



**ENCUENTRO IBEROAMERICANO SOBRE
MIGRACIÓN Y DESARROLLO**

Madrid, 18 y 19 de julio de 2006

**ENCONTRO IBEROAMERICANO SOBRE
MIGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO**

Madrid, 18 e 19 de julho de 2006

CONCLUSIONES PRELIMINARES DEL ENCUENTRO IBEROAMERICANO SOBRE MIGRACIÓN Y DESARROLLO



Secretaría
General
Iberoamericana

Secretaria-
Geral
Ibero-Americana

MESA DE TRABAJO 1. MIGRACIÓN Y DESARROLLO

En las cuatro sesiones de esta Mesa de Trabajo se examinaron los siguientes temas: remesas; migración cualificada; experiencias de codesarrollo, y vínculos con nacionales emigrados y retorno de migrantes. Resulta importante señalar que en todas las sesiones se hizo referencia al uso de las remesas, en particular las provenientes de comunidades, con fines productivo de las remesas; también se aludió a las lecciones aprendidas y las buenas prácticas de diversas iniciativas llevadas a cabo en las últimas décadas.

Migración y remesas

(a) Hechos y problemas detectados. Hubo consenso en que las migraciones, dada la persistencia de los factores que las determinan, seguirán siendo importantes durante los años venideros. Por una parte, todo hace prever que las condiciones estructurales que impulsan la emigración continuarán vigentes; en efecto, es altamente improbable que las profundas inequidades socioeconómicas existentes en América Latina y las grandes brechas entre los países de la región y los desarrollados declinen de manera significativa a corto o mediano plazo. Por otra, hay claras indicaciones de que persistirá la demanda de las economías desarrolladas por mano de obra de distinta calificación originada en los países en desarrollo; es probable que esta demanda se incremente, tanto a raíz de la gradual agudización del envejecimiento de las estructuras demográficas de los países desarrollados como en virtud de la disponibilidad de puestos de trabajo en ámbitos que no atraen a los nacionales de estos países. Se estima que estas tendencias de la migración llevarán aparejado, por lo menos a corto plazo, un aumento en el monto de las remesas que los migrantes envían a sus hogares y comunidades de origen. Estas perspectivas suscitan un especial interés por los impactos que la transferencia de estos recursos ejerce sobre las economías de los países de emigración y por las modalidades de utilización que se hace de tales flujos. Se sabe que el grueso de las remesas es de carácter individual y que los hogares receptores las destinan preponderantemente al consumo, si bien reservan una fracción para enfrentar los costes de educación y salud, y para el ahorro. Un problema que continúa presente es el del coste de transferencia, si bien se ha avanzado en la reducción de las comisiones que deben pagar los emigrantes (en la actualidad el coste medio de las comisiones es de casi el 6% del valor remitido y hace unos 6 años ascendía al 15%), todavía hay costes escondidos en los tipos de cambio aplicados.

(b) Propuestas y líneas de acción

- 1) Las remesas de los emigrantes no son ni una panacea para el desarrollo ni un mecanismo capaz de sustituir la responsabilidad

central de cada Estado en materia de políticas de desarrollo y equidad social. Con todo, especialmente en el caso de donaciones de comunidades de emigrados, las evidencias empíricas (recientes y antiguas) permiten indicar que estos recursos pueden ser un instrumento relevante para la financiación de proyectos de desarrollo.

- 2) La discusión acerca de la manera en que las remesas, por medio de inversiones de índole productiva, pueden contribuir al desarrollo, sigue abierta, pero es indiscutible que la utilización que de ellas hacen los hogares receptores tiene una importante incidencia sobre las economías locales, puesto que se distinguen por su efecto multiplicador.
- 3) Las iniciativas dirigidas a propiciar la utilización de las remesas con fines productivos, de modo que permitan una mayor contribución al desarrollo y el bienestar de las comunidades receptoras, debe tener en cuenta que se trata de transferencias de recursos generados por las personas migrantes, que provienen principalmente de los salarios que devengan en los países de destino. Ello impone la necesidad de cautelar el derecho que cabe a los individuos y hogares a decidir sobre las modalidades de utilización.
- 4) Deben tomarse las medidas necesarias para seguir reduciendo el coste de remisión de las remesas, lo que permitirá que los receptores (individuos, hogares y comunidades) puedan recibir una fracción mayor de los ahorros enviados por las personas emigradas. Asimismo, se insta a las instancias pertinentes a aplicar una mayor nitidez al proceso de transferencia de modo que se conozcan y minimicen los llamados costes ocultos. A este respecto se sugirió que los gobiernos promuevan, entre otras, políticas de transparencia respecto de los tipos de cambio. Además, es igualmente necesario facilitar la recepción de las remesas, garantizando su oportuna expedición y la seguridad en la entrega.
- 5) Los diversos agentes públicos y privados deben poner en práctica políticas y procedimientos encaminados a que las personas receptoras de remesas dispongan de acceso a los servicios bancarios y a ofertas de crédito para la educación y la vivienda. Sin afectar el debido respeto a las decisiones de las personas y hogares, estas medidas contribuirán a abrir nuevas opciones para la utilización de las remesas. También cabe explorar el fomento a la formación de entidades de tipo cooperativo entre las personas que envían y reciben remesas, lo que permitiría una coordinación de estos actores para abaratar costes y potenciar los montos de los recursos transferidos.

- 6) Dado el escaso conocimiento acerca de las características de las remesas y de su volumen, se requiere estimular la investigación y la mejora de las fuentes de datos sobre esta materia. Entre las carencias de conocimiento que deberán suplirse con estudios e información se encuentran la diferenciación entre los emisores de las remesas (individuos, comunidades) y la tipificación de las formas de utilización de los recursos por los receptores (gastos del hogar, salud, educación, ahorro, inversión, donación para proyectos de desarrollo comunitario). Sólo mediante el reconocimiento de distingos como los señalados será posible diseñar programas específicos para potenciar los efectos de las remesas.

Migración Cualificada

(a) Hechos y problemas detectados. A raíz de sus particulares impactos sobre el desarrollo de los países de origen, la emigración de personas con un grado medio y alto de cualificación exige análisis más específicos que los referidos a la emigración de personas menos cualificadas. Las teorías acerca de tales impactos han oscilado entre dos nociones básicas: la fuga de cerebros (*brain drain*) y el intercambio de los mismos (*brain exchange*). Después de un período en el que el primero de estos conceptos fue criticado y dejado de lado, en la actualidad se ha vuelto a reconocer que la migración cualificada implica una pérdida de talentos escasos (fuga de cerebros) para los países de origen; en los países de destino, a raíz tanto de la exigencia de pruebas excesivamente rigurosas de competencias como del desempeño laboral en puestos de trabajo que requieren de un menor grado de calificación, suele presentarse el riesgo de pérdida de aprovechamiento pleno de los talentos (*brain waste*). La migración cualificada ha crecido notablemente en las últimas décadas y se espera que esta tendencia prosiga en el futuro cercano, ya que los países desarrollados buscan los talentos que necesitan en los países en vías de desarrollo, los que frecuentemente no tienen capacidad para retenerlos. Esta situación obliga a buscar modalidades novedosas que permitan un aprovechamiento compartido de aquellos talentos en ambos tipos de países. Para el diseño de políticas en este campo se debe considerar que el mercado de talentos tiene una escala global, pues prácticamente no existen restricciones para su migración.

(b) Propuestas y líneas de acción

- 1) Retener al personal cualificado, sin denegar su derecho a la libre movilidad, debe ser el objetivo a largo plazo en los países en desarrollo. Con este fin es menester que estos países formulen políticas que comprendan, entre otros aspectos, mejoras del ambiente científico y de las condiciones de investigación en los centros superiores de enseñanza, la asignación de más recursos a las actividades de investigación científica y técnica, y la

suscripción de acuerdos de contratación laboral con las empresas públicas y privadas que requieran de personal cualificado.

- 2) Diseñar y poner en ejecución políticas dirigidas a asegurar que los países de origen se beneficien, aunque sea parcialmente, de la emigración de personal cualificado puede ser un objetivo inmediato. En tal sentido, es conveniente que los países emisores celebren convenios y acuerdos específicos con los países receptores para regular el intercambio de conocimientos, establecer criterios para garantizar estancias temporales de personal cualificado en sus países de origen, fomentar el retorno después de un plazo determinado y brindar apoyo para la reinserción de los retornantes.
- 3) Propiciar políticas que contribuyan al aprovechamiento del personal cualificado mediante modalidades de migración circular que faciliten los desplazamientos de científicos y técnicos entre países en desarrollo y desarrollados. Las políticas de este tipo podrían ponerse en vigor dentro del espacio iberoamericano en su conjunto y en el marco de los acuerdos de integración económica.
- 4) Utilizar las tecnologías de comunicación disponibles para incentivar y fortalecer la vinculación de los emigrantes cualificados con sus colegas que permanecen en las naciones de origen, articulando comunidades científicas y técnicas virtuales, abiertas también a otras personas de alto grado de cualificación residentes en los países receptores.
- 5) Formular estrategias operativas para favorecer el retorno de los estudiantes que reciben calificación de postgrado en el exterior. En estas estrategias se deberá buscar una combinación de medidas de estímulos para asegurar el regreso y de normas que establezcan un período mínimo de permanencia de estas personas en el país de origen una vez concluidos sus estudios. Además, estas estrategias deberán guardar coherencia con los acuerdos pertinentes que se establezcan entre los países de origen y de estudio.
- 6) Propiciar la investigación y recopilación de información sobre las características de los emigrantes cualificados, y su tipo de movilidad, con el objeto de alimentar la formulación y aplicación de políticas apropiadas.

Experiencias de Codesarrollo

(a) Hechos y problemas detectados. El codesarrollo busca contribuir al avance de los países en desarrollo, contemplando medidas para hacer posible que la integración de los inmigrantes en los países de destino redunde en la contribución de éstos al desarrollo de sus países de

origen y de acogida. De este modo, el codesarrollo involucra un conjunto de estrategias, políticas e instrumentos dirigidos a incrementar el contenido de desarrollo de la experiencia migratoria, considerando a los propios actores y sus esferas de acción. Esta visión amplia implica, por una parte, la coordinación de las políticas migratorias de los países de origen y destino y, por otra, la articulación y coherencia entre las políticas públicas dirigidas a promover el desarrollo. Desde este punto de vista, se reconoce que en el desarrollo – en particular, en sus aspectos económicos– radica el núcleo central de los factores determinantes de la migración en Iberoamérica. Por ende, una cabal comprensión de la migración, que permita identificar medidas para incidir sobre sus tendencias, exige abordar en profundidad las insuficiencias estructurales del desarrollo, tanto las de orden interno –como la desigualdad y la debilidad institucional– como las de naturaleza externa –como los patrones comerciales y de financiación internacional–. Estas insuficiencias son complejas y repercuten de manera decisiva en la pobreza y la desigualdad, pero también se hacen sentir en falta de movilidad social y de posibilidades de expresión de la sociedad civil organizada.

(b) Propuestas y líneas de acción

- 1) Para enfrentar las raíces profundas del fenómeno migratorio se necesita formular estrategias de desarrollo integrales, generadoras de empleo, que garanticen mejoras en términos de derechos sociales y ciudadanía, y que conduzcan a una distribución más equitativa de la renta.
- 2) Es imperioso que los Gobiernos y los diversos agentes sociales reconozcan que la migración puede ser un factor que agudiza las desigualdades, tanto dentro de los países como entre ellos. Así lo pone de relieve, por ejemplo, la pérdida de recursos humanos cualificados, hecho que puede limitar la puesta en marcha de las estrategias de desarrollo.
- 3) La emigración puede ser concebida, dentro de coyunturas y márgenes limitados, como un elemento funcional para una estrategia de desarrollo, pero no cabe, en modo alguno, entenderla como un sustituto de esta última.
- 4) Dado que la migración es un fenómeno enraizado en factores estructurales, su vigencia puede ser de larga duración, lo que resulta especialmente efectivo en el marco del fuerte ensanchamiento de las brechas de desarrollo que caracteriza la actual etapa de globalización. En estas circunstancias, el codesarrollo puede brindar una opción para incrementar los beneficios y atenuar las adversidades de la migración.

- 5) El codesarrollo conlleva la definición de políticas inspiradas en iniciativas sociales y productivas concretas, las que se ejecutan bajo la forma de proyectos impulsados por las organizaciones sociales, las administraciones y las organizaciones de los propios migrantes.
- 6) Dentro de la concepción del codesarrollo se entiende que los migrantes pueden prestar una importante contribución al desarrollo de sus países de origen. En este sentido, los migrantes representan una oportunidad para el desarrollo, pero sería excesivo dejar caer sobre sus espaldas la responsabilidad central de la promoción de este proceso.
- 7) Entre los rubros que debieran ser admitidos como componentes de una acción pública sostenida de los países de origen en materia de migración, y de fomento al codesarrollo, se destacan: la reducción de los costes de transacción de las remesas; el estímulo para propiciar una utilización social más eficiente de estos recursos; la potenciación de programas de migración temporal; la contención de la pérdida de capital humano.
- 8) Otros componentes de una estrategia referida a la migración, y concertada entre países de origen y destino, incluyen: el apoyo a las comunidades de la diáspora; acciones para fortalecer las relaciones entre las redes de migrantes y sus comunidades de origen; el reconocimiento de la doble nacionalidad.
- 9) Entre las experiencias concretas de codesarrollo se encuentra el Programa Tres por Uno, de México, que brinda algunas lecciones de importancia. Entre sus efectos positivos destaca el fortalecimiento de las asociaciones de emigrantes, la creación de una cultura de colaboración interinstitucional en aras de un fin común, y la necesaria rendición de cuentas que el Programa implica en la medida en que afecta recursos privados de los migrantes y públicos de los municipios y estados y del gobierno federal.

Vinculación con nacionales emigrados y retorno de migrantes.

(a) Hechos y problemas detectados. La formación y consolidación de redes y comunidades de rango transnacional, que mantienen una estrecha conexión con sus países y comunidades de origen, representa un valioso capital social y una fuente de cambio con grandes potencialidades para el desarrollo de los países de origen y para las relaciones entre éstos y los de acogida. Una iniciativa concreta de fortalecimiento de los vínculos con los nacionales emigrados ha sido puesta en práctica por Uruguay, que ha establecido una dependencia del Ministerio de Relaciones Exteriores, adscrita a la dirección de

asuntos consulares, para la vinculación con los nacionales emigrados. Entre las diversas actividades realizadas por este organismo se destaca la constitución de consejos consultivos autónomos, que propician, con un respaldo gubernamental que enfatiza el ejercicio de la ciudadanía sin involucrar forma alguna de obligación, la coordinación entre los uruguayos establecidos en el exterior. Por otra parte, respecto del retorno de migrantes se pasó revista a diversos programas específicos, lo que permitió advertir las dificultades que presenta el regreso de los nacionales afincados en países distintos al de origen.

(b) Propuestas y líneas de acción

- 1) La vinculación con los nacionales emigrados exige una decidida reafirmación de los derechos humanos, garantizando su protección más allá de las fronteras nacionales, y el fortalecimiento efectivo de sus derechos de ciudadanía mediante el reconocimiento de la doble nacionalidad.
- 2) Un aspecto central de la vinculación con los nacionales emigrados estriba en el establecimiento de una estrategia de promoción de la cultura del país de origen, en todas sus expresiones, y de reafirmación de la identidad. Las acciones propias de este tipo de estrategia deben propiciar una multiculturalidad concertada.
- 3) Otro elemento importante de la vinculación con los nacionales emigrados está constituido por las remesas, que deben bancarizarse. Con tal propósito, es necesario identificar entidades financieras con las que se puedan suscribir convenios para disminuir los costes de los servicios de transferencia. Asimismo, se requiere de marcos regulatorios comunes que brinden garantías de transparencia y seguridad a las personas que envían y reciben remesas.
- 4) La existencia de numerosas comunidades de nacionales emigrados de los países iberoamericanos y la creciente importancia de las redes transnacionales tejidas ponen en evidencia la necesidad de generar vínculos entre aquellas personas y los respectivos Estados. Con todo, es menester que el tipo de arreglos institucionales que se establezcan no interfieran con la voluntad las decisiones de los individuos y las organizaciones que han formado.
- 5) Un aspecto en el que el codesarrollo ofrece oportunidades inéditas hasta la fecha es el referido a la creación de un capital humano transnacional que permita el desarrollo de actividades sociales y productivas. En el pasado, las limitaciones en el campo de las comunicaciones y el transporte hacían mucho más difícil una conexión que hoy es inmediata. Esto genera una oportunidad,

que no conviene desaprovechar, para el fortalecimiento de actividades concretas compartidas por las comunidades de origen y los migrantes establecidos en países lejanos.

- 6) En lo que se refiere al retorno, la experiencia acumulada por los programas específicos puestos en práctica permite destacar la dificultad de materializar este tipo de objetivo. Sin duda que para impulsar el retorno es menester contar con una gama de incentivos que contribuyan a elevar la motivación de las personas para volver a su país de origen.
- 7) Si bien se tienen indicios de que el retorno se manifiesta en todos los países iberoamericanos, se desconoce la cuantía y las características de las personas que han retornado. Para el diseño de políticas y medidas concretas en este ámbito, es imprescindible otorgar la mayor prioridad a los esfuerzos dirigidos a llenar estos vacíos de información y conocimiento.

MESA DE TRABAJO 2. MIGRACIÓN, DERECHOS HUMANOS Y CIUDADANÍA

Esta Mesa contempló cuatro sesiones en las que se abordaron, de manera sucesiva, los siguientes temas: migración y derechos humanos; migración indígena; trata de personas y tráfico de migrantes, y migración y género.

Migración y Derechos Humanos

(a) Hechos y problemas detectados. El derecho internacional presenta insuficiencias serias en materia de protección de migrantes. Ello da lugar, en la práctica, a imprecisiones y carencias. Entre las imprecisiones se señaló, en primer término, que no se toma suficientemente en cuenta el principio de que el derecho general de los derechos humanos es aplicable a toda persona y, por ende, también a los migrantes; lo mismo es válido, en la medida en que corresponda, para los sistemas normativos especiales del derecho internacional humanitario, del derecho de los refugiados y, además, para las normas internacionales sobre derechos laborales, de la mujer, de los niños y de los pueblos indígenas, y las normas que proscriben la trata, el tráfico de migrantes y la explotación de personas. Una segunda imprecisión surge del hecho de que, con frecuencia, se confunden conceptos en lo atinente a condición de refugiado, solicitante de asilo y migrante. Algunas de las categorías que se utilizan, como la migración “voluntaria”, resultan imprecisas, puesto que se suele incluir dentro de ellas a personas que migran por cualquier motivo que no sea persecución política individualizada (excluyéndose, así, muchos casos de migración forzada). La propia denominación “derecho de los migrantes” supone una distinción entre nacionales y extranjeros, la cual, traducida a relaciones sociales y políticas públicas, es fuente de tratos desiguales. Por último, el concepto de “migrante indocumentado” o en “situación irregular” puede dar pie a prácticas o políticas que, en definitiva, nieguen personalidad jurídica o derechos específicos; tal terminología suele tener por efecto desdibujar las responsabilidades del Estado o enfatizar políticas de represión con un contenido contrario a las garantías básicas sobre la protección de la persona, la libertad individual y el derecho al debido proceso.

El derecho internacional también acusa carencias. Las normas específicas sobre migrantes son escasas. El principal instrumento de carácter vinculante, la Convención Internacional sobre los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias, cuenta con un escaso número de ratificaciones: sólo 34 países, 11 de ellos iberoamericanos, han cumplido con este trámite de rigor; casi todos estos países son de origen de la migración.

En el plano del derecho interno de muchos países receptores, se presentan dos grandes tipos de problemas. El primero consiste en las

contradicciones entre derechos legalmente reconocidos y la práctica de los Estados. Por una parte, y en respuesta a intereses sectoriales de los Estados receptores, se tolera o, incluso, se invita tácitamente la inmigración; por otra, se la trata como “irregular” o “indocumentada”, con lo que se quiere decir ilegal o al margen de la ley, lo cual tiene el efecto de una marginación de hecho –que es jurídica y social– de los migrantes. Esta práctica implica una mal velada hipocresía, que se traduce en beneficios económicos en los países de residencia sobre la base de la marginación e “ilegalización” de los migrantes; de hecho, cuando se alcanza un supuesto nivel de “saturación” en la recepción de migrantes, la política ostensible de ignorar la situación, se transforma en una política activa de persecución. En la misma línea, se suele tratar al trabajador migrante sólo en cuanto proveedor de fuerza de trabajo sin atender a la integridad de su familia, la que se ve vulnerada por los obstáculos que se colocan a la reunificación familiar (los miembros de la familia no son vistos como “trabajadores”).

El segundo gran tipo de problema es la existencia de serias lagunas en la protección legal de los migrantes. En efecto, aparte del desconocimiento, en la práctica, de diversos derechos civiles o de prestaciones sociales básicas que deben otorgarse a todos, en el hecho, y abusando de la autorización implícita del derecho internacional, se niega a los migrantes los derechos de ciudadanía, entendida ésta no necesariamente como un atributo de la nacionalidad, sino como los derechos de miembros de la comunidad vecinal, municipal, regional o estatal. Es insuficiente también la protección en lo que toca a las garantías mínimas del debido proceso legal en procedimientos administrativos relativos a la admisión o expulsión de migrantes y solicitantes de asilo (incluso hay una insuficiente salvaguarda del principio de no devolución). En algunas países existen proposiciones de legislación que podrían conducir a otorgar excesivas atribuciones policiales de detención y expulsión de personas sospechosas de ser migrantes sobre la base de estereotipos étnicos.

(b) Propuestas y líneas de acción

- 1) Fortalecer la normativa internacional de protección de los migrantes y sus familiares, en particular mediante la ratificación por todos los países iberoamericanos, tanto los de origen como los de tránsito y destino, de la Convención Internacional sobre los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias.
- 2) Otorgar especial consideración, tanto en el plano internacional como en el orden nacional, a la generación de consensos que puedan dar base a nuevas leyes y tratados para reconocer, gradual y escalonadamente, derechos de ciudadanía “cívica” (a escala municipal, regional y nacional) a los migrantes, sin que

ello conlleve necesariamente la naturalización de los mismos, sino que tengan por base la residencia estable.

- 3) Los Estados y las organizaciones o instancias de coordinación internacional de los Estados deben ratificar expresamente que sus obligaciones internacionales bajo los sistemas de protección de los derechos humanos, derecho internacional humanitario y derecho internacional de los refugiados –incluidas las obligaciones que emanan de los principios de no discriminación arbitraria, debido proceso, no devolución– tienen plena vigencia respecto de los migrantes.
- 4) Los Estados deben igualmente distinguir aquellas situaciones en que los migrantes se encuentran protegidos por las normas del derecho internacional de los refugiados, y brindar a tales personas el estatuto de refugiado y los derechos que de él derivan.

Migración Indígena

(a) Hechos y problemas detectados. Se estima que la población indígena de Iberoamérica asciende a 50 millones de personas, distribuidas entre casi 400 pueblos originarios, varios de los cuales son transfronterizos (entre ellos, 35 sólo en la Región Andina). Los Pueblos Indígenas se ven afectados por vulnerabilidades y problemas en el origen, adicionales a las de otros migrantes: debilidad de su participación ciudadana y de sus derechos políticos efectivos; desplazamientos por causa de conflictos; pérdida de tierra y territorio; deterioro ambiental y de la biodiversidad; depredación de recursos naturales, incluidos los de carácter extractivo; efectos negativos de grandes proyectos de infraestructuras; formas agudas de pobreza, desnutrición y exclusión. Se añade a esto la escasez de recursos y la baja aplicación efectiva de las políticas y las reformas destinadas específicamente a los Pueblos Indígenas, así como la escasez de oportunidades laborales. Todo ello repercute en el bajo retorno de la población indígena que migra, ante la pobre expectativa del goce de derechos y oportunidades a su regreso. Migran cada vez más mujeres (que hoy constituyen la mitad de la población indígena migrante), ya no sólo como acompañantes sino solas, buscando oportunidades y empleo. En los lugares de destino se manifiestan otros problemas adicionales: quiebre con el origen; dificultades para la preservación de la cultura y la identidad; discriminación por etnia en el acceso al empleo, a la educación en general, a la vivienda, y a locales culturales y deportivos; ruptura de formas de organización comunitaria. Con todo, la migración indígena no debe ser vista solo como problema o dificultad, ya que también entraña oportunidades. Sin embargo, se registra una aguda carencia de datos y estudios específicos acerca de la migración indígena

que puedan aportar antecedentes apropiados para la formulación de políticas públicas. Estas dificultades de información y conocimiento son aun mayores en lo que atañe a la población iberoamericana afro descendiente, que es virtualmente ignorada en las investigaciones sobre migración.

(b) Propuestas y líneas de acción

- 1) Incluir a la población afro descendiente migrante en la reflexión, investigación y líneas de política.
- 2) Promover que los Estados que aún no lo han hecho ratifiquen el Convenio 169 de la OIT y apoyen la Declaración sobre Derechos de Pueblos Indígenas, que impulsa el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.
- 3) Fortalecer y dotar de recursos a las políticas nacionales sobre reforma agraria, derecho a la tierra y protección de recursos naturales, entre otras, que puedan contribuir a frenar la necesidad de la población indígena de migrar.
- 4) Desarrollar investigaciones sobre la migración de la población indígena que aporte datos fiables.
- 5) Incluir la especificidad indígena en las políticas de integración de los inmigrantes en los países de destino.
- 6) Fomentar la homologación de estudios, incluidos los de carácter bilingüe, en los países de acogida.
- 7) Desarrollar programas que faciliten el fortalecimiento de los vínculos sociales, culturales y comunitarios entre la población indígena que quedó en el país y la población indígena emigrante en los países de destino.

Trata de Personas y Tráfico de Migrantes

(a) Hechos y problemas detectados. La trata de personas y el tráfico de migrantes, grave y creciente problema mundial, también afecta a las sociedades iberoamericanas. En este ámbito se advierten serias dificultades, frente a las cuales también se vienen desarrollando buenas prácticas que merecen ser conocidas y aprovechadas; algunas de estas dificultades específicas son: falta de tipificación como delitos de estas prácticas a escala nacional; insuficiente capacitación específica de todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (policías, funcionarios judiciales, oficiales migratorios); escasa asistencia y protección a la víctima; falta de prevención del fenómeno. Además, es frecuente que las autoridades nacionales otorguen el tratamiento de “migrante irregular” a las víctimas de la trata y tráfico, lo que conlleva

una doble victimización que debe ser evitada. Muchos de estos problemas radican, más que en la ausencia de normativa, en la falta de ratificación de los instrumentos internacionales o de adecuación de las legislaciones nacionales a los estándares internacionales. También se advierte una confusión conceptual entre las figuras de trata y tráfico, lo que puede derivar en un erróneo tratamiento de los fenómenos.

(b) Propuestas y líneas de acción

- 1) Dado que la trata de personas y el tráfico de migrantes son fenómenos transnacionales, se requiere de una articulación bilateral y multilateral entre los países involucrados para enfrentar este problema.
- 2) Promover la ratificación de la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, el Protocolo Adicional para prevenir, reprimir y sancionar la Trata de Personas especialmente Mujeres y Niños y el Protocolo Adicional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por tierra, mar y aire, y las adecuaciones normativas que ello conlleve en los ordenamientos internos de los países (tipificación de delitos, etc.).
- 3) Fortalecer los mecanismos subregionales de trabajo coordinado, como la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones y la Conferencia Regional sobre Migraciones, para la promoción de políticas globales sobre estas problemáticas.
- 4) Impulsar programas de difusión y capacitación dirigidos a la población en general y, particularmente, a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en materia de trata y tráfico de personas.
- 5) Si bien no existe el derecho a emigrar como tal, atendiendo a la progresividad propia del derecho internacional, y en particular del derecho internacional de los derechos humanos, se debiera considerar la idea de ir dotando de contenidos normativos más precisos al derecho a la libre circulación y los derechos conexos.
- 6) Promover la constitución de una red internacional de cooperación en torno a la asistencia a las víctimas de trata y tráfico, así como la persecución, sanción y prevención de ambas prácticas.
- 7) Propiciar la conformación de un acervo de experiencias y buenas prácticas en la materia para su aprovechamiento, estudio y difusión.

(a) Hechos y problemas detectados. Algo más de la mitad de las personas emigrantes de América Latina son mujeres (esta proporción es aun mayor entre las inmigrantes latinoamericanas en España) y su participación en los procesos migratorios es creciente. Cada vez con mayor frecuencia, las mujeres se mueven solas, en busca de trabajo, y transfieren remesas por montos que han venido acrecentándose; en los países de origen, son también mujeres las personas receptoras del grueso de las remesas, las que destinan al gasto doméstico, aunque también a la inversión y al ahorro.

Debe reconocerse que la migración ofrece algunas importantes oportunidades a las mujeres: posibilidades de inserción laboral, empoderamiento, cambios en los roles y relaciones de género, entre otras. Sin embargo, también supone serios riesgos: vulneración de sus derechos, abusos de todo tipo y violencia. En los países de destino se reproducen las pautas de discriminación asociadas a los roles tradicionalmente asignados a la mujer; condiciones laborales desmedradas para la mujer migrante: jornadas largas, informalidad en el empleo, salarios más bajos, ocupación de empleos de baja cualificación. En los países de destino, las mujeres migrantes sufren, además, dificultades para acceder a la vivienda, reagrupar a sus familias y atender a las personas dependientes; a raíz de la extensión de las jornadas laborales, la conciliación de la familia contratante de la mujer se hace a costa de la “desconciliación” de la vida y la familia de la mujer migrante. De manera creciente se va incorporando la cuestión y el enfoque de género en las políticas y las medidas relacionadas con la migración, pero aún queda mucho por hacer. Si bien en el plano del discurso público se observa una mayor atención a los temas de género y migración, faltan datos fiables e investigaciones que permitan un abordaje fundamentado de estos temas.

(b) Propuestas y líneas de acción

- 1) Las mujeres migrantes no deben considerarse ni como un colectivo ni como un grupo de víctimas. Es necesario tomar conciencia de que ellas son más de la mitad de los migrantes, que son actores con voz propia, que su influencia en todos los aspectos de la migración es muy amplia y que su condición no es un “problema” sino una situación que ofrece potencialidades y también presenta riesgos.
- 2) Promover la investigación para superar la “ceguera” de género, entendida como una mirada que no advierte el peso desproporcionado de los problemas que recaen sobre las mujeres.
- 3) Es necesario que en toda agenda sobre migración, especialmente en Iberoamérica, se recoja la especificidad de los temas de género.

- 4) Trabajar en los países de origen para lograr relaciones de género equitativas y mejorar la situación de la mujer en la sociedad, lo cual influiría en sus propensiones migratorias y probabilidad de retorno.
- 5) Tener siempre en cuenta la voz de las mujeres, pensar “con” ellas y considerar sus diversos proyectos de vida, de modo que el diseño de las políticas respectivas, territoriales y sectoriales, sea suficientemente matizado.
- 6) Proteger, con la debida legislación, y su aplicación efectiva, a las mujeres que se encuentren en situaciones de indefensión extrema, como sucede con la prostitución forzada y las diversas formas de violencia.
- 7) Favorecer y facilitar la reagrupación familiar.
- 8) Hacer posible, mediante la provisión de servicios sociales, que el cuidado de personas dependientes no esté exclusivamente a cargo de mujeres trabajadoras.
- 9) Proveer mayores oportunidades de empleo formal y justamente remunerado para las mujeres, tanto en los países de origen como en los de destino.
- 10) Otorgar más facilidades para homologar títulos de las mujeres en los países de destino.
- 11) Asegurar que el servicio doméstico no se preste para explotaciones o para la inobservancia de derechos laborales básicos.
- 12) Reconocer y hacer patente la importante participación de la mujer en las migraciones y su contribución como motor del desarrollo.

Nota final. Se recomendó que en futuros encuentros sobre migraciones se aborde el tema de género con un enfoque transversal, presente en todos los análisis, y no solo como un asunto específico. Asimismo, se recomendó que la distribución de los ponentes según género, etnia y otros rasgos refleje la diversidad de condiciones existente. En particular, se hizo notar la escasa presencia de mujeres entre las personas responsables de relatorías, ponencias y comentarios en este Encuentro.

MESA DE TRABAJO 3. GOBERNABILIDAD MIGRATORIA

PARTE I: POLÍTICAS Y PROGRAMAS

La primera parte de esta Mesa de Trabajo, dedicada al examen de políticas y programas de migración, incluyó dos temas: políticas y programas de regularización e integración, y acuerdos y programas de migración temporal. Durante el debate de estas materias se destacó que una eficiente gestión de la migración, basada en políticas y programas factibles, exige una concertación entre los Estados concernidos. Otro requisito es que los gobiernos, organismos internacionales, agentes privados y organizaciones de la sociedad civil aúnen sus esfuerzos para construir una visión compartida sobre la migración, que sirva de plataforma para una efectiva cooperación en la puesta en marcha de las políticas y actuaciones pertinentes.

Políticas de Regularización e Integración

(a) Hechos y problemas detectados. La regularización es un acto administrativo y jurídico de carácter excepcional, que tiene como propósito normalizar la inmigración indocumentada. Constituye un primer paso, y una condición necesaria, para la integración social y económica de los migrantes indocumentados en los países de acogida. En tanto proceso, la regularización debe ser flexible, dinámica y adecuada a las necesidades de los migrantes y los países. En algunos casos, más que una medida aislada y coyuntural, la regularización puede ser parte de una política de Estado; ejemplos de ello son, entre otros, los programas que vienen desarrollando España y Argentina. Dentro de este marco, la regularización representa un acto de justicia social, puesto que dota de identidad a los inmigrantes indocumentados, los protege de abusos y los habilita para una inserción efectiva en la sociedad receptora, incluyendo su acceso al mercado laboral y a los servicios públicos de protección social. Para los países de acogida, estos programas permiten recuperar un potencial humano encubierto, conferir a los inmigrantes indocumentados la calidad de sujetos de derecho con garantías y obligaciones, otorgar mayor transparencia a la gestión migratoria y formalizar parte de la economía sumergida. En general, las regularizaciones ponen de manifiesto que la fuerza de trabajo inmigrante no compite sino que complementa la nativa del país de destino.

(b) Propuestas y líneas de acción

- (1) Propender a la formulación de políticas de migración que contemplen el fenómeno de manera integral, comprendiendo sus determinantes y vínculos con el desarrollo, así como modalidades de cooperación internacional en este ámbito.

- (2) En la concepción de las políticas de migración y de los programas de regularización debe considerarse que la integración es un proceso de doble dirección, ya que la persona inmigrante se adapta a la sociedad que la acoge y esta última se beneficia de los recursos humanos y la diversidad sociocultural inherentes a la inmigración.
- (3) Debe tenerse en cuenta que la integración de los inmigrantes no constituye una mera asimilación sino una posibilidad de enriquecer la sociedad de acogida con un conjunto de rasgos culturales propios de la sociedad de origen, lo que contribuye al fortalecimiento de la tolerancia y al respeto de las diferencias individuales en un medio democrático.
- (4) Los programas de integración deben ir acompañados de un proceso de educación y comunicación orientado a generar una conciencia ciudadana favorable a la efectiva inserción social de los inmigrantes y a prevenir actitudes xenófobas y racistas, y prácticas discriminatorias.
- (5) Insertar los programas de regularización e integración en políticas migratorias integrales y de largo plazo, que contemplen, entre otros elementos, el pleno respeto de los derechos humanos y la prevención y combate a la trata de personas y al tráfico de migrantes.

Acuerdos y programas de migración temporal

(a) Hechos y problemas detectados. La migración temporal ofrece tanto una opción frente al traslado definitivo de la residencia como un medio para atenuar la incidencia de la migración no documentada. Por lo común, esta modalidad de migración se asocia al tiempo de duración de un contrato laboral directamente vinculado con el desempeño de tareas específicas. En virtud de estas características, la migración temporal brinda a los países receptores la oportunidad de recurrir a mano de obra foránea para suplir insuficiencias del mercado de trabajo doméstico. Puede ser también un vehículo para la calificación de la fuerza de trabajo en la medida en que entrañe la adquisición de destrezas y conocimientos, y la mejora de competencias. Desde esta óptica, un programa de migración laboral temporal, además de identificar puestos de trabajo transitorios en el exterior, puede incluir un componente explícito de capacitación de corto plazo. Elementos claves de un programa de migración temporal son: la transparencia, la no discriminación, la eficacia, la fiabilidad y la seguridad.

Un ejemplo de este tipo de programas es el proyecto emprendido por los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Trabajo y Previsión Social de Guatemala con la Fundación de Empresas de Reclutamiento de Mano de Obra Agrícola de la Provincia de Québec (FERME), bajo la

supervisión del Departamento de Desarrollo de Recursos Humanos de Canadá. La OIM ha cooperado con este proyecto desde sus orígenes mediante el diseño de un mecanismo para la selección de los trabajadores agrícolas coherente con el perfil de la demanda de los empleadores canadienses; además, la OIM se ha hecho cargo de gestionar el cumplimiento de las formalidades migratorias y de traslado. Si bien este proyecto no se basa en un acuerdo oficial entre ambos países, constituye un modelo de cooperación bilateral, que demuestra la factibilidad del desplazamiento temporal de trabajadores de manera documentada, sobre una base regular que asegura un tratamiento digno a trabajadores de ambos sexos; además, crea una efectiva fuente de ingreso para grupos familiares en condiciones de pobreza. Entre las fortalezas de esta experiencia se destacan: inserción laboral flexible, enfoque de género, ciclos laborales de 3 a 4 meses y cumplimiento de las leyes laborales del país anfitrión.

Otro proyecto que también constituye un ejemplo de buenas prácticas en materia de migración temporal de trabajadores agrícolas es el de Payesos Solidaris, de Cataluña. En este caso, el énfasis se coloca en una modalidad de codesarrollo, que está basado en la potenciación del capital humano adquirido por los trabajadores temporales; esta capacitación los habilita para operar como agentes del desarrollo en sus países de origen. Existen, además, otros programas bilaterales de migración laboral temporal, como los convenidos por España y Colombia, España y Ecuador, Canadá y México, Canadá y El Salvador, y Guatemala y México.

(b) Propuestas y líneas de acción

- (1) Promover la utilización de diversas formas de migración laboral temporal y documentada en el marco de proyectos concretos que coadyuven a elevar las potencialidades de los trabajadores nacionales para contribuir al desarrollo de sus países de origen.
- (2) Propiciar que los programas de migración temporal sean funcionales al codesarrollo mediante modalidades de capacitación compatibles con las necesidades del país de origen de los trabajadores.
- (3) Poner en práctica medidas que faciliten la migración temporal y las permanencias cortas mediante mecanismos que contemplen la definición de perfiles acotados de demanda de trabajadores y de sistemas efectivos de reclutamiento e inscripción, así como el otorgamiento de visados apropiados.

- (4) Suministrar, a todas las partes concernidas, información clara, accesible y comprensible sobre las oportunidades de migración temporal, los requisitos exigibles y las condiciones contractuales.
- (5) Formular y ejecutar programas de migración temporal que ofrezcan a los trabajadores migrantes un estatuto jurídico seguro, que especifique cabalmente los derechos y responsabilidades consecuentes con su condición.

PARTE II: TRATAMIENTO MULTILATERAL

En la primera sesión de la segunda parte de la Mesa 3 se pasó revista a los dos procesos subregionales de consulta en materia migratoria, la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM) y la Conferencia Regional sobre Migración (CRM o Proceso Puebla). La segunda sesión consistió en una Mesa Redonda de cinco especialistas que abordaron el tema “Posibles Elementos para el Tratamiento Multilateral de la Migración en el Ámbito Iberoamericano”.

Experiencias Subregionales

(a) Hechos y problemas detectados. Paralelamente a la puesta en vigor de varias iniciativas mundiales –como la Iniciativa de Berna, el Diálogo Internacional sobre Migración promovido por la OIM, el Grupo de Ginebra sobre Migración, la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, y el Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo convocado por la Asamblea General de las Naciones Unidas–, e incluso antecediéndolas, en América se instauraron dos procesos de consulta sobre migración que reflejan el compromiso de los países para abordar de manera multilateral los temas migratorios. Estos procesos son: la Conferencia Regional sobre Migración, establecida en 1996, y conformada actualmente por todos los países de Centroamérica, América del Norte y la República Dominicana, y la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, creada en 2000 e integrada por doce países sudamericanos. Ambos procesos cuentan con la participación de organizaciones de la sociedad civil y el apoyo de la OIM y otros organismos internacionales, como la CEPAL. Uno de los principales méritos de estos mecanismos de diálogo multilateral abierto, que son por sí mismos ejemplos de buenas prácticas y de avance hacia una gobernabilidad migratoria multilateral, es que permiten reflexionar, desde diversos ángulos y conciliando distintos intereses, sobre políticas y acciones respecto de una situación migratoria de alcance subregional y que, por lo mismo, es compartida por países de origen, tránsito y destino. Hasta hace pocos años era impensable, en el contexto americano, la posibilidad de sostener un diálogo multilateral abierto sobre los asuntos migratorios; el factor que

lo ha hecho posible ha sido la consolidación de los procesos democráticos.

Los dos foros subregionales han definido objetivos comunes, consensuado plataformas de principios y llevado a la práctica una vasta gama de actuaciones compartidas. Más aun, muchos temas que se han incorporado recientemente en la agenda internacional ya hacían parte de los Planes de Acción de estos foros y sus trabajos han puesto de relieve la imperiosa necesidad de renovar los instrumentos públicos para una gestión moderna y eficiente de la migración. El carácter informal de su institucionalidad y la condición no vinculante de sus acuerdos han sido factores esenciales de su sostenibilidad en el tiempo, una ventaja que se torna en una limitante relativa para asumir con propiedad los asuntos sustantivos de la gobernanza y la gobernabilidad migratorias. En particular, la distancia de estos foros respecto de las esferas responsables de las decisiones sobre el desarrollo económico y social ha dificultado emprender un tratamiento más integral de los fenómenos migratorios; de allí que sus actuaciones guarden mayor relación con la gestión que con la gobernabilidad migratoria. Esta observación no va en desmedro de sus logros, ya que estas instancias de diálogo y consulta, especialmente el Proceso Puebla, han conseguido avances notables; igualmente notable ha sido el compromiso de los países para asegurar la consolidación de estas modalidades de entendimiento mutuo, apoyo recíproco y cooperación.

(b) Propuestas y líneas de acción

- (1) Propender a que la CRM y la CSM desarrollen enfoques conceptuales convergentes para abordar materias que les son comunes. Ello iría en beneficio del tratamiento de la migración en el conjunto de la región y contribuiría a un mayor aprovechamiento de la condición multilateral de ambos foros.
- (2) Impulsar la cooperación entre los dos procesos de consulta en áreas estratégicas, como los vínculos entre la migración y el desarrollo, la promoción y protección de los derechos humanos, la prevención y el combate a la trata de personas y al tráfico de migrantes, el tratamiento de la migración indocumentada, y la armonización de políticas y procedimientos. Esta cooperación abriría el camino para consensuar principios y acciones a escala regional.
- (3) Propiciar una participación más coordinada de estos procesos de consulta sobre migración con los de integración regional y subregional.
- (4) Renovar y actualizar los instrumentos públicos necesarios para una apropiada gestión de la migración.

- (5) Promover una participación más activa de las organizaciones de la sociedad civil y otros actores significativos en las actividades de los procesos de consulta.
- (6) Asegurar que los derechos humanos se traduzcan en un componente central de las políticas migratorias y no solo sean un eje transversal en los planes de acción de la CRM y la CSM.
- (7) Integrar el concepto de seguridad humana en los planes de acción de los dos procesos subregionales de consulta.
- (8) Estimular la instauración de un proceso consultivo sobre migración en la subregión del Caribe mediante el compromiso de los países que la integran y la cooperación de los organismos internacionales especializados.

Tratamiento Multilateral de la Migración en Iberoamérica

(a) Hechos y problemas detectados. El unilateralismo no es una opción de gobernabilidad, puesto que el fenómeno migratorio es, por su propia naturaleza, transnacional. De allí que la gestión y la gobernabilidad migratorias deban asentarse sobre enfoques consensuados por los Estados y otros agentes interesados. Iberoamérica está en mejores condiciones que otras partes del mundo para materializar este precepto lógico. Cabe recordar que la Comunidad Iberoamericana de Naciones es una entidad supranacional integrada por naciones hermanas e iguales entre sí que comparten cultura, historia y lenguas, así como intercambios de población. Las Cumbres, expresión política-diplomática-multilateral de esta Comunidad, muestran la alta densidad de las relaciones entre los países iberoamericanos y en casi todas las dimensiones hay mecanismos de interacción y lazos de intercambio. La Declaración de Salamanca, que incorpora las migraciones internacionales como asunto central de la Comunidad Iberoamericana y tema de la XVI Cumbre, reconoce estas condiciones y abre la senda para emprender el diseño de una agenda concertada y fundada en el principio de que la migración es un bien común, que hace parte de su patrimonio y que es indispensable para su desarrollo y cohesión social.

La Declaración de Salamanca apunta a la concepción de un marco iberoamericano para el tratamiento de la migración mediante la canalización ordenada de los flujos, sin perjuicio de señalar “la responsabilidad de cada país por el diseño de las políticas públicas al respecto”. Reflejando las directrices de la Declaración, el documento de convocatoria a este Encuentro indica que su “principal objetivo... es constituir, en el seno de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, un ámbito para el tratamiento de la migración internacional entre países de origen, tránsito y destino de flujos migratorios”. Los principios y valores que sirven de pilares de sustentación al cumplimiento de este objetivo

no pueden ser otros que los emanados del marco internacional de los derechos humanos. Esto es concordante con el informe de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales que afirma: “el marco legal y normativo que afecta a los migrantes internacionales debe ser reforzado, implementado con mayor eficacia y aplicado de modo indiscriminado para proteger los derechos humanos y las normas de trabajo de todos los migrantes, hombres y mujeres. Al respetar las disposiciones de este marco legal y normativo, los Estados y demás actores han de abordar las cuestiones migratorias más consecuentemente y coherentemente”.

(b) Propuestas y líneas de acción.

- (1) Promover la creación de un foro iberoamericano sobre migración y desarrollo, con las características de un mecanismo informal de consulta y coordinación, cuyas pautas y modalidades de funcionamiento deben definirse con arreglo a las disposiciones de la Conferencia Iberoamericana.
- (2) Articular el foro iberoamericano sobre migración y desarrollo tomando como referencia fundamental la experiencia adquirida por los dos procesos de consulta existentes en América.
- (3) Propiciar un consenso respecto de los objetivos del foro iberoamericano sobre migración y desarrollo de conformidad con las orientaciones del mandato otorgado por los Jefes de Estado y de Gobierno y recogido en la Declaración de Salamanca.
- (4) Impulsar el desarrollo de una visión compartida de la migración en Iberoamérica, con la activa participación de las organizaciones de la sociedad civil, los organismos internacionales pertinentes y otros actores significativos.
- (5) Promover la formación de consensos iberoamericanos sobre marcos conceptuales y criterios operativos que contribuyan a mejorar la gestión migratoria y a sentar las bases de una gobernabilidad del fenómeno.
- (6) Construir, en el ámbito iberoamericano, modelos para la puesta en vigor de políticas públicas sobre migración y desarrollo basadas en las lecciones que brindan las buenas prácticas en este campo.