los flujos netos de inversiones extranjeras directas y pueden representar una fuente de ingresos constante para los países en desarrollo (cuadro 3). Cuando no hay

conflictos políticos, como el ocurrido en la región del Golfo, que afectó negativamente a un gran número de trabajadores migrantes, las remesas pueden constituir una fuente de ingresos más estable y menos volátil que los flujos privados, tanto directos como de cartera, que tienden a verse más afectados por los ciclos económicos del país en cuestión⁴¹.

Las estadísticas del *Banco Interamericano de Desarrollo* (2001) muestran que las remesas enviadas a Latinoamérica y el Caribe superaron la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). De hecho, corresponden a cerca de un tercio de las inversiones extranjeras directas de la región, y representan al menos el 10 por ciento del PIB de la República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Haití, Jamaica y Nicaragua. También hay pruebas de que la mayor parte de las remesas están sustituyendo cada vez más la Ayuda Oficial al Desarrollo que se otorga a los países más pobres de África Subsahariana y del Sur de Asia (Gammeltoft, 2002).

El importe total transferido en forma de remesas muestra claramente la importancia de estos flujos. Las remesas tienen unas repercusiones en el ámbito *micro* (hogares), *meso* (comunidad) y *macro* (nacional). En el ámbito de los hogares, las remesas afectan el poder de compra de las familias de los trabajadores migrantes. Si las remesas se utilizaran para apoyar a los productores locales de los países de origen, sus efectos podrían verse multiplicados. Las remesas de los hogares que no se gastan únicamente en consumo también se ahorran o invierten. En el ámbito de la comunidad, las remesas pueden invertirse en vivienda, educación y otras mejoras comunitarias locales. Las remesas no sólo aumentan la renta de los hogares, sino que tienen el potencial de fomentar un crecimiento económico en los países en desarrollo, ya que se puede invertir una parte. De ese modo, contribuyen a reducir la pobreza de una forma continuada. También pueden fomentar otras inversiones extranjeras directas, reduciendo el riesgo de los

⁴¹ Por ejemplo, durante el período 1998-2001 tras la crisis financiera asiática, las inversiones extranjeras directas y los flujos oficiales disminuyeron mientras que las remesas se mantuvieron más estables y continuaron aumentando durante el 2000-2001.

CUADRO 4
 REMESAS DE MIGRANTES PROCEDENTES DE DISTINTAS REGIONES DEL MUNDO,
 DE 1988 A 1999 (EN MILLONES DE DÓLARES)

Año	Región de origen					Destino	
	África	Américas	Oriente Próximo	Asia	Europa	Total en países en desarrollo	Total en el mundo
1988	2,998	3,194	5,644	6,365	6,396	24,597	34,568
1989	3,119	3,737	4,828	6,921	9,370	27,975	37,847
1990	3,589	4,751	6,320	6,777	12,722	34,159	45,933
1991	3,423	5,793	5,539	7,317	4,924	26,996	38,998
1992	4,838	7,252	8,005	7,254	3,280	30,629	43,573
1993	4,946	7,470	7,782	7,807	3,534	31,539	43,727
1994	4,884	9,653	5,864	11,097	3,938	35,436	47,598
1995	5,383	11,499	5,590	11,786	5,113	39,371	51,761
1996	5,464	11,239	5,825	15,380	5,609	43,517	55,896
1997	6,389	12,036	6,560	21,066	6,130	52,181	63,153
1998	6,492	13,235	6,154	15,566	7,650	49,097	60,409
1999	5,993	14,589	6,203	17,906	6,520	51,211	62,976

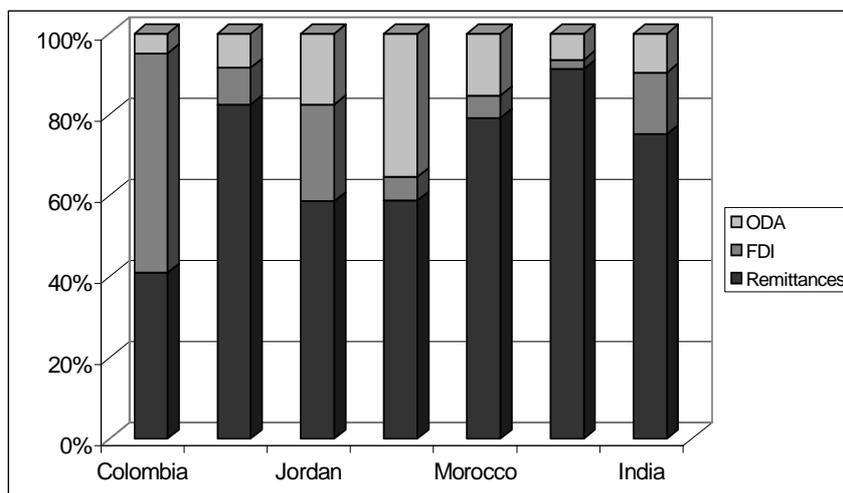
Fuente: FMI (2000).

CUADRO 5
PRINCIPALES DIEZ PAÍSES DE RECEPCIÓN LE LAS REMESAS
DE LOS MIGRANTES, 2000

País	Remittances (USD thousands)
India	11.585.699
México	6.572.599
Turquía	4.560.000
Egipto	3.747.000
España	3.414.414
Portugal	3.131.162
Marruecos	2.160.999
Bangladesh	1.948.999
Jordania	1.845.133
El Salvador	1.750.770

Fuente: Banco Mundial (2002).

FIGURA 1
PRINCIPALES DIEZ PAÍSES DE RECEPCIÓN LE LAS REMESAS
DE LOS MIGRANTES, 2000



Fuente: Banco Mundial, 2002.

proyectos específicos de los inversores extranjeros o creando redes empresariales y estructuras que ofrezcan nuevas oportunidades comerciales para los bancos y las empresas (Ratha, 2003).

Sin embargo, aunque son extraordinariamente estables en su conjunto, las remesas que se envían a algunos países de origen también pueden ser volátiles, en función de las circunstancias políticas y económicas de estos países, así como de la situación económica de los países de acogida. Puesto que la mayoría de las remesas se envían a los familiares, cualquier fluctuación afectará los ingresos del hogar. Así pues, las familias y las economías nacionales que dependen de las remesas se pueden ver afectadas por la inestabilidad de los flujos de remesas.

La mayoría de los migrantes van al extranjero, para ayudar a sus familias que permanecen en el país de origen. Así pues, el desafío al que se enfrentan los legisladores no es únicamente fomentar el ahorro de los migrantes para que luego lo envíen a sus países, sino también proporcionar los medios para que esos fondos se envíen a través de los canales más apropiados y rentables posibles, y que se utilicen del modo más productivo. Aunque las remesas pueden contribuir al desarrollo de los países de origen, no conducen automáticamente al desarrollo local. La siguiente sección sugiere algunos planteamientos políticos adecuados para alcanzar ese objetivo.

2.3 Aprovechar el capital social

Puesto que la migración no es sólo un proceso económico sino también social que crea vínculos entre los países de origen y de destino, los migrantes desempeñan una función clave a la hora de establecer y mantener esas redes. Numerosos miembros de las diásporas han adquirido los conocimientos para establecer y gestionar sus propias empresas y están familiarizados con la situación general y la cultura tanto del país de origen como del de acogida. Así pues, pueden contribuir, por ejemplo, al desarrollo del sector privado en sus países de origen creando empresas o llevando a cabo o fomentando investigaciones o

cursos de formación. La Red Sudafricana de Personas Calificadas en el Extranjero (SANSA) constituye un buen ejemplo de una red que está en contacto con personas calificadas en el extranjero que desean contribuir al desarrollo económico y social de Sudáfrica, ayudándoles a que establezcan vínculos con expertos y proyectos locales⁴².

El desarrollo de redes sociales también puede constituir un incentivo para que los migrantes retornen a sus países de origen, en concreto en el caso de migrantes que ya contribuyeron cuando residían en el extranjero y que han mantenido vínculos con sus países de origen. El regreso de los científicos a Argentina y Uruguay demuestra la importancia de que existan vínculos entre los científicos que forman parte de la diáspora, y entre dichos científicos y los locales (Gaillard y Gaillard, 1997). Otro ejemplo que ha tenido éxito es el de la Red Colombiana de Investigadores en el Exterior (también denominada Red Caldas), que funciona a través de listas electrónicas de emigrantes colombianos en todo el mundo, de asociaciones locales y de proyectos conjuntos de los miembros de las diásporas y de la comunidad de origen (Meyer et al., 1997).

3. Planteamientos políticos

3.1 Transmisión de conocimientos: retorno permanente y temporal

El retorno permanente de las personas calificadas puede contribuir a mitigar las repercusiones negativas del éxodo de trabajadores calificados y mejorar la disponibilidad de dichos nacionales en numerosos países en desarrollo. Algunos países de origen, como Colombia, Irán, Pakistán, Filipinas y Sri Lanka

⁴² <http://sansa.nrf.ac.za/>.

crearon planes para promover el retorno de sus nacionales calificados en el extranjero. Además de dar oportunidades de empleo, estos programas también ofrecen a las personas que regresan una serie de incentivos como el pago de los gastos de viaje, asistencia a la integración, seguro médico y material profesional a fin de garantizar que se reintegran con éxito. Los Gobiernos y el sector privado de China y la India también se beneficiaron de haber invertido en políticas para facilitar el regreso de sus nacionales calificados expatriados (Ghosh, 2000). En lo que respecta a África Occidental, un estudio comparativo muestra que los nacionales calificados que regresaron a Ghana y Côte d'Ivoire, que habían acumulado el capital humano necesario en el extranjero, estaban dispuestos y pudieron contribuir en gran medida al desarrollo de sus países de origen, tanto en el sector público como privado (Ammassari, 2003)⁴³.

En lo que se refiere a la función de las organizaciones internacionales a la hora de facilitar el proceso de retorno, cabe destacar dos programas que se implantaron en las últimas décadas. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) creó el Programa de Transferencia de Conocimientos a través de los Expatriados Nacionales (TOKTEN), ejecutado desde finales de la década de los 70 hasta los 90. El objetivo subyacente consistía en disminuir los desequilibrios entre la falta de conocimientos profesionales y técnicos en los países de origen y su disponibilidad entre los nacionales expatriados que residían en el extranjero, así como en ofrecerles asistencia financiera para su regreso. La OIM ha estado aplicando estos programas en Latinoamérica, África y Asia. La Unión Europea está financiando un proyecto similar para el retorno y la reintegración de nacionales africanos calificados (RQAN, 1983-1999), que tiene como objeto facilitar el retorno de los nacionales calificados que viven en el extranjero para que trabajen en sus países de origen.

⁴³ Según este estudio, Côte d'Ivoire ha creado más oportunidades concretas de empleo en sectores ya existentes que Ghana donde los migrantes que regresan tienen que encontrar sus propias soluciones alternativas.

Retorno temporal

Los países de acogida podrían fomentar que los migrantes calificados regresaran temporalmente a sus países de origen, en particular en ámbitos especializados como la sanidad y la tecnología. Las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales podrían contribuir a facilitar ese regreso. Los programas de intercambio de estudiantes pueden proporcionar un estímulo adicional para la transferencia de conocimientos y una política abierta para el intercambio de estudiantes. Si se facilitara el acceso a visados y a la inscripción de estudiantes de otros países y se suministrara asistencia financiera sería más fácil lograr este objetivo, que formaría parte de una estrategia de migración y de desarrollo fructíferas⁴⁴.

Un ejemplo práctico de dichas actividades son las medidas adoptadas por Túnez para que los tunecinos que residen en el extranjero retornen, bien como profesores universitarios temporales, para dirigir tesis doctorales de estudiantes o para organizar conferencias en su ámbito de especialización⁴⁵. En lo que se refiere al problema de la reducción de la inmigración ilegal, Egipto instauró una iniciativa para realizar consultas a los miembros de las diásporas a fin de concienciarles sobre los riesgos que implica la inmigración ilegal y de este modo aumentar las posibilidades de que los jóvenes trabajen en el extranjero legalmente, sin el riesgo de depender de los traficantes⁴⁶. Algunos países también están considerando modificar las leyes de nacionalidad para facilitar la doble ciudadanía, lo que facilitaría el retorno de los migrantes a sus países de origen tras una larga ausencia.

⁴⁴ Extracto del debate en el taller sobre el “Apoyo de las diásporas a la migración y al desarrollo”, OIM, octogésima cuarta reunión del Consejo, diciembre de 2002.

⁴⁵ Extracto de la contribución tunecina al taller “Apoyo de las diásporas a la migración y al desarrollo”, OIM, octogésima cuarta reunión del Consejo, diciembre de 2002.

⁴⁶ Extracto de la contribución de Egipto al taller “Apoyo de las diásporas a la migración y al desarrollo”, OIM, octogésima cuarta reunión del Consejo, diciembre de 2002.

Recuadro 1: Migración para el Desarrollo en África (MIDA) de la OIM

Una de las formas de promover y beneficiarse del “circulación de competencias” es a través de programas como la Migración para el Desarrollo en África (MIDA) de la OIM, creado en el año 2001. Este programa promueve la transferencia temporal o permanente de recursos y de conocimientos esenciales para apoyar el desarrollo de los países de origen. El programa tiene como finalidad fomentar la creación de un marco jurídico para las diásporas en los países de destino y redistribuir los recursos y los conocimientos de los migrantes africanos a través de una variedad de transferencias reales y virtuales. Benin, Cabo Verde, la República Democrática del Congo, Ghana, Kenya, Rwanda y Uganda ya han adoptado las medidas necesarias para inscribir el MIDA en su Programa Indicativo Nacional (PIN). Es probable que este programa se extienda a otras regiones de África y del mundo.

El principal desafío en relación con el retorno de personas calificadas es cómo atraerlas o animarlas a que regresen a sus países de origen, ya sea de forma temporal o permanente, y facilitar que compartan sus conocimientos con la comunidad de origen. ¿Cuáles son los principales obstáculos para que retornen los migrantes calificados? ¿Qué medidas pueden adoptarse para fomentar y crear incentivos a fin de que regresen a sus países de origen?

- A efectos de atraer a las diásporas calificadas que residen en el extranjero, se podrían organizar conferencias o consultas para iniciar un diálogo y un intercambio de ideas y de puntos de vista entre los migrantes del extranjero y las autoridades de los países de origen, así como para determinar el modo más adecuado y eficaz de abordar esta cuestión.
- Con vista a acelerar la decisión de regresar al país de origen, se podría introducir una serie de medidas como proporcionar

ayuda para los gastos del traslado, otorgar subsidios para la vivienda, los hijos niños y cónyuges, ayudar a encontrar un trabajo y proporcionar exenciones fiscales sobre los equipos y enseres personales. En algunos casos los migrantes necesitan un capital inicial para ser autosuficientes.

- A fin de fomentar el retorno de los migrantes altamente calificados, los gobiernos podrían ofrecer determinados incentivos para atraer y lograr que los profesionales y personas calificadas permanezcan en el país. Además, sería necesario que se desarrollaran algunos ámbitos laborales, como la ciencia y la tecnología, en los países de origen para absorber a los nacionales expatriados.
- Con miras a de facilitar la movilidad de los miembros de las diásporas establecidos en el extranjero, se podría pensar en la posibilidad de otorgar visados de entradas múltiples, permisos de residencia a largo plazo y la doble nacionalidad, ya que de ese modo los migrantes podrían ejercer actividades económicas tanto en las comunidades de acogida como en sus países de origen.

Los gobiernos podrían proporcionar asistencia en forma de subsidios o préstamos (Ammassari, 2003). Además, para permitir el retorno y reintegración fructíferos y provechosos para ambas partes, las autoridades podrían ofrecer determinados incentivos y servicios a los nacionales calificados que regresaran y estuvieran dispuestos a poner a disposición de su país de origen sus conocimientos y experiencia.

3.2 Transferencia de las remesas

Los desafíos que se plantean en relación con la transferencia de las remesas guardan relación con la formulación de políticas e incentivos adecuados para que los migrantes utilicen canales bancarios para enviar el dinero a sus países de origen. Cuando

faltan servicios financieros, no existe un marco jurídico adecuado o hay un monopolio de los mercados de transferencias monetarias, los costes de envío de las remesas son **muy elevados**. El coste medio de una transferencia a los países en desarrollo es del 13 por ciento y, a menudo, supera el 20 por ciento de la cantidad transferida (Garza y Lowell, 2002). Algunos analistas han postulado que existe un vínculo entre la proporción de remesas que se envían por vías informales y tres indicadores macroeconómicos: el índice real del depósito, la tasa financiera de los intermediarios y la prima del mercado negro (Athukorola, 1993). Las investigaciones realizadas indican que se suelen realizar más transferencias informales en países con una prima de mercado negro elevada y un sector financiero débil.

Cuando se cobran unas comisiones de transferencia elevadas, los migrantes se sienten obligados a transferir sus remesas por canales no oficiales. Sin embargo, la utilización potencial de estas vías se ve frustrada cuando se pierden importantes cantidades de dinero por robos o sobornos en las distintas etapas de la transferencia y del proceso de recepción. Las vías informales consisten en que una persona lleve el dinero en mano o en el envío del importe a través de amigos o familiares, o de servicios de mensajería informales (*hawala* en Pakistán y Bangladesh o *hundi* en la India). Este sistema se basa en una red de intermediarios y no hay que realizar ningún papeleo. Es rápido pero también se cometen fraudes y robos.

Algunas instituciones financieras han introducido medidas para fomentar que las remesas se envíen por medios oficiales. Tres bancos parisinos, *Banque de l'Habitat du Senegal*, *Banque de l'Habitat du Mali* y *Banque des Ivôriens de France*, ofrecen sistemas de transferencia especiales a Senegal, Mali y Côte d'Ivoire y constituyen un ejemplo de mecanismos innovadores de transferencias oficiales. Sus comisiones son considerablemente más bajas que los servicios de mensajería privados (Enogo, 2002).

Algunos países del Sur de Asia proporcionan incentivos específicos para aumentar el envío de flujos de remesas por canales oficiales. Entre los planteamientos innovadores en este ámbito destaca el establecimiento de cuentas y bonos en moneda extranjera. Estas herramientas permiten que los migrantes

envíen y dispongan de fondos en cuentas de moneda extranjera que no están sujetas a la reglamentación de tasa de cambio de los bancos nacionales (Puri y Rizema, 1999). A fin de atraer depósitos en moneda extranjera, la India y Pakistán mantienen unos tipos de interés en estas cuentas más elevados que los depósitos en la moneda nacional. En otros casos, se ofrecen unos tipos de cambio mejores que los tipos del mercado financiero mundial (Garza y Lowell, 2002).

Los acuerdos celebrados entre los Estados y las instituciones financieras sobre la reducción de los costes de las transferencias y una mayor eficacia y accesibilidad de los usuarios pueden constituir un mecanismo importante que los migrantes utilicen un medio oficial.

- Si en coordinación con las instituciones financieras privadas y públicas se crearan marcos institucionales para que las remesas se transfirieran de un modo seguro y a bajo coste, existiría un entorno favorable para que las transferencias se realizaran a través de vías oficiales.
- Con vistas a promover las vías oficiales, si se realizaran supervisiones bancarias fiables y se establecieran directrices gubernamentales en relación con el proceso de transferencia, ello contribuiría a que se minimizaran los costes y cualquier efecto indeseable asociado a la transferencia no oficial de las remesas, y se protegería, de ese modo, tanto al emisor como al receptor de las transferencias.
- La divulgación de información fiable sobre los costes y riesgos subyacentes de las transferencias informales de remesas y la disponibilidad de servicios rentables de ahorro alternativos constituyen un componente clave en un esfuerzo por mejorar la situación en beneficio de todas las partes. En esta tarea deberían participar tanto los gobiernos, las organizaciones internacionales como las asociaciones de migrantes a fin de garantizar que los inmigrantes puedan acceder a una información fiable sobre la gestión de las remesas, y estar

seguros de que se reciben bien sus transferencias monetarias y que sus familias y sus países las utilizan en beneficio propio.

3.3 Encauzar las remesas al desarrollo

Durante la última década, se ha prestado una mayor atención a la contribución potencial de las remesas de migrantes al desarrollo económico y social local. Se ha demostrado por ejemplo que las remesas desempeñan una importante función a la hora de reducir la pobreza en los hogares de los migrantes y en las zonas rurales en general, como en antiguos países socialistas con grandes diferencias salariales como Albania, Bulgaria, Rumania y la Antigua República Yugoslava de Macedonia. Además, las remesas desempeñan una importante función a la hora de aumentar las inversiones en los países de origen (Leon-Ledesma and Piracha, 2001). Encauzar las remesas a través de canales oficiales al desarrollo del país de origen no sólo contribuye a reducir la pobreza en general, sino que también rompe el vínculo financiero entre las diásporas y los grupos involucradas en conflictos, y canaliza esos recursos hacia un desarrollo productivo.

Como contrapeso al éxodo de profesionales calificados, cabe señalar los potenciales beneficios sociales de invertir en ámbitos como la educación y la salud (Khadria, 2001). Las intervenciones políticas deberían fomentar la subcontratación de los expatriados para promover el desarrollo sostenible en ámbitos como la educación primaria y secundaria y la sanidad, que son importantes para los residentes del país de origen.

Algunos miembros de las diásporas están cada vez más dispuestos a que sus remesas se encaucen a esos ámbitos de desarrollo, que a su vez generan empleo y otros efectos positivos para la economía local. Sin embargo, como las remesas son fondos privados, la posibilidad de que exista una fuerte regulación gubernamental también plantea algunos problemas ya que existe el riesgo de que a la hora de enviar los ahorros se burlen los canales de transferencia oficiales para evitar cualquier interferencia en su uso.

Por tanto, ¿cómo pueden los gobiernos canalizar eficazmente los ahorros de las comunidades de migrantes y encauzarlos dirigirlos a inversiones productivas en el país de origen, y evitar que se desvíen a canales informales de transferencia? A continuación se enumeran algunas opciones políticas que pueden utilizarse para alcanzar dicho objetivo:

- Los gobiernos podrían facilitar la creación de redes de conexiones y contribuir a la divulgación de la información necesaria sobre las distintas posibilidades de inversión que tienen las comunidades de migrantes en sus países de origen, así como información sobre los incentivos gubernamentales para utilizar las remesas en proyectos de desarrollo. Entre esos incentivos se podrían incluir desgravaciones fiscales para los pequeños empresarios que deseen invertir sus remesas de un modo productivo. Otra posibilidad sería la creación de líneas de crédito con bajos tipos de interés para estimular las inversiones en actividades de la comunidad.
- Las asociaciones de inmigrantes (asociaciones formales de inmigración) también pueden desempeñar una función positiva a la hora de promover la utilización productiva de las remesas. Algunas personas dirigen las remesas de sus familias a sus comunidades y las invierten en beneficio de sus pueblos fomentando proyectos de desarrollo y mejoras en la sanidad, la educación y las infraestructuras locales. En EE.UU. hay asociaciones de este tipo para dominicanos, salvadoreños, guatemaltecos y mexicanos (Orozco, 2002).
- Dado que los trabajadores migrantes carecen de experiencia, es difícil que se conviertan en empresarios, por ello es importante que lo hagan a través de intermediarios financieros capaces de reunir y encauzar las remesas de los migrantes a las pequeñas empresas locales ya existentes. Ello conllevaría recurrir a instituciones financieras existentes como bancos, cooperativas de crédito o microinstituciones financieras

invirtiendo los fondos repatriados a través de préstamos y otros medios (OIT, 2000)⁴⁷.

- De un modo más general, los gobiernos podrían estimular los flujos de remesas fomentando políticas coherentes que minimicen la incertidumbre macroeconómica y garanticen la regularización transparente y estandarizada de las instituciones financieras. Es conveniente que existan unas políticas monetarias coherentes, así como tipos de cambio valorados de un modo realista, la garantía de tipos de interés reales positivos y el fomento del comercio exterior. Un estudio reciente del Banco Mundial (Ratha, 2003) muestra que los países abiertos al comercio y a las finanzas han recibido un mayor número de remesas. En ese mismo estudio se puso de manifiesto la correlación negativa entre el nivel de corrupción y los flujos de remesas enviados por medios oficiales.

Recuadro 2 – Programa mexicano “3 por 1”

El programa de inversión conjunto “3 por 1” es un plan mexicano innovador en el que participan tanto las autoridades estatales y locales como las asociaciones de migrantes para crear microempresas mediante proyectos de desarrollo social, económico y comunitario. Por cada dólar que invierten las asociaciones de migrantes en proyectos comunitarios se suma otro dólar adicional de los gobiernos municipales, provinciales y federales. De ese modo, los esfuerzos de inversión civiles se ven reforzados por las inversiones gubernamentales. Se trata de un buen ejemplo de cooperación entre la sociedad civil y las

⁴⁷ Las instituciones microfinancieras y las cooperativas de crédito prestan servicios financieros a las personas a las que los bancos no les otorgan préstamos. Estas instituciones cooperan con frecuencia con los bancos para gestionar conjuntamente los servicios de transferencia de dinero.

instituciones públicas. El programa tiene éxito en el ámbito nacional y podría ampliarse a nivel regional y bilateral.

Fuente: Extracto de la contribución de México al Taller “Apoyo de las diásporas a la migración y al desarrollo”, Octogésima cuarta Reunión del Consejo de la OIM, diciembre de 2002.

3.4 Suscripción de acuerdos

A fin de abordar y promover la cuestión del apoyo de las diásporas al desarrollo, es necesario que participen y colaboren todas las partes implicadas, a saber, los países de origen, los países de destino y los propios migrantes. Las instituciones financieras también desempeñan una función esencial en la transferencia de las remesas. Es conveniente que se firmen acuerdos bilaterales entre los países de origen y de destino para regular la migración, sobre todo los migrantes poco calificados, con vistas a las crecientes necesidades laborales en los países industrializados, que se caracterizan por la falta de personal en determinados sectores laborales. Cabe destacar algunos enfoques innovadores de esos acuerdos que facilitan el apoyo de las diásporas a la migración y el desarrollo:

- Los acuerdos firmados entre México y los Estados Unidos, en colaboración con los bancos estadounidenses, han permitido que tanto los inmigrantes mexicanos legales como los ilegales que residen en EE.UU. puedan enviar dinero a su país a un coste muy reducido a través de 15 bancos que participan en este acuerdo. Sus familiares en México pueden retirar el dinero electrónicamente.
- En Italia, a pesar del alto índice de desempleo en determinadas regiones del país, la demanda de trabajadores temporeros ha llevado a que se concluyan acuerdos con Marruecos, Túnez y Albania, lo que permite contratar a miles de trabajadores extranjeros.

- Con el fin de contrarrestar la falta de enfermeras en el país, el Ministerio de Sanidad neerlandés estableció un proyecto en cooperación con su homólogo polaco para contratar temporalmente a enfermeras polacas.
- Francia firmó un acuerdo de desarrollo con Malí en el año 2000 en el que se instaba a ambos Gobiernos a que abordaran la cuestión de la migración, y en particular a que se esforzaran en gestionar el tránsito y la integración de los migrantes malienses, se reforzaran las repercusiones positivas de las remesas en las economías locales y se ayudara a los migrantes a establecer negocios en Europa.

En el ámbito regional, los procesos consultivos regionales pueden proporcionar un marco operativo para aplicar iniciativas vinculadas a la migración y al desarrollo. Por ejemplo, el Diálogo sobre la Migración en el África Meridional (MIDSA) y el Diálogo sobre la Migración en el África Occidental (MIDWA) hace que la experiencia acumulada por los migrantes sirva al desarrollo de sus países de origen, se aprovechen sus ahorros y se les asesore para que los inviertan. Cabe destacar otros procesos consultivos regionales como la Conferencia Regional sobre Migración (Proceso de Puebla), la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (Proceso de Lima) y la Conferencia Ministerial del Mediterráneo Occidental sobre la Migración (Diálogo 5+5).

Aunque existen instrumentos internacionales vinculantes sobre distintos aspectos de la migración, no establecen un vínculo claro entre la migración y el desarrollo. Entre los instrumentos interregionales existentes cabe destacar los acuerdos de asociación entre la UE y los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) y el acuerdo de Cotonú firmado en el año 2000. A través de este mecanismo, la UE pretende promover el desarrollo sostenible, la capacitación y la integración, así como compensar el éxodo de competencias que afecta a los países de ACP.

Entre los instrumentos internacionales no vinculantes que abordan cuestiones relacionadas con la migración y el desarrollo

destacan la Declaración de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de El Cairo en 1994, así como la Declaración de Bangkok sobre la Migración Ilegal, que trata sobre las causas de la inmigración ilegal, la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible. Esos instrumentos no vinculantes pueden servir para sensibilizar en general sobre los vínculos que existen entre la migración y el desarrollo, y sobre la contribución potencial de las comunidades de migrantes a los esfuerzos de desarrollo locales. Junto a una mayor sensibilización sobre la migración y cuestiones relacionadas con la migración que afectan a todas las regiones del mundo, los gobiernos podrán reflexionar sobre el papel de las diásporas en la compleja cuestión de la migración y el desarrollo, y examinar iniciativas de cooperación en ese ámbito.

4. Conclusión

Los políticos tienen la importante función de promover acuerdos de cooperación para regular los flujos migratorios. A la hora de considerar la relación entre el apoyo de las diásporas al desarrollo, son los propios migrantes los que constituyen el vínculo más eficaz entre los países de origen y de destino. Con frecuencia, las diásporas se organizan y crean asociaciones que pasan a formar parte de la sociedad civil, promoviendo las inversiones en sus países de origen. Los países de acogida podrían promover iniciativas para crear asociaciones de migrantes en su territorio, mientras que los países de origen podrían facilitar la creación de redes de sus nacionales residentes en el extranjero para ayudarles a mantener estrechos vínculos con sus comunidades de origen y contribuir en la transferencia e intercambio de conocimientos, información e iniciativas de desarrollo. En lo que se refiere a invertir las remesas en proyectos de desarrollo, ello depende, por una parte, de la confianza que tengan los migrantes y, por otra, de los medios necesarios para

garantizar que las remesas se gestionan correctamente y se dirigen a fines productivos y provechosos en general. En este sentido, es necesario que ambas partes se comprometan firmemente a fin de que las diásporas y sus contribuciones financieras se utilicen con éxito y de modo productivo en favor de iniciativas de desarrollo local.

5. Referencias

- Ammassari, S.
2003 *From Nation-Building to Entrepreneurship: the Impact of Elite Return Migrants in Côte d'Ivoire and Ghana*, Taller internacional sobre la migración y la pobreza en África Occidental, Universidad de Sussex, Brighton.
- Athukorala, P.
1993 *Enhancing Developmental Impact of Migrant Remittances: A Review of Asian Experiences*, Asian Regional Programme on International Labour Organization, Proyecto OIT-PNUD, Nueva Delhi.
- Banco Interamericano de Desarrollo
2001 *Remittances to Latin America and the Caribbean: Comparative Statistics*, Multilateral Investment Fund, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- Banco Mundial
2002 CD-ROM de Indicadores de desarrollo mundial 2002.
- Bhagwati, J.N.
The Brain Drain and Taxation - Theory and Empirical Analysis, North Holland Publishing Co., Amsterdam.
- Böhning, W.R., y M.L. Schloeter-Paredes
1994 *Aid in Place of Migration*, Contribuciones escogidas de la reunión OIT-ACNUR, OIT, Ginebra.
- Cohen, R.
Global Diasporas: An Introduction, UCL Press, Londres.
- Commander S., M. Kangasniemi, y L. A. Winters
2002 "The brain drain: Curse or boon? A survey of the literature", Seminario internacional sobre el comercio internacional, 24-25 de mayo, Estocolmo.
- De la Garza, R., y B.L. Lowell
2002 *Sending Money Home: Hispanic Remittances and Community Development*, Rowman and Littlefield, Oxford.

- Enogo, O.
2002 "Transferts d'argent bon marché", *Jeune Afrique/L'intelligent*, No. 2164, París.
- Fondo Monetario Internacional (FMI)
Balance of Payment Statistics Yearbook, FMI, Washington DC.
- Gaillard, G. y A. M. Gaillard
"Introduction: The international mobility of brains: Exodus or circulation?", *Science, Technology and Society*, 2(2): 195-228.
- Gammeltoft, P.
"Remittances and other financial flows to developing countries", Expert Working Paper, Migration-Development Links: Evidence and Policy Options Project, Centre for Development Research, Copenhagen.
- Ghosh, B. (Ed.)
Return Migration: Journey of Hope or Despair?, OIM y las Naciones Unidas, Ginebra.
- Hunger, U.
2002 "The "Brain Gain" hypothesis: Third world elites in industrialized countries and socioeconomic development in their home country", Working Paper No. 47, The Center for Comparative Immigration Studies, University of California-San Diego, California.
- King, R.
"Generalizations from the history of return migration", in Ghosh, B. (Ed.), *Return Migration: Journey of Hope or Despair?*, OIM y Naciones Unidas, Ginebra.
- Khadria, B.
Gainful Engagement of the New Indian Diaspora: Do We Need the Multiple Policy Targets or a Single Generic Policy Objective?, Asia-Pacific Perspectives on Transnational Flows and Networks, Asia-Pacific Migration Research Network/ UNESCO.
- Leon-Ledesma, M. y M. Piracha
International Migration and the Role of Remittances in Eastern Europe, Department of Economics, University of Kent, Canterbury.
- Lowell, B. L.
"Some developmental effects of the international migration of highly skilled persons", ILO, International Migration Papers, No.46, Ginebra.
- Lowell, B. L., y R. de la Garza
2000 *The Developmental Role of Remittances in U.S. Latino Communities and in Latin American Countries*, InterAmerican Dialogue, Washington DC.

- Martin, P., y J. Widgren
 “Managing migration: The role of economic instruments”,
*International Migration, Special Issue: Migration-Development
 Nexus*, 40(5): 213-229.
- Meyer, J. B., et al.
 “Turning brain drain into brain gain: The Colombian
 experience of the diaspora option”, *Science, Technology and
 Society*, 2(2): 285-315.
- Niessen J.
 2002 “International mobility in a globalizing world”, Paper
 presented at the ACP-EU Joint Parliamentary Assembly
 Workshop on Migration and Development, Capetown, South
 Africa.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)
 2002 *Policy Brief: International Mobility of the Highly Skilled*, July 2002.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
 2000 *The Link Between Migration and Development in the Least Developed
 Countries – IOM’s Vision and Problematic Approach*, OIM, Ginebra.
 “Harnessing the potential of migration and return to promote
 development”, *IOM Migration Research Series*, No. 5, Ginebra.
- 2002a *International Migration, Special Issue: Migration-Development
 Nexus*, Vol. 40, No. 5.
- 2002b “The migration-development nexus – evidence and policy
 options”, *IOM Migration Research Series*, No.8, Ginebra.
- 2003 *Migraciones en el Mundo en 2003 – Gestión de la Migración –
 Movimientos de Personas: Desafíos y respuestas: Informe sobre las
 Migraciones en el Mundo*, Vol. 2, OIM, Ginebra.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT)
 “Making the best of globalisation: Migrant worker remittances
 and micro-finance”, Workshop Report, ILO, Ginebra.
- Orozco, M.
 2002 “Latino hometown associations as agents of development in
 Latin America”, in R. De la Garza and B.L. Lowell (2002), *Sending
 Money Home: Hispanic Remittances and Community Development*,
 Rowman and Littlefield, Oxford.
- Papademetriou, D., and P. Martin
 1991 *The Unsettled Relationship: Labour Migration and Economic
 Development*, Greenwood, New York.
- Puri S., y T. Ritzema
 1999 “Migrant worker remittances, micro-finance and the informal
 economy: prospects and issues”, Working Paper No. 21, OIT,
 Ginebra.

- Ratha, D.
2003 "Workers' remittances: an important and stable source of external development finance", in *Global Development Finance 2003*, Banco Mundial, Washington DC.
- Taylor, J., et al.
1996 "International migration and community development", *Population Index*, 62: 397-418.
- Van Hear, N.
New Diasporas: The Mass Exodus, Dispersal and Regrouping of Migrant Communities, UCL Press, Londres.