

# MANUAL SOBRE ASPECTOS BÁSICOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA GESTIÓN MIGRATORIA

ADAPTACIÓN DE “MANUAL SOBRE ASPECTOS BÁSICOS PARA LA  
GESTIÓN MIGRATORIA OIM-INM”, PARA EL PROGRAMA DE  
CAPACITACIÓN DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN MATERIA  
MIGRATORIA DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA 2011

MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LAS RELACIONES EXTERIORES



OIM Organización Internacional para las Migraciones





# MANUAL SOBRE ASPECTOS BÁSICOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA GESTIÓN MIGRATORIA

ADAPTACIÓN DE “MANUAL SOBRE ASPECTOS BÁSICOS PARA LA  
GESTIÓN MIGRATORIA OIM-INM”, PARA EL PROGRAMA DE  
CAPACITACIÓN DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN MATERIA  
MIGRATORIA DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA 2011

# AUTORIDADES

## **Nicolás Maduro Moros**

Presidente de la República Bolivariana de Venezuela

## **Delcy Rodríguez**

Ministra del Poder Popular para Relaciones Exteriores

## **Rubén Darío Molina**

Director General de Asuntos Multilaterales y de Integración

## **Denis Ochoa**

Coordinadora de Cooperación Multilateral

## **Cooperación Técnica y Financiera**

Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

## **Autoría, adaptación y compilación del Manual**

### **OIM Oficina Regional de Buenos Aires,**

Lelio Alberto Mármora, consultor internacional

Alejandra Motta, coordinadora nacional del Programa de capacitación de funcionarios públicos en materia migratoria

Jorge Gurrieri, Asesor en Políticas

## **MPPRE**

Marelvís Bastos, Oficina de Asuntos Multilaterales y de Integración

## **Edición de Contenido**

Lelio Alberto Mármora, consultor internacional

**Edición de Estilo:** Alejandra Motta, coordinadora nacional del programa de capacitación de funcionarios públicos en materia migratoria

## **Diseño, diagramación e impresión:**

Procesos Digitales SAS

## **Caracas - República Bolivariana de Venezuela**

---

### **Organización Internacional para las Migraciones (OIM) / Fondo de la OIM para el Desarrollo.**

Las opiniones expresadas en las publicaciones de la Organización Internacional para las Migraciones corresponden a los autores y no reflejan necesariamente las de la OIM. Las denominaciones empleadas en este informe y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican por parte de la OIM juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países, territorios, ciudades o zonas citadas o de sus autoridades ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

La OIM está consagrada al principio de que la migración en forma ordenada y en condiciones humanas beneficia a los migrantes y a la sociedad. En su calidad de organismo intergubernamental, la OIM trabaja con sus asociados de la comunidad internacional para: ayudar a encarar los crecientes desafíos que plantea la gestión de la migración; fomentar la comprensión de las cuestiones migratorias; alentar el desarrollo social y económico a través de la migración; y velar por el respeto de la dignidad humana y el bienestar de los migrantes.

Esta publicación se realiza con el apoyo de la Oficina Regional para América del Sur y es financiado por el Fondo de la OIM para el Desarrollo.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

Oficina Regional para América del Sur

# CONTENIDOS

El presente manual tiene como objetivo brindar elementos para la definición de políticas y gestión de los movimientos migratorios, y está dirigido a los funcionarios del gobierno de la República Bolivariana de República Bolivariana de Venezuela.

La organización de sus distintas partes se originó en el Taller Interinstitucional realizado en la ciudad de Caracas, el 17 de marzo de 2011, con la participación de funcionarios pertenecientes a instituciones gubernamentales. En el citado taller se definieron la orientación conceptual, las partes sustanciales que debería tener el Manual, así como sus puntos específicos.

A partir de estas orientaciones, el Manual se conforma en ocho capítulos:

CONCEPTOS Y DEFINICIONES	11
DEFINICIÓN DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS MIGRATORIOS	31
PERCEPCIONES Y SISTEMAS DE INFORMACIÓN MIGRATORIA OBJETIVOS	47
EL MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL	95
LA NORMATIVA NACIONAL	165
ASPECTOS RELEVANTES PARA LA GESTIÓN DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS	203
SISTEMAS DE ADMINISTRACIÓN DE FRONTERAS	223
PROGRAMAS DE VINCULACIÓN Y RETORNO DE LA MIGRACIÓN	245



## INTRODUCCIÓN

Las últimas décadas han llevado la temática migratoria a un nivel de interés en la opinión pública y preocupación en los gobiernos solo comparable a los primeros años de este siglo. Esta irrupción del tema en los más altos niveles de discusión nacional e internacional no solo se ha dado en los países tradicionalmente inmigratorios, sino que se ha generalizado también entre los países de emigración.

Las migraciones de principios de siglo se asociaban al desarrollo vertiginoso del continente americano. Los prejuicios antimigratorios de algunos sectores de las sociedades receptoras eran eclipsadas por la visión del aporte positivo del migrante a la economía y cultura de dichas sociedades.

En la actualidad, las migraciones son, para gran parte de las sociedades receptoras, más sinónimo del traslado de la pobreza que de un elemento indispensable para el desarrollo.

Esta visión, expandida en la opinión pública de muchos de los países, no siempre coincide con el análisis objetivo de la situación. Frente a estas percepciones y a las realidades migratorias, los gobiernos deben dar respuestas, las cuales se inscriben en diferentes perspectivas de lo que se considera una gobernabilidad adecuada del tema. Las políticas públicas de migraciones internacionales y la gestión migratoria responden a un marco lógico que se inscribe en la perspectiva de gobernabilidad dentro de la cual se van a desarrollar.

La gobernabilidad migratoria puede definirse como el ajuste entre las percepciones y demandas sociales sobre las causas, características y efectos de los movimientos migratorios y las posibilidades e intencionalidad de los Estados para dar respuestas a dichas demandas en un marco de legitimidad y eficacia. Las causas, características y efectos, constituyen la dimensión objetiva que debe ser tenida en cuenta para comprender la naturaleza, las manifestaciones y el impacto del fenómeno migratorio.

Las percepciones, y demandas sociales incluyen la dimensión que se basa en valores éticos, actitudes, conductas y relaciones sociales que se dan entre los migrantes, las sociedades de origen y aquellas que los reciben. Las posibilidades de los Estados de dar respuestas legítimas y eficaces dependen de la perspectiva con que dichas respuestas se asuman. Estas perspectivas pueden cubrir un arco muy amplio de opciones que se articulan entre el derecho soberano de los Estados sobre la entrada y residencia de personas en su territorio, y el reconocimiento del derecho a tener derechos de los migrantes.

En el caso de la gobernabilidad de las migraciones, el Estado debe conjugar los derechos y demandas de dos tipos de población: la nativa y la migrante, en el marco de la interacción económica, social, cultural y política en el que se mueven estas dos poblaciones. Alrededor de estos temas se han ido construyendo diferentes perspectivas de modelos de gobernabilidad migratoria que podrían denominarse: de “securitización”, de beneficios compartidos y de desarrollo humano de las migraciones.

El modelo de “securitización” tiene como eje de las políticas migratorias la seguridad nacional, social, cultural y laboral del país receptor. Las políticas migratorias se diseñan como parte de la seguridad nacional y con en base a la doctrina que la sustenta. En este punto se desarrollan las más avanzadas tecnologías de control de fronteras y de residencia de extranjeros.

Dentro de esta visión de la seguridad, el migrante es visto como una amenaza potencial debido a su posible vinculación con el terrorismo internacional o bien al narcotráfico a la delincuencia en general. Esta amenaza se extiende también a la cultura o formas de vida del país receptor, en la medida en que el migrante mantenga sus hábitos culturales, lengua o religión, si estas no son las mismas que las predominantes en el lugar de recepción (Huntington). Los derechos de los migrantes se restringen en esta perspectiva a su condición de regularidad o nacionalidad. La irregularidad es considerada sinónimo de ilegalidad, y el migrante ilegal es considerado en muchos países y regiones del mundo una persona que está cometiendo un delito por el cual debe ser sancionado. Esta sanción va desde la detención por determinado tiempo hasta la deportación a su país de origen o donde sea recibido. En cuanto a la nacionalidad, predomina en este modelo la concepción de la “unicidad”, es decir, la imposibilidad de mantener simultáneamente diferentes nacionalidades. El modelo de los beneficios compartidos parte del principio de que las migraciones pueden proporcionar beneficios tanto a los países de origen como de recepción, siempre que sean ordenadas y regulares.

La migración es segura si es regular; por lo tanto, en este modelo se alientan las llamadas “migraciones circulares”, realizadas dentro de acuerdos entre la demanda y oferta. Esta perspectiva mantiene la necesidad de igualdad de oportunidades y trato en los mercados de trabajo de los países receptores.

El modelo del desarrollo humano para las migraciones parte de una posición ética, que considera los derechos de la persona migrante como el centro de toda política migratoria.

Rechaza la inclusión de las políticas migratorias dentro de la órbita de las políticas de seguridad.

Mantiene la posición del derecho a la libre circulación, residencia, retorno y justicia social para las personas migrantes.

No acepta el calificativo de “ilegal” para el migrante en situación irregular, considerando esta última una contravención administrativa y no un delito. Ninguno de estos modelos se da en forma pura; las características de gobernabilidad de cada uno de ellos son presentadas como “tipos ideales” que corresponden a perspectivas predominantes en la política migratoria de algunos Estados. En el marco de estas perspectivas de gobernabilidad, los gobiernos van definiendo sus políticas y programas de migraciones internacionales y sus formas de gestión y administración.

Este manual desarrolla, por un lado, los conceptos, criterios de base, condicionantes y objetivos que se plantean para la construcción de las políticas de migraciones internacionales. Por otro lado, se presentan tres herramientas básicas para la gestión eficaz de dichas políticas: la información objetiva, la norma adecuada y la gestión eficiente. Asimismo, se tratan dos temas actualmente muy importantes en el campo de las políticas, programas y gestión migratoria, como la gestión en zonas de frontera y los programas de vinculación y retorno de los nacionales emigrados al exterior.



# CAPÍTULO I

## CONCEPTOS Y DEFINICIONES

### Marco conceptual

#### Objetivos

Introducir en el conocimiento de las diferentes perspectivas con que se ha estudiado el fenómeno migratorio.

Incrementar el conocimiento de la terminología que será utilizada en el tema migratorio.

Comprender la importancia de la terminología en el desarrollo de respuestas políticas.

Mejorar la capacidad para comprender las diferencias existentes en los movimientos migratorios.

#### Antecedentes

Ya sea por la dinámica misma de los movimientos migratorios o por la necesidad de formular y desarrollar políticas en el tema, la conceptualización sobre las migraciones ha ido acompañando estos procesos de movimientos de población. Ya desde fines del siglo XIX, se pueden observar intentos de conceptualización de las migraciones.

En 1885, Ravestein formuló ante la Real Sociedad Estadística sus *Leyes de migración*, en un esfuerzo sobresaliente por tratar de caracterizar los fenómenos migratorios a través de una proyección territorial.

A principios del siglo XX, frente a las migraciones masivas que llegaban a los Estados Unidos de América, las necesidades de explicaciones y acciones sobre sus efectos, impulsaron un cuerpo teórico desarrollado en la Universidad

de Chicago, introduciendo, entre otros, conceptos como los de asimilación, aculturación, segregación, organización y desorganización social y la noción de proceso migratorio, que posteriormente fueron de gran importancia para el desarrollo de la “ecología humana”.

La migración internacional ha cambiado de manera significativa en años recientes. En las últimas décadas del siglo XX, los patrones de la migración se han diversificado exponencialmente. Los formuladores de políticas y los responsables de la toma de decisiones están desarrollando nuevas formas para comprender los movimientos migratorios, evaluar sus consecuencias, e implementar políticas para administrarlos.

Los patrones migratorios pueden definirse a través de diferentes criterios como la temporalidad (definitivas, temporales o circulares), la voluntariedad (voluntarias o forzosas), la composición (nivel socioeducativo, características étnicas, religiosas o nacionales, composición política, estructura familiar), el objetivo (económico, laboral, de retorno, de colonización, reunificación familiar) o el tipo de migración (directa o por etapas).

### Mensaje clave

- » El marco teórico desde el cual se analizan las migraciones puede tener diferentes perspectivas, desde las cuales se derivan distintas categorías explicativas, que constituyen elementos fundamentales no solo para comprender las causas, características y efectos de los movimientos migratorios, sino para definir las políticas de la administración migratoria.
- » Desarrollar un entendimiento común de los términos y definiciones es esencial para un enfoque cooperativo de la administración de la migración.
- » Generar una conciencia de los supuestos y distinciones sobre los cuales se basan los términos ayudará a los practicantes a identificar el tipo de enfoque apropiado para desarrollar políticas y administrar la migración en un escenario particular.

## 1.1 Conceptualización de las migraciones

Las categorías explicativas del fenómeno migratorio se han desarrollado en diferentes niveles de análisis.

### a) Nivel macro

En un nivel más general, las teorías han tratado de explicar los movimientos migratorios en términos de los desequilibrios entre regiones o países.

En este conjunto de teorías se destacan las conocidas como de “equilibrio”, que encuentra como funciones de las migraciones descomprimir áreas sobrepobladas y de bajo desarrollo, por un lado, y proveer de mano de obra a áreas más desarrolladas, por el otro.

Una subteoría de la mencionada anteriormente es la “modernización”, que plantea a las migraciones en el marco de un “continuo folk-urbano”, en las que los desplazamientos de personas se darían en búsqueda de la modernidad que ofrece la sociedad urbana.

Una de las principales críticas a esta categoría explicativa plantea que el equilibrio que surgiría de la suma de intereses individuales es cuestionable, ya que la competencia mundial produce migraciones que acentúan antes que reducir las disparidades regionales y sectoriales.

En la misma línea se ubica la teoría de las “causas acumulativas”, que plantea que las migraciones no cumplen funciones de autorregulación, sino de acumulación, lo que produce un creciente empobrecimiento y despoblamiento en las áreas expulsoras.

Otra teoría ubicada en similar nivel es el “análisis histórico estructural”, que en consonancia con las críticas señaladas, ve a las migraciones como un fenómeno social en el que la unidad de análisis es un flujo compuesto por clases sociales o grupos socioeconómicos, que emanan de estructuras histórica y geográficamente delimitadas.

En el marco de la estructura del mercado global, las migraciones se comenzaron a analizar a través del “enfoque del sistema mundial”. Desde esta perspectiva, las migraciones no se darían entre entidades independientes de atracción y expulsión, sino que serían parte de una misma unidad del sistema capitalista mundial. Las migraciones serían una consecuencia de las rupturas y disloques que ocurren en el proceso de desarrollo capitalista.

Las actuales perspectivas que vinculan migraciones con desarrollo se enmarcan en esta última teoría.

## **b) Nivel de causas inmediatas**

En otro nivel de análisis, vinculado con las causas inmediatas de las migraciones, se han desarrollado diferentes teorías e hipótesis explicativas para comprender las nuevas realidades de los movimientos migratorios, algunas de las cuales aparecen como modificaciones de conceptualizaciones anteriores.

Una de estas teorías, que proviene de la perspectiva microeconómica de la tradición neoclásica, es la nueva economía de las migraciones laborales, en la que la migración es consecuencia de una estrategia de la familia y no del individuo, orientada principalmente a diversificar las fuentes de ingresos a efecto de reducir los riesgos (desempleo, pérdidas de cosechas o imperfecciones de los mercados), más que maximizar los ingresos. El aporte de la teoría es reconocer el papel de la familia, el peso de las remesas en la economía familiar y la importancia del conocimiento de los contextos de la migración.

Otra de las aportaciones es la teoría de los mercados duales sitúa la explicación de las migraciones en los factores estructurales que generan una demanda de trabajadores extranjeros. De este modo, las migraciones son consecuencia de la existencia de mercados de trabajo segmentados en las sociedades industriales avanzadas, que demandan de forma permanente la mano de obra extranjera para aquellos trabajos que rechazan los trabajadores nacionales.

La importancia de esta teoría es el énfasis en la demanda estructural de la mano de obra de la economía capitalista, aun en situaciones de desempleo en estos países, así como el hecho de no competir con los trabajadores nacionales.

Una conceptualización de importancia es la de redes migratorias, como uno de los factores explicativos de los procesos migratorios. Las redes pueden definirse como conjuntos de relaciones interpersonales que vinculan a los inmigrantes, a los potenciales emigrantes y a los migrantes retornados, con sus parientes o amigos en el país de destino y de origen, transmitiendo información y brindando variadas formas de apoyo, lo que se constituye en un capital social de los migrantes. Como explicación de las migraciones, las redes pueden

inducir a la emigración por efecto de demostración y son un mecanismo de perpetuación de las migraciones, independiente de las causas que originaron los desplazamientos iniciales.

### c) Los efectos de las migraciones

En relación con los efectos de las migraciones en las sociedades de origen y en las de recepción, se han desarrollado diferentes categorías explicativas respecto del impacto en las estructuras económicas, demográficas, culturales, psicosociales y psicopatológicas.

Dichas categorías, vinculan a las migraciones con temas como la acumulación de capital, la inserción en los mercados de trabajo, el costo-beneficio de los movimientos migratorios, el éxodo de competencias, la migración de reemplazo demográfico, la participación del migrante en la sociedad de acogida, prejuicio, la discriminación, y los efectos en la estructura psíquica del migrante y su familia.

Las diferentes perspectivas de conceptualización de las migraciones incidieron directamente en las políticas en la gestión de las migraciones, ya que constituyen el marco conceptual en el que se basan la definición y la aplicación de dichas políticas.



#### Puntos para reflexionar

1. ¿Cuáles son las bases de la teoría del “equilibrio” en relación con las migraciones?
2. ¿Cuál es la perspectiva de las migraciones desde el enfoque “histórico- estructural”?
3. ¿Qué explicación sobre las migraciones brinda el concepto de los “mercados duales de trabajo”?
4. ¿Qué perspectiva sobre las migraciones propone el “enfoque del sistema mundial”?
5. ¿Qué efecto han tenido las “redes sociales” sobre la dinámica de la migración de su país?

## 1.2 Terminología de las migraciones

El incremento en la complejidad de los movimientos migratorios llama a nuevos conceptos y terminologías para describirlos y analizarlos. Por ejemplo, hace diez años, el término “trata humana” era raramente utilizado en debates sobre política y práctica migratoria. Actualmente, el combate a la trata de personas es una de las prioridades sobre la migración en Estados. Algunas definiciones son todas de naturaleza técnica o legal y ofrecen explicaciones fácilmente comprensibles y ampliamente aplicables para algunos de los términos utilizados de manera común sobre migración. Un ejemplo particular de migración podría incluir distintas definiciones al mismo tiempo, y un migrante particular podría tener características que aparecen en varias de las explicaciones dadas por los términos.

### 1.2.1 Términos migratorios comúnmente utilizados

#### *Migración*

El desplazamiento residencial de población desde un ámbito socioespacial a otro, entendiéndose por estos los espacios donde las personas desarrollan su reproducción cotidiana de existencia.

Dos elementos básicos están contenidos en esta definición: la movilidad espacial y el asentamiento en determinado lugar para la reproducción de la existencia de la persona. Independiente de si el desplazamiento es largo o corto, temporal o definitivo, o cualquier otra movilidad que pueda tener, estas especificidades corresponden al patrón que la migración adopte.

Estas observaciones valen también para la discusión sobre la adecuación del concepto de “migración” o “movimientos de población”. En principio, ambos conceptos son válidos y no necesariamente opuestos. Los movimientos de población abarcan el total de los desplazamientos humanos, incluyendo los que se hacen con fines de turismo, capacitación, congresos, etcétera.

Las migraciones implican básicamente un cambio de residencia a otro ámbito socioespacial, con la intención de desarrollar allí su vida cotidiana, aun cuando ese desarrollo tenga corta duración.

#### *Emigrante*

Persona que parte del país de residencia habitual para residir en otro país.

### *Ingreso irregular*

Significa el cruce de las fronteras sin cumplir con los requisitos necesarios para entrar legalmente en el Estado receptor.

### *Inmigrante*

Persona que llega a residir a un país diferente al de su residencia anterior.

### *Migración interna*

El desplazamiento dentro de las fronteras del país.

### *Migración internacional*

El desplazamiento a través de las fronteras de los países.

### *País de destino*

País al que arriba el migrante.

### *País de origen*

País del que parte el migrante.

### *País de tránsito*

País que atraviesa el migrante rumbo al país de destino.

### *Migración irregular*

Es el movimiento de una persona a un nuevo lugar de residencia o tránsito utilizando medios irregulares, sin los documentos válidos o utilizando documentos fraudulentos. Este término también incluye el tráfico de migrantes.

### *Migración neta*

Es el equilibrio que resulta de la diferencia entre las llegadas y salidas. Este equilibrio es llamado “inmigración neta” cuando los arribos exceden las salidas y “emigración neta” en el caso opuesto.

### *Migración ordenada*

Es el movimiento de una persona de su lugar habitual de residencia a un nuevo lugar, cumpliendo con las leyes y regulaciones que rigen la salida del país de origen, el viaje, el tránsito, y el ingreso al país que recibe.

### *Migración temporal regulada*

Es el movimiento de personas acordado por empleadores y trabajadores migrantes para el desarrollo de labores por un tiempo determinado.

### *Migración de retorno*

Es el movimiento de una persona que regresa a su país de origen o residencia habitual después de permanecer al menos un año en otro país.

### *No admisión*

Es el acto de informar sobre la prohibición para entrar al territorio del Estado involucrado.

### *Reemigración*

Es el movimiento de una persona que, habiendo retornado a su país de origen por algunos años, sale nuevamente por otro periodo o hacia otro destino.

### *Repatriación*

Es una subcategoría de la migración de retorno que se refiere a los refugiados que regresan a sus lugares de origen, y comprende a los prisioneros de guerra bajo la Convención de Ginebra de 1949, civiles en tiempos de guerra y diplomáticos en tiempos de crisis, de conformidad con las Convenciones de Viena sobre Relaciones Diplomáticas y Consulares de 1961 y 1963, respectivamente.

No obstante, en la práctica, México emplea el término para referirse a sus nacionales removidos y devueltos por autoridades extranjeras, de acuerdo con los Acuerdos Locales de Repatriación con localidades fronterizas estadounidenses. En el mismo sentido se aplica el término para los removidos y devueltos por México hacia países de Centroamérica.

### *Miembro de una diáspora*

Persona que es parte de una comunidad de migrantes que se han establecido de manera permanente en un país distinto al cual nacieron, pero que permanecen vinculados a su país de origen.

### *Migrante irregular*

Es un término utilizado comúnmente para describir a un migrante en una situación irregular en un país de tránsito o destino, debido a su entrada no autorizada o a que expiró la vigencia de su visado. El término se aplica a los no nacionales que hayan infringido las reglas de tránsito o admisión del país huésped; personas que intentan obtener asilo sin una causa justificada y otras personas no autorizadas a permanecer en el país de destino.

### *Persona desplazada internamente*

Se define en los principios que guían el desplazamiento interno como una persona forzada a dejar de manera espontánea su lugar habitual de residencia, para huir de conflictos armados, situaciones de violencia generalizada o violaciones sistemáticas a sus derechos humanos o para escapar de desastres naturales o provocados por el hombre o de sus efectos. Este término también incluye a las personas desplazadas dentro de las fronteras de su país de origen que no están previstos en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, debido a que no cruzaron ninguna frontera internacionalmente reconocida.

### *Refugiado*

Persona que, de conformidad con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados o Convención de Ginebra de 1951, debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social particular u opinión política, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda –a causa de dichos temores– o no quiera acogerse a la protección de ese país.

En 1969, la Organización de la Unidad Africana (ahora la Unión Africana) adoptó una definición más amplia para incluir a cualquier persona que sea obligada a dejar su lugar de residencia habitual debido a agresión, ocupación externa, dominio extranjero o eventos que interrumpan seriamente el orden público en una parte o en todo su país de origen o de nacionalidad.

Al adoptar la Declaración de Cartagena de 1984, los gobiernos de América Latina también consideraron como refugiados a las personas que huían de su país debido a que su vida, seguridad o libertad estaban amenazados por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violaciones masivas de derechos humanos o cualquier otra circunstancia que interrumpa seriamente el orden público.

La determinación del estatus de refugiado se da en el momento en que se cumplen en él las circunstancias que especifica la Convención de Ginebra, independientemente de su reconocimiento o no por parte del Estado en el cual se busca asilo. Sin embargo, en la práctica, los Estados inician un procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado durante el cual la persona suele recibir la denominación de “solicitante de asilo”.

### *Solicitante de asilo*

Este término podría referirse a alguien que no ha enviado su solicitud de estatus de refugiado o alguien que se encuentra esperando una respuesta a su solicitud. Hasta que la solicitud es examinada justamente, el solicitante de asilo no es retornado. No todo solicitante de asilo será reconocido como refugiado, pero una vez determinada su condición de acuerdo con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, esto generalmente da lugar a la concesión de asilo. El asilo político es una institución únicamente latinoamericana y se considera un privilegio del Estado que lo concede. Si se otorga dentro del país de refugio, se denomina “asilo territorial”, en tanto que si se hace en las representaciones diplomáticas, campamentos, naves o aeronaves militares de ese Estado, se suele llamar “asilo diplomático”.

### *Trabajador fronterizo*

Es un trabajador migrante que conserva su residencia habitual en un Estado vecino, al cual normalmente regresa cada día o al menos una vez por semana.

### *Tráfico de migrantes*

Está definido en el Protocolo de la Convención de las Naciones Unidas en Contra del Crimen Organizado Transnacional como: facilitación para obtener directa o indirectamente un beneficio financiero u otro beneficio de orden material, del ingreso irregular de una persona a un Estado del cual no es un nacional o residente permanente.

### *Trata de personas*

Se define en el Protocolo de las Naciones Unidas en Contra del Crimen Organizado Transnacional como la captación, transporte, traslado, acogida o recepción de personas que recurren al uso de la fuerza u otras formas de coacción, el rapto, el fraude, el engaño, el abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. La explotación incluye, como mínimo, la prostitución de terceros u otras formas de explotación sexual, trabajo o servicios forzados, esclavitud, o prácticas similares a la esclavitud, servidumbre o extracción de órganos.

### *Deportación*

Se refiere al acto de un Estado por medio del cual expulsa a una persona que no es ciudadano de su territorio, después de que se le negó la admisión o que se terminó el permiso para permanecer en él. Considerando que la migración de retorno puede ser espontánea o asistida (y por lo tanto incorpora un elemento volitivo), la deportación es la ejecución real de la expulsión.



### Puntos para reflexionar

Señale los términos que mejor describan a los migrantes en su país.

1. ¿Qué categorías son las más significativas para el desarrollo de políticas migratorias?
2. ¿Qué formas de migración irregular son las de mayor preocupación en su país? ¿Qué tipos de migración son las más comunes en su entorno?
3. ¿Qué términos no son utilizados comúnmente o son utilizados con un significado diferente en su país?

## 1.3 Los patrones migratorios

Existen variaciones reales en el significado social y económico del fenómeno de la migración, y los patrones migratorios pueden desarrollarse sobre la base de varias distinciones. La política migratoria y la administración de la migración serán influenciadas por las distinciones que se elijan para apoyar las definiciones de trabajo. El conocimiento de los patrones migratorios es fundamental para una administración eficaz.

### 1.3.1 Tipología de patrones migratorios

#### *Migraciones definitivas*

Aquellas que tienen como objetivo la instalación permanente en el lugar de recepción. Esta forma de temporalidad ha sido y sigue siendo la principal característica de los movimientos migratorios internacionales, si bien en la actualidad se observan otras modalidades.

#### *Migraciones temporales*

Aquellas que tienen como modalidad el establecimiento por un lapso determinado en el lugar de recepción. El ejemplo tradicional de estas migraciones es el de los trabajadores que se trasladan a otro país para cubrir

la demanda de mano de obra durante periodos de cosechas temporales de cultivos, o bien en desplazamientos para cubrir necesidades puntuales de trabajadores en determinadas etapas.

### *Migraciones circulares*

Aquellas que se mueven en función de las diferentes oportunidades ofrecidas por los mercados de trabajo a nivel internacional. En cierta medida son similares a las tradicionales migraciones “golondrinas” del siglo pasado, pero en la actualidad su composición predominante está dada por personal con alta calificación urbana. Algunas interpretaciones sobre la evolución de los movimientos migratorios han exagerado el peso de este tipo de migración sobre el volumen total, incluso pronosticando que sería la nueva modalidad que reemplazara a las tradicionales migraciones definitivas o temporales. Las observaciones empíricas de las migraciones internacionales no necesariamente presentarían este cuadro, que constituye solo una parte de los actuales flujos y con características muy particulares.

### *Migraciones voluntarias*

Aquellas en las que la decisión de migrar no está condicionada u obligada y se toma en función de las ventajas que ofrece el país de destino. Estas migraciones han sido distinguidas, por un lado, de aquellas motivadas por el “espíritu aventurero” y, por otro, de las que responden a la decisión del mejoramiento de las condiciones de vida. La primera estuvo presente en toda la historia de la conquista de América, muchas veces en la búsqueda de El Dorado por los conquistadores, o bien la ilusión de “hacer la América” por la migración masiva de fines del siglo XIX y principios del XX.

### *Migraciones forzadas*

Son las que se producen por razones ajenas a la libre voluntad del migrante. Si bien desde una perspectiva clásica las migraciones forzadas pueden considerarse como aquellas que estarían determinadas por la coacción directa, existen otras situaciones que también pueden considerarse no voluntarias.

Con respecto al caso de la coacción directa, podrán diferenciarse a su vez las migraciones forzadas, en términos de redistribución poblacional con objetivos geopolíticos de aquellas efectuadas para el aprovisionamiento de mano de obra.

1. En relación con las primeras, múltiples ejemplos históricos del siglo XX remiten a las distribuciones de población llevadas a cabo por el régimen nazi, o en la época stalinista de la Unión Soviética y más recientemente, al proceso de ruralización forzoso de Pol-Pot en Camboya o a la expulsión de palestinos con la creación del Estado de Israel. En cuanto al traslado compulsivo de fuerza de trabajo, pueden mencionarse los desplazamientos de población indígena hacia los centros mineros del Alto Perú, o bien el tráfico masivo de esclavos negros entre los siglos XVI y XVII; del mismo modo, se pueden referir los traslados efectuados en este siglo durante el régimen nazi o durante el gobierno de Stalin en la URSS.
2. Un segundo tipo de migraciones forzadas son aquellas que, si bien no son efectuadas bajo coacción directa, el migrante se moviliza ante el peligro de perder su vida o libertad (si no es que lo hace, como en el caso típico del refugio por razones político-ideológicas).
3. Un tercer tipo de migración forzada es la que, aun no existiendo las condiciones anteriormente descritas, debe trasladarse porque su sobrevivencia cotidiana en términos económicos ya no es posible en su lugar de origen. O bien siendo posible, su calidad de vida o expectativas de realización personal están fuertemente limitadas o cercenadas por la situación económica social en que se encuentra. Esta sería la típica migración laboral de sobrevivencia.
4. Una cuarta acepción de migración forzada es la determinada por factores socioculturales que, al impedir la interacción o bajo formas de intolerancia ante las diferencias culturales, religiosas o étnicas, obligan a las personas a desplazarse hacia otro lugar para desarrollar su vida manteniendo su identidad cultural. Ejemplos de esta migración fueron el desplazamiento masivo de hugonotes desde Francia en el siglo XVI luego de la noche de San Bartolomé; las minorías religiosas inglesas emigradas a América en los siglos XVI y XVII; los movimientos de más de 11 millones de refugiados musulmanes e hindúes que, hacia Pakistán e India respectivamente, cruzaron las fronteras de estos Estados en el momento de la partición del Indostán en ambos países (oeste y este, este último, posteriormente convertido en Bangladesh) y los actuales traslados de minorías étnicas y culturales observables en diferentes lugares de Europa y África.

En estos cuatro tipos de migración forzada existen diferencias en los aspectos volitivos que, a veces, se confunden con el concepto de voluntarias. En el primer caso, el coercitivo, la persona es trasladada físicamente en contra de su voluntad; en los otros tres tipos de migración, la persona decide trasladarse, es decir, que hay un acto en el cual se toma la decisión migratoria; no obstante, se trataría de una decisión obligada por diferentes razones, lo cual implica que lo hace en última instancia contra su voluntad.

### *Migraciones masivas*

Son las que se destacan por sus grandes volúmenes de migrantes y muchas veces con un considerable grado de heterogeneidad. En relación con estas, dos elementos surgen en la definición de las políticas migratorias: la magnitud y la proporción entre la población extranjera y la nativa.

La constatación de una migración de gran magnitud constituye un elemento de alta visibilidad en cualquier entorno social. En el caso de los países expulsores, puede profundizarse la imagen de pérdida de sus recursos o de vacío poblacional; en el de los países receptores, la idea de “invasión extranjera”, que provocaría el desplazamiento del nativo y el deterioro cultural o del ser nacional.

El primero de estos casos puede observarse en la preocupación que tenían los países europeos durante la época colonial, cuando la idea de la pérdida de población se asociaba a la pérdida de riquezas en el vaciamiento de población africana entre los siglos XVII y XIX, o en el éxodo desde países europeos a América a fines del siglo XIX.

La proporción de la emigración sobre el total de la población es otra de las particularidades del proceso que puede incidir, negativa o positivamente, en la percepción migratoria. Si la migración que existe o puede arribar representa un porcentaje importante frente al total de la población nativa, este hecho puede ser visto como una amenaza social o cultural por la sociedad receptora.

Es en países de gran inmigración, como Estados Unidos, donde el porcentaje relativamente alto de inmigrantes sobre nativos sirvió de argumento en determinados momentos históricos a grupos antiextranjeros, medidas restrictivas como la *Chinese Exclusion Act* de 1882 estuvieron basadas en gran parte, en la alta proporción de chinos en la costa del Pacífico de Estados Unidos.

Esta relación también puede actuar positivamente en casos de retorno, en los que un alto porcentaje de población emigrada permite una conciencia mayor

de éxodo y sensibiliza más a la sociedad frente a la repatriación. Por ejemplo, en el análisis comparativo de las respuestas sociales de las sociedades uruguaya y argentina al retorno, pudo verificarse la existencia de una imagen más presente en la sociedad uruguaya, con respecto a la emigración de sus nacionales y a los efectos del retorno. Esta distinta percepción del fenómeno podría estar asociada a las diferencias en cuanto al peso relativo de ambos procesos migratorios: mientras que en Argentina entre 1970 y 1985 habría emigrado entre el 0,98 y el 1,3 % del total de la población, en Uruguay los porcentajes se situaban entre 10 y 13,13.

### *Migraciones selectivas*

Son aquellas que se caracterizan por su homogeneidad en relación con ciertos atributos de los migrantes. Estos atributos pueden darse tanto por el nivel social, la composición política, el origen o por las capacidades económicas.

Por un lado, es importante el nivel social de los que van a migrar. Así como la inmigración es bienvenida cuando se trata de recursos humanos calificados, la imagen puede ser contraria cuando el migrante no es considerado por su educación o nivel social un aporte para el país y es más bien considerado una carga. Esta visión generalizada puede variar de acuerdo a los diferentes grupos sociales o intereses en juego. Así, la inmigración laboral de mano de obra no calificada puede ser bien recibida en aquellas áreas con demanda insatisfecha de mano de obra, mientras que la calificada puede llegar a encontrar el rechazo de los gremios profesionales que la perciben como competitiva.

Otra característica es la composición política de los migrantes, que va a incidir tanto en la visualización que la sociedad genere en las actitudes y las acciones de respuesta. Al igual que en los otros casos, esta visión puede ser positiva o negativa la llegada o permanencia de inmigrantes extranjeros y para aquellos casos de emigración de retorno de nacionales.

En la situación de la entrada de extranjeros con ciertas características políticas, estas juegan un papel positivo cuando resultan afines a las de la sociedad receptora o, más aún, cuando los migrantes son disidentes políticos de regímenes o naciones enemigas.

En la situación inversa, la inmigración será percibida negativamente o rechazada.

En cuanto a la permanencia de extranjeros, su percepción negativa en relación con su composición política puede darse en casos en los cuales su acción sea percibida como una amenaza frente al sistema establecido, tal como el caso de los anarquistas europeos en América a principios de este siglo.

En relación con los nativos, su partida puede ser visualizada positivamente, ya sea por el gobierno o la sociedad, cuando son considerados un problema para la seguridad interior y cuando su emigración es vista como una pérdida de elementos políticos valiosos. Por otra parte, frente al retorno de migrantes nativos, la filiación política de los repatriados también puede jugar un papel importante en su reinserción. En los países con gobiernos no democráticos, la inexistencia de mecanismos de control popular transforma la imagen gubernamental en prácticamente la única válida y la oficialmente vigente.

Si se considerará que los exiliados son opositores a estos regímenes y pertenecen a partidos políticos no reconocidos, es evidente que las imágenes sobre estos van a ser diametralmente opuestas, según el sector desde el cual se perciba. En este caso, no solo hay problemas para lograr el apoyo de sectores oficiales o con alguna cuota de poder en el gobierno del país, sino que el retornado y los sectores que lo apoyan deberán enfrentarse a una posición contraria a la repatriación y, por lo tanto, obstaculizadora de todo proceso de reinserción.

El origen étnico que se inserta en todos los preconceptos existentes en la sociedad va a determinar actitudes positivas o negativas sobre las migraciones. Estas actitudes, por el hecho de responder a las características propias y no reversibles del migrante, no necesitan ser contrastadas con la situación de la sociedad receptora. Es decir, que no importa que haya empleo o que se necesite mano de obra si el grupo potencial migrante es rechazado por el conjunto de la sociedad por su pertenencia étnica. La imagen negativa de las minorías étnicas puede llevar a políticas extremas contra ellas, como el caso de la expulsión de 50.000 asiáticos de Uganda, realizada por el expresidente Amin.

El origen religioso de los migrantes también puede conducir a un

proceso de migración selectiva, con la salvedad de que en este renglón es posible la conversión para ser aceptado en la nueva sociedad. Esta situación es la que se dio en muchos casos, por ejemplo, en España con los sefaradís y en Italia con los judíos que fueron expulsados de sus países o emigrados a América en épocas de persecución étnico-religiosa.

En relación con el nivel económico del migrante, destacan las llamadas migraciones con capital, conformadas por aquellos migrantes que llegan al lugar de destino con el objeto de invertir capital y desarrollar diferentes tipos de empresas.

Estas migraciones son en muchos casos fomentadas por los gobiernos de recepción a través de programas especiales de promoción. La selectividad no se hace por la calificación laboral del migrante, sino por el capital que este puede aportar, de modo que se pueden percibir distintas categorías de migrantes, desde las cuales se pueden diferenciar:

- Empresarios que aportan capital propio y con participación personal en el desarrollo de su empresa
- Autoempleados que generan su propio empleo y el de su familia
- Inversionistas que aportan una inversión en capital, sin necesidad de su participación en las actividades económicas que genere la inversión
- Pensionados que se instalan en situación de retiro y con una determinada retribución proveniente del país de origen

El desarrollo de la migración por el origen económico ha tenido aplicación especial en países como Canadá, Australia y Nueva Zelandia, donde se han podido observar resultados benéficos. En América Latina, varios países han aplicado medidas para este tipo de promoción Argentina contempla en su legislación migratoria una categoría especial para inversores de capital, a los cuales se exige actualmente una inversión mínima de 100.000 dólares estadounidenses. Uruguay estableció en 1990 una serie de procedimientos, servicios técnicos y franquicias para beneficio de este tipo de inmigrante. Perú reguló el “programa de migración-inversión” en 1993.

### *Composición familiar de las migraciones*

El hecho de que la migración sea individual o del conjunto de la familia (sea cual fuera su composición) marca otro patrón migratorio en términos de sus características y formas de inserción en la sociedad receptora.

Las migraciones individuales, ya sean aquellas planteadas como definitivas o temporales, han tenido elementos que pueden ser considerados positivos y negativos en la inserción del inmigrante. Los elementos negativos se derivan del doble desarraigo del migrante en su proceso de traslado e incorporación al nuevo medio: por un lado, la pérdida de su entorno social de origen y, por otro, su desvinculación familiar, ambos elementos importantes para su equilibrio psicológico-cultural o para su interacción en el nuevo medio.

Desde el punto de vista positivo, fueron las migraciones individuales (en general masculinas) las que –como en el caso de América Latina– permitieron un mayor grado de exogamia entre migrantes y nativos. Estos mestizajes contribuyeron considerablemente a una integración social de las nuevas naciones latinoamericanas en amplios sectores de su población.

Por otro lado, la migración familiar tiene las ventajas de la contención psicológica de sus miembros por su grupo familiar y el mantenimiento de pautas culturales, que permiten un proceso de integración al nuevo medio menos traumático que en el caso de la migración individual. No obstante estas ventajas, las migraciones familiares, y en muchos casos en el marco de comunidades cerradas y con fuertes vínculos endogámicos, han producido en conformaciones nacionales fragmentadas con difíciles procesos de integración y con altos grados de intolerancia social.

### *Género y migraciones*

El género predominante en los contingentes migratorios constituye un patrón de indudable incidencia cultural, social y económica en estos procesos.

La predominancia masculina o femenina en las migraciones no solo las diferencia en cuanto a sus características, sino también en las formas de inserción sociolaboral, la vulnerabilidad y el impacto en el lugar de origen y de destino.

### *Migraciones de reunificación familiar*

La reunificación familiar constituye un patrón migratorio en el cual parte de la familia que hubiera quedado en su lugar de origen se desplaza para reunirse con aquellas que ya están instaladas en el lugar de recepción migratoria.

### *Migraciones de colonización*

En la migración de colonias, el migrante se traslada con el objetivo de asentarse y ocupar territorios vacíos, ya sea por la falta de población o bien desplazando a la población nativa.

Las políticas de ocupación con colonias se observan a través de toda la historia de la humanidad. Entre 950 y 850 a.C., los griegos fundaron colonias a través de todo el este del Mediterráneo y el sur de Italia. Durante el Imperio romano, el régimen de “hospitalidad” era utilizado para asentar colonias de visigodos en las tierras galorromanas.

La colonización de América por españoles, ingleses, franceses y portugueses desarrolló masivamente este sistema de promoción inmigratoria. Estrategias diferentes fueron utilizadas por distintos Estados. Así, mientras Portugal buscaba el asentamiento selectivo de colonias, especialmente en áreas fronterizas, España nunca promovió el envío de grandes números de colonos, y la Corona inglesa alentó el flujo de miles de británicos, incentivando también a migrar a otros miles de noreuropeos hacia sus colonias.

El advenimiento de la independencia de las repúblicas del Nuevo Mundo transformó la colonización en una de las herramientas básicas de estos gobiernos y en un objetivo íntimamente asociado a la promoción inmigratoria. Argentina, Australia, Brasil, Chile, Estados Unidos de América, Nueva Zelandia, Sudáfrica y Uruguay, entre los principales países, pusieron en práctica, entre 1890 y 1914, políticas destinadas a atraer colonizadores, a fin de desarrollar vastos territorios despoblados.

Ya sea a través de la promoción por el Estado, de organizaciones voluntarias, de empresarios e intermediarios privados o de organizaciones internacionales, miles de colonias agrícolas constituyeron el medio de asentamiento de masas migratorias durante la segunda mitad del siglo XIX y la primera del XX.



## Puntos para reflexionar

1. ¿Qué tipo de migraciones puede identificar en su país?
2. ¿Considera que la migración por razones económicas es una migración voluntaria o forzada por las circunstancias? ¿De qué manera esta distinción incide en la elaboración de la política sobre este tema en particular?
3. ¿La dirección del flujo migratorio es importante para la definición de políticas en la materia en su país, ciudad o localidad?
4. ¿La composición familiar de las migraciones que llega o parte de su país tiene alguna incidencia en la situación social, cultural y económica de su país, ciudad y localidad?

## Conclusiones del capítulo

Los marcos teóricos de las migraciones constituyen una importante base para explicar las diferentes causas, características y consecuencias de este fenómeno. Estos marcos permiten a su vez la construcción de los fundamentos sobre los que se van construyendo las políticas, legislaciones y administración de las migraciones. A partir de ellos se han ido acuñando términos comúnmente aplicados para definir el fenómeno migratorio. La utilización de acepciones comunes es esencial para una adecuada conceptualización y como para la adopción de políticas.

Las características de los movimientos migratorios se agrupan conceptualmente en los llamados patrones migratorios, que permiten una orientación más precisa sobre los sujetos de las políticas, programas y administración de las migraciones.

## Bibliografía

Graciarena, J. 1990. *Notas sobre orientaciones de la teoría Sociológica y tipo de problemas*. Grupo Coppan SC, 2009, Migración y crisis económica.

Sassen, Saskia, 2003. *¿Globalización o desnacionalización?* Review of international Political Economy, N° 10.

Wood, C. 1982. *La perspectiva de equilibrio y la perspectiva histórico estructural en la migración*. IMR, 61,

## CAPÍTULO II

### DEFINICIÓN DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE MIGRACIONES

#### Objetivos

Conocer los criterios y condicionantes sobre los que se fundamenta una política de migraciones internacionales.

Conocer las características que tiene una política de migraciones internacionales.

Conocimiento de los objetivos de las políticas de migraciones internacionales.

Conocer los objetivos específicos y programas de las políticas de migraciones internacionales.

#### Antecedentes

En diferentes etapas de la historia, los gobiernos han intentado actuar sobre los flujos migratorios en función de objetivos de distinta índole. Todas estas políticas tuvieron sus fundamentos ideológicos y teóricos y se construyeron a través de procesos políticos particulares. Los fundamentos para la definición y desarrollo de las políticas migratorias parten de ciertos interrogantes básicos:

- » ¿Qué necesidad de población migrante tiene una sociedad?
- » ¿Qué impacto producen los fenómenos migratorios?
- » ¿Cuáles son las limitaciones de una sociedad para recibir e integrar a los migrantes?

Estas tres preguntas resumen dos cuestiones básicas:

- » El impacto poblacional esperado de los movimientos migratorios
- » Qué respuestas institucionales se van a dar a esos movimientos

A partir de esas preguntas y de las cuestiones planteadas, las políticas de migraciones internacionales se fundamentan en base a criterios y condicionantes. A su vez, las políticas migratorias tienen objetivos generales y específicos que definen y orientan sus acciones.

## 2.1. Fundamentos de los criterios y condicionantes básicos de las políticas de migraciones internacionales

2.1.1. Los criterios se basan en dos tipos de perspectivas respecto a la población:

1. Si se considera que el país tiene población escasa en su conjunto o en algunas regiones o zonas.
2. Si se considera que el país tiene población excedentaria en su conjunto en algunas regiones o zonas.

Estos criterios responden a diferentes políticas mas generales, como:

- Población
- Económicas
- Sociales
- Internacionales

A su vez, las políticas deben ajustarse a condicionantes:

- Internos
- Internacionales

### a) Criterios de base con población escasa

a.1) Fundamentos demográficos poblacionales. Sus objetivos pueden corresponder a:

- La necesidad de ocupación territorial (por ejemplo, la promoción de migraciones en la época de la colonia o la actual ocupación de territorios palestinos el Estado de Israel )
- El reemplazo generacional de población (por ejemplo, la actual inmigración hacia los países desarrollados con un proceso de envejecimiento de su población).

- La redistribución de población en el territorio, (por ejemplo, la concentración de población en zonas urbanas acompañada por la desertificación poblacional en áreas rurales).

a.2) Fundamentos económicos. Sus objetivos pueden corresponder a:

- La necesidad de explotación de recursos naturales ( por ejemplo, los avances sobre las fronteras verdes en América Latina o en el oeste de los Estados Unidos de América).
- El incremento de la producción de demanda y producción de bienes y servicios a través de emprendedores (por ejemplo, las políticas de desarrollo de mercados internos en América Latina después de la Segunda Guerra Mundial).
- El aumento de la demanda insatisfecha de mano de obra en bienes o servicios (por ejemplo, en América a fines del siglo XIX y principios del XX, o en Europa durante los “30 años gloriosos” de la posguerra).

a.3) Fundamentos étnicos y/o culturales. Sus objetivos pueden corresponder a:

- Diferentes políticas de migraciones que buscaban “mejorar la población” originaria promocionando movimientos migratorios considerados más cultos y portadores de la “civilización”. (por ejemplo, algunos países de América del sur a fines del siglo XIX, o el establecimiento de cuotas migratorias en Estados Unidos de América, Australia o Canadá.
- Políticas migratorias dirigidas a captar recursos humanos calificados del exterior (por ejemplo, la aplicación de la “carta azul” en Europa, que facilita la radicación de personal calificado).

## **b) Criterios de base con población excedentaria**

b.1) Fundamentos demográficos poblacionales. Sus objetivos pueden corresponder a:

- La disminución de población en relación con el territorio ocupado, en consideración de encontrarse frente a un problema de “superpoblación” (por ejemplo, políticas de emigración como las de Provincia china de Provincia china de Taiwán o Malasia).
- La emigración de extranjeros con el objetivo de tener un “equilibrio” entre la población nativa y la migrante.(Por ejemplo, las causas de la “guerra del fútbol” entre Honduras y El Salvador).

b.2) Fundamentos económicos laborales. Sus objetivos pueden responder a :

- Consideraciones de exceso de mano de obra en el mercado de trabajo. (por ejemplo, la actual política española de inmigración).
- De insuficiencia de recursos naturales y de producción de alimentos para la cantidad de población existente en el país ( por ejemplo, algunos países subsaharianos)

b.3) Fundamentos étnicos/culturales. Sus objetivos pueden responder a:

- “Limpiezas étnicas” como resultantes de guerras entre grupos de diferente origen ubicados en el mismo territorio o nación (por ejemplo, luchas tribales como las europeas en Kosovo/Resolución N°1244 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.- ,o las africanas en Ruanda)

2.1.2. Los condicionantes se basan en cuestiones que hacen a la situación y políticas de orden internacional interno.

#### **a) Condicionantes de base internacionales**

a.1.) Compromisos internacionales. Sus objetivos pueden responder a:

- Procesos de integración regional (por ejemplo, El instrumento Andino de Migraciones Laborales, el Convenio de Libre Residencia del Mercosur, el acuerdo de Shengen en la Unión Europea). Acuerdos bilaterales o multilaterales (por ejemplo, acuerdos bilaterales de migraciones laborales como los firmados entre Ecuador y España, Argentina y Estado Plurinacional de Bolivia, México y Canadá, o multilaterales como los establecidos en las recomendaciones de la OIT, o en la Convención de las ONU para la Protección de Todos los trabajadores Migrantes y sus Familias).

a.2.) Solidaridad internacional. Sus objetivos pueden responder a:

- Respeto de los derechos humanos de los migrantes ( por ejemplo, la recepción de refugiados de la Guerra Civil Española en México).

a.3.) Estrategia de política exterior. Sus objetivos pueden responder a:

- Presión internacional (por ejemplo, el caso de los “*boat people*” en Viet Nam).
- Retribución por acuerdos o cooperación (por ejemplo, la recepción de

ciudadanos de las excolonias europeas o la recepción de los aliados vietnamitas en Estados Unidos de América luego de la guerra).

- Represalia (por ejemplo, la anulación de visas para adversarios políticos extranjeros, mecanismo utilizado frecuentemente por Estados Unidos de América).
- Negociación (por ejemplo, el caso de Argelia y Francia para la repatriación de colonos franceses).

## **b) Condicionantes de base internos**

b.1) De seguridad. Sus objetivos pueden responder a:

- Prevención frente al delito (por ejemplo, la situación existente de narcotráfico o terrorismo).

b.2) Culturales. Sus objetivos pueden responder a:

- Protección de la cultura nacional (por ejemplo, las medidas adoptadas por algunos países europeos para satisfacer las demandas de los sectores “islamofóbicos”).
- Integración cultural (por ejemplo, la permanencia de grupos migrantes segregados y si acceso a la educación sobre los valores de la sociedad de recepción).

b.3) Laborales. Sus objetivos pueden responder a:

- Protección del trabajador migrante (por ejemplo, las acciones que llevan adelante algunos gobiernos en función de las demandas de las asociaciones de defensa de los migrantes).
- Protección de la mano de obra nacional (por ejemplo, las cuotas que se establecen en algunos sectores para la incorporación de mano de obra extranjera por exigencia de las corporaciones nacionales del mismo gremio).
- Integración laboral (por ejemplo, las “acciones positivas” y las “acciones afirmativas” que en Canadá y Estados Unidos de América respectivamente, se adoptan para la inclusión de minorías en los mercados de trabajo en función de principios de no discriminación negativa).

b.4) Políticos. Sus objetivos pueden responder a:

- Protección del sistema sociopolítico (por ejemplo, las normas que permiten la expulsión de migrantes por razones políticas Ley de Residencia de Argentina a principios del siglo XX).
- Captación de votos (por ejemplo, el mensaje antimigratorio de partidos políticos de varios países europeos, destinados a conseguir el apoyo de los sectores más xenófobos del electorado).

## Puntos importantes

Las políticas de migraciones internacionales se definen en función de determinadas pautas que se expresan en políticas públicas sobre el tema. Existen criterios de base que orientan la definición de políticas migratorias que corresponden a fundamentos de las políticas, estrategias o proyectos nacionales de determinado país y que se expresan a través de variable demográfico-poblacional, económico-laboral o de carácter étnico-cultural.

Por otra parte, las políticas de migraciones internacionales están condicionadas a su vez por otras políticas o estrategias, ya sea de carácter internacional o interno. Los condicionantes internacionales pueden responder tanto a compromisos internacionales asumidos por el gobierno, principios de solidaridad internacional, o a estrategias puntuales de política exterior. Los condicionantes internos pueden fundamentarse en aspectos de seguridad, culturales, socios laborales o específicamente políticos.



### Puntos para reflexionar

1. ¿Qué criterios de base son los que se tienen en cuenta en las políticas de migraciones de su país?
2. ¿Qué criterios de base serían los más importantes para la definición de una política de migraciones internacionales en su Región o país?
3. ¿Qué condicionantes de base internacional o nacional se aplican en las políticas de migraciones internacionales de su país?
4. ¿Qué condicionantes internacionales deberían tenerse en cuenta para la definición de políticas de migraciones internacionales en su región o país?
5. ¿Qué condicionantes internos considera Ud. que deberían tenerse en cuenta para la definición de políticas de migraciones internacionales en su región o país?

## 2.2 Características de las políticas y programas de migraciones internacionales

Las características de las políticas y programas de migraciones internacionales deben tener en consideración cuestiones como:

- » 2.2.1. La percepción que se tiene de las migraciones desde la sociedad de origen y la de destino.
- » 2.2.2. El tipo de situación que se presenta como posibilidad.
- » 2.2.3. Las tentaciones reduccionistas en la definición de la política.
- » 2.2.4. La modalidad.
- » 2.2.5. El patrón migratorio.
- » 2.2.6. La intencionalidad.

2.2.1. En cuanto a la percepción, esta constituye un elemento fundamental en la posición a adoptar por parte de los diferentes actores sociales:

- Los gobiernos, en sus diferentes instancias
- Los sectores sociales, instituciones, grupos de presión (sindicatos, iglesias, partidos políticos, organizaciones internacionales y no gubernamentales, academia, movimientos sociales no estructurados
- La opinión pública expresada a través de los medios de comunicación
- Los migrantes

2.2.2. En el momento de definir una política migratoria, se debe diferenciar entre tres tipos de situaciones:

- La ideal
- La real
- La posible
- La situación ideal es la planteada como deseable, en función de la relación óptima entre los movimientos migratorios y el contexto económico, social, cultural y político de la sociedad.
- La situación real es aquella que se da con sus causas (muchas veces enmascaradas), sus características (muchas veces distorsionadas), y sus efectos (muchas veces malinterpretados).
- *La situación posible* es la síntesis derivable de la combinación entre la

situación ideal y la real, con los límites impuestos por los elementos de gobernabilidad disponibles y los derechos individuales de la comunidad y del Estado.

### 2.2.3 Frente a estas situaciones surgen, muchas veces las llamadas tentaciones reduccionistas:

- Absolutistas
  - Dicotómicas
  - Interpretativas
  - Instrumentales
- » *Las absolutistas* intentan encerrar la definición de las políticas migratorias alrededor de una variable casi excluyente de otras.
- » *Las tentaciones dicotómicas* son aquellas en las que las posiciones frente a las políticas migratorias parecerían tener que definirse, necesariamente a partir de la oposición frente a un contrario.
- » *Las interpretativas* son generadas por una visión exclusivista y en cierta medida deformante, por ubicarse en el momento de realizar el análisis del fenómeno migratorio en una posición extrema. Son excesivamente coyunturales o estructurales.
- » *Las instrumentales* consisten en privilegiar tal o cual instrumento como el principal elemento definitorio y provienen, generalmente, de cierta suerte de deformación profesional de quien debe definir la política migratoria.

### 2.2.4. La modalidad puede presentarse de dos maneras:

- Las políticas programáticas y coyunturales
- Las políticas explícitas o implícitas
- Las políticas programáticas y coyunturales se diferencian básicamente por el planteamiento que adopta la respuesta institucional frente al fenómeno.
- Si la respuesta se da en el contexto de un proyecto político, económico o social, se trata de políticas programáticas.
- Si la respuesta es una reacción a la presión migratoria del momento, se trata de políticas coyunturales.
- Cuando una política migratoria se formaliza en cuanto a sus objetivos y acciones a través del discurso oficial o de la legislación pertinente, se considera una política explícita.

- Cuando las políticas adoptadas carecen de una formalización oficial, pero son aplicadas por las autoridades migratorias se está frente a una política implícita.

2.2.5. Los patrones de los movimientos migratorios inciden en las características a adoptar por una política migratoria (y se han definido en el Capítulo 1).

2.2.6. La intencionalidad de una política migratoria corresponde al objetivo explícito con que se la formula, pudiéndose en lo que se distinguen:

- Las estrategias
  - Los objetivos generales
  - Los programas
  - Las acciones
- » *Las estrategias* constituyen los lineamientos generales en los que se enmarca la política para su prospectiva y desarrollo.
- » *Los objetivos generales* son los que definen la orientación de las políticas migratorias.
- » *Los objetivos específicos* son los que configuran las actividades principales sobre las que se van a centrar determinadas políticas.
- » *Las acciones* son las que permiten la ejecución de las políticas en sus diferentes modalidades.

Una política definida como explícitamente abierta en su discurso y en su legislación general, pero cerrada y restrictiva en su gestión cotidiana, puede llegar a atraer una masa de inmigrantes irregulares atraídos por una apelación que luego no se concreta en la realidad.

En el mismo sentido se pueden señalar políticas de principios del siglo XX en América Latina que, en su definición y propuestas poblacionales, llegaron a proponer el acceso a la tierra a los inmigrantes que llegasen a los países receptores, pero la realidad fue que solo se buscaba mano de obra barata para trabajos agropecuarios, debido a la escasez existente de fuerza de trabajo.

A la inversa, políticas definidas explícitamente con una orientación restrictiva puede llevar implícitamente a buscar la llegada de inmigrantes en situación irregular, de un costo laboral más bajo que si fueran migrantes regulares.

## Puntos importantes

La definición de una política migratoria tiene una fuerte vinculación con la percepción que existe acerca de las migraciones internacionales el gobierno y la sociedad en general. Las percepciones negativas que se originan en el imaginario colectivo muchas veces determinan políticas que desembocan en graves problemas para la gestión de los movimientos migratorios.

Por esa razón es imprescindible un conocimiento objetivo de las causas, características y efectos de las migraciones para la ejecución de políticas migratorias realistas.

Para la definición de las políticas de migraciones internacionales también es fundamental encontrar el “punto justo” entre lo ideal, lo real y lo posible, en consideración de las características y efectos de las migraciones y de las posibilidades del gobierno de llevar adelante las acciones que defina.

En ese proceso es importante evitar caer en “reduccionismos simplistas” cuando se elabora el diagnóstico de la situación migratoria. También es necesario que las políticas que se apliquen no se queden en medidas coyunturales, siendo deseable la posibilidad de tener estrategias a más largo plazo. La explicitación de la política que se asume y se va a aplicar es de suma importancia tanto para el migrante que va a ser objeto de esa política y también para la población en general. Los patrones migratorios permiten una visión clara de las características de las migraciones sobre las que se van a aplicar las políticas; por esa razón su conocimiento es vital para su definición. La intencionalidad de las políticas de migraciones internacionales define las estrategias, los objetivos, los programas y las acciones a través de las que se ejecutarán dichos programas.



### Puntos para reflexionar

1. ¿Qué necesidad de población migrante tiene su país o región?
2. ¿Observa Ud. Algún tipo de reduccionismo en la definición de políticas migraciones internacionales en su país?
3. ¿Existe a su juicio alguna diferencia entre la percepción que se tiene de las migraciones internacionales y la situación, cantidad e impacto real de las mismas?

## 2.3. Objetivos y programas de políticas de migraciones internacionales

Los objetivos y programas de las políticas de migraciones internacionales se enmarcan en estrategias específicas y se desarrollan a través de diferentes acciones.

### Estrategias

- Fijar la población
- Generar migraciones
- Intervenir en los flujos migratorios establecidos
- Recuperar población emigrada
- Incorporar al migrante en el lugar donde se ha establecido.

El desarrollo de estas estrategias se ejecuta a través de objetivos generales, específicos y programas:

#### 2.3.1. Objetivo general: retención de población en su lugar de origen

##### **Objetivos específicos:**

- a) Asentar población por medio de un mayor desarrollo.
- b) Restringir la emigración por medio de medidas administrativas.

##### **Programas a)**

- Modificación de las reglas de juego del comercio internacional.
- Mejoría del nivel de vida, empleo y acceso a los servicios de salud, educación y vivienda de la población potencialmente migrante.
- Asistencia para el desarrollo.

##### **Programas b)**

- Control fronterizo

### 2.3.2. Objetivo general: generar migraciones

#### **Objetivos específicos:**

- a) Fomentar la inmigración
- b) Expulsar población
- c) Fomentar la emigración

#### **Programas a)**

- Colonización
- Recursos humanos calificados
- Migración con capital
- Migraciones laborales

#### **Programas b)**

- Deportación
- “Retorno voluntario”

#### **Programas c)**

- Migraciones laborales
- Colonización

### 2.3.3. Objetivo general: regulación de los flujos migratorios

#### **Objetivos específicos:**

- a) Facilitar la libre circulación internacional de las personas.
- b) Canalizar los movimientos migratorios.

#### **Programas a)**

- Reunificación familiar
- Integración regional

### **Programas b)**

- Trabajadores migrantes temporarios
- Recursos humanos calificados

#### 2.3.4. Objetivo general: recuperación de la población nacional residente en el exterior

#### **Objetivos específicos:**

- a) Promover la repatriación de nacionales en el exterior.
- b) Activar la vinculación del emigrado con la sociedad de origen.

### **Programas a)**

- Facilitación del retorno
- Vinculación con el nacional en el exterior

#### 2.3.5. Objetivo general: incorporar al inmigrante en la sociedad receptora

#### **Objetivo específico:**

Promover la integración del inmigrante en la sociedad receptora

#### **Programas:**

- Inserción sociolaboral
- Inserción sociocultural

### **Algunos Ejemplos**

Vé capítulos 5, 6, 7, 8, 9, de Mármora, L (2002). *Las políticas de migraciones internacionales*, Paidós, Bs. As.

## Puntos importantes

Los objetivos de las políticas de migraciones internacionales pueden estar orientados a diferentes fines en función de sus fundamentos y estrategias.

Los objetivos de retención de población pueden adoptar formas de incentivo para la no migración o la prohibición directa de migrar.

Los objetivos de promoción pueden estar dirigidos a la emigración de población residente en determinado país o bien a la inmigración de población extranjera.

Los objetivos de regulación de las migraciones buscan la canalización ordenada de los flujos internacionales de población.

Los objetivos de recuperación de la población nacional residente en el exterior pueden adoptar tanto la forma de vinculación organizada con esos migrantes, como la de facilitación de su retorno de los mismos.

Los objetivos de incorporación de la población inmigrante a la sociedad receptora se orientan a la integración social, cultural, económica y laboral del inmigrante, lo que constituye un punto fundamental el otorgamiento de su situación regular administrativa.



### Puntos para reflexionar

1. ¿Existe algún programa de retención de población potencialmente migrante en su país o región? Si no existe ¿cuáles serían necesarios?
2. ¿Existe algún programa de promoción de migraciones en su país o región? Si no existe ¿Cuáles serían necesarios?
3. ¿Existe algún programa de regulación de flujos migratorios que se esté aplicando en su país o región? Si no Existe ¿cuáles serían necesarios?
4. ¿Existe algún programa de recuperación de nacionales en el exterior? Si no existe ¿cuáles serían necesarios?
5. ¿Existe algún programa de incorporación de población inmigrante en su país o región? Si no existe ¿cuáles serían necesarios?

## Bibliografía

Mármora, L. 2010 *Los modelos de gobernabilidad migratoria. La perspectiva política en América del Sur*. Remhu, Año XVIII, N° 35.

Mármora. L. 2001. *Las respuestas a las migraciones internacionales. Prejuicio y gobernabilidad consensuada*. Encrucijada, UBA.

Muñoz Bravo, T. *Integración y migraciones en el TCLAN: hacia una propuesta para superar el status quo de ingobernabilidad migratoria*. (en prensa).



## CAPÍTULO III

### PERCEPCIONES Y SISTEMAS DE INFORMACIÓN MIGRATORIA OBJETIVOS

- » Incrementar el conocimiento sobre los principales conceptos y procesos asociados al manejo de la percepción pública.
- » Comprender mejor la importancia de administrar la percepción pública para el éxito o fracaso de las políticas migratorias.
- » Desarrollar la capacidad para manejar percepciones públicas cuando se implementen y expliquen las políticas migratorias.

#### Antecedentes

La información puede ser manejada para facilitar un proceso de la migración más ordenado, humano y benéfico para todos. Es importante para la administración de las migraciones debido a que:

- » Proporciona instrumentos objetivos para la elaboración de políticas y la administración de las migraciones.
- » Es parte importante del proceso de la decisión de migrar.
- » Puede apoyar la integración del inmigrante.
- » Puede informar e influir en la opinión pública.
- » Puede ofrecer mejor protección a los migrantes y ayuda a hacer valer sus derechos.
- » Ayuda a apoyar las obligaciones de los migrantes.

La información adecuada y oportuna puede incrementar en buena medida el valor de otras políticas públicas en materia migratoria. Cualquier mensaje puede ser diseñado para alcanzar una cierta audiencia. El alcance de los medios de comunicación es prácticamente ilimitado, y los medios pueden seleccionarse a partir de cualquier presupuesto y periodo.

La percepción pública y las decisiones sobre migración no se forman únicamente por la cantidad y la calidad de la información disponible, ya que algunas personas solo verán y escucharán lo que están preparados para ver y escuchar. Esta observación aplica mayormente a la migración voluntaria, que se ha convertido durante el siglo pasado en la forma predominante de la migración.

La decisión de emigrar no es completamente racional en el sentido estricto de evaluar ventajas y desventajas para después tomar una decisión basada en lo que al final tenga un mayor número de puntos.

El proceso aún está regido por creencias y deseos personales, rumores, pensamientos ansiosos y estereotipos. La atracción de lo desconocido, la aventura de la migración, es también uno de los factores que influye en las decisiones.

### Mensaje clave

La distribución de información confiable, objetiva y oportuna, a través de campañas y otros medios de comunicación, es una forma flexible, accesible y poderosa para influir en las decisiones sobre la migración y para hacerla más ordenada y benéfica para todos.

La información administrada también puede ser utilizada para informar e influir en la opinión pública, la cual, por su parte, puede incidir en el desarrollo de políticas migratorias y en el proceso de integración de los migrantes.

El tema migratorio, por su cotidianeidad y sus características específicas, es uno de los fenómenos de la realidad social que están más sujetos a distorsiones preceptuales.

La complejidad de sus características, causas y efectos tiende a ser sometida a procesos preceptuales reduccionistas.

Esta reducción es lógica frente a las necesidades de la gente de conceptualizar los hechos desconocidos para manejarse con ellos, pero

## Mensaje clave

es grave cuando el preconceito se transforma en prejuicio violento o cuando el imaginario colectivo no se forma espontáneamente, sino que es generado en función de determinados intereses.

La necesidad de simplificar y reducir las dimensiones de lo heterogéneo o imprevisible es un hecho normal como proceso psicosocial. Las dificultades de entender en su complejidad procesos inabarcables y complejos llevan a interpretaciones unicasales y omnicomprendivas. El tema migratorio no escapa a la regla general, y la caracterización de tal o cual tipo de extranjero dentro de determinado estereotipo de virtudes o defectos es lógica no solo en comunidades que reciben gente con diferentes hábitos y costumbres, sino en comunidades que de hecho están sometidas permanentemente a rápidos cambios que deben asimilar en su vida cotidiana. Al respecto, algunos analistas apuntan acertadamente que “el racismo cuantitativo” arranca de un supuesto falso: a saber: cuantos más extranjeros vivan aquí, más racistas habrá en el país, un salto de la lógica del número hacia el prejuicio y la conducta violenta.

El problema se da cuando estos prejuicios adquieren el carácter de “fobias” intolerantes o violentas. Pero la cuestión toma dimensiones más graves cuando la fobia es instrumentada por diferentes sectores para quienes el prejuicio es funcional; funcional para políticos que ganan votos gracias a la suma de prejuicios; para funcionarios que explican sus faltas de respuesta a las demandas sociales en términos de “sobrecarga” de extranjeros; para sindicalistas que justifican su pérdida de poder de negociación por la presencia de la competitividad desleal del inmigrante; para empleadores que racionalizan el no cumplimiento de normas laborales con los migrantes por su condición de “inferiores” desde el punto de vista social y cultural; para sectores sociales en crisis que prefieren desplazar sus frustraciones a la figura del “otro” que, en este caso, es el extranjero. *La información objetiva resulta indispensable no solo para frenar las patologías sociales que se generan sobre el tema, sino para que dichas patologías derivables de la “brecha perceptual” entre la realidad y el imaginario no penetren en el tomador de decisión de las políticas migratorias.*

## Mensaje clave

La recolección, elaboración, distribución y utilización de la información migratoria debería reestructurarse para permitir una mayor eficiencia en las decisiones de los gobiernos y, sobre todo, una mayor objetividad en las percepciones de la sociedad civil.

Para ello es necesario otorgar una mayor importancia a la variable migratoria en los censos de población y en las encuestas permanentes de condiciones de vida, una más confiable recolección de datos de entrada y salida de los países, una mejor sistematización de los datos de los registros de residencia de extranjeros y, fundamentalmente, una más estrecha relación entre los tomadores de decisión y los organismos gubernamentales y no gubernamentales productores de análisis migratorios.

Sobre esto último, puede decirse que hay serias barreras para la adquisición de información sobre migraciones. La barrera más directa es la escasez y ambigüedad de los datos oficiales.

Se siguen planteando hipótesis sobre los efectos de las migraciones en las sociedades de origen y llegada, sin un suficiente bagaje de investigación científica que las sustente. Todavía es insuficiente lo que conocemos sobre el impacto real de las remesas en el desarrollo de los países de origen e, incluso, su verdadero monto. Otro tanto pasa con el impacto de las migraciones en los servicios sociales, los mercados de trabajo y la seguridad.

Recién en los últimos años, las entidades académicas han comenzado a preocuparse por estructurar programas de investigación que permitan conocer con mayor objetividad el efecto migratorio en las sociedades, en la opinión pública y en los gobiernos.

Una información objetiva es básica para permitir percepciones ajustadas a la realidad del fenómeno migratorio, lo que evita la formación de imaginarios colectivos basados en el prejuicio. La información sobre las migraciones es uno de los pilares comunes de una gobernabilidad

## Mensaje clave

eficiente y una administración eficaz del fenómeno migratorio. La información adecuada, objetiva y oportuna es importante tanto para la definición de políticas, la ejecución de una administración, la decisión de migrar, el conocimiento de los derechos del migrante y la opinión pública en general sobre las causas y efectos de la migración en la sociedad de origen y en la de recepción.

En ese sentido, tiene especial importancia la forma en que se recolecta la información, la confiabilidad de los instrumentos y metodologías aplicados, la forma en que se procesa la información obtenida y la forma en que esa información es comunicada.

Una información falsa o distorsionada puede incidir en políticas y en una administración inadecuada por los gobiernos, en decisiones que pueden acarrear problemas al inmigrante o bien en la formación de percepciones basadas en el prejuicio por la sociedad receptora.

En este capítulo trata la importancia y las formas de comunicación de la información migratoria y información migratoria y las características específicas de la construcción de estadísticas migratorias.

### 3.1 Administrar la percepción de las migraciones

La información es una de las principales herramientas para la administración de la migración. Este apartado examina el vínculo entre migración, información, y percepción pública. La información puede hacer más ordenada y manejable la administración de la migración, al comunicar a los migrantes y al público sobre temas migratorios e incrementar la conciencia de la base de una política e iniciativa migratorias.

En función de las cuestiones señaladas se desarrollarán los siguientes temas:

- » El primer tema explora el involucramiento del gobierno en la administración de la información y la comunicación relacionada con temas migratorios.

- » El segundo tema propone directrices para campañas de información bien administradas.
- » El tercer tema se discute estrategias de comunicación para los escenarios sobre migración más comunes, en los que los migrantes utilizan la información para tomar decisiones.

### 3.1.1 Involucrando a los gobiernos en la administración de la información

Una vasta gama de evidencias muestra que los gobiernos, y en particular la opinión pública, tienden a confiar en la información cuando viene de lo que se considera una fuente confiable. Aunque el proceso de decisión para la migración es complejo e incluye más que solo evaluar ventajas y desventajas, la información juega un papel crítico. Las decisiones de los gobiernos y de los migrantes pueden estar relacionadas directamente con los niveles de información y las percepciones, que son en mayor medida, pero no completamente, una función de la información.

Una fuente oficial y confiable de información puede complementar y corregir datos que pudieran estar fragmentados, sesgados, basados en rumores o en falsas percepciones o en contenidos deliberadamente distorsionados que, si no se revisan, podrían generar políticas de administración ineficaces y flujos migratorios hacia adentro o hacia afuera, que de otra manera no hubieran ocurrido. Los mitos y las falsas percepciones sobre los asuntos de migración y la información incorrecta de fuentes de segunda mano deben ser activamente contrarrestados por información confiable. En situaciones de emergencia o posteriores a algún conflicto, la información rápida, vigorosa y clara puede resultar significativamente benéfica, lo que desactiva conflictos posteriores y evita desastres humanitarios.

La mayoría de las medidas encaminadas a proteger a los migrantes son iniciativas legislativas o medidas de aplicación de la ley. Si bien son indispensables, los gobiernos deben también reconocer el creciente poder de los migrantes individuales, su percepción sobre sus derechos y su determinación para demandar que estos derechos sean ejercidos.

Si bien los gobiernos tienen un papel importante que jugar en materia migratoria, los migrantes pueden tomar medidas para protegerse ellos mismos. Su capacidad de hacerlo dependerá en gran medida de su acceso a información objetiva sobre las regulaciones y procedimientos migratorios, realidades

sociales y económicas en los países receptores, sus derechos y obligaciones, estructuras de apoyo y asistencia en el exterior, y los riesgos y consecuencias sobre la migración irregular.

## Puntos importantes

1. Los gobiernos pueden utilizar la información masiva como una herramienta de administración de la migración para amplificar el impacto de las medidas adoptadas en el ámbito legislativo o en la aplicación de la ley. Para que las leyes puedan ser efectivas, la gente a quienes están dirigidas debe, primero, reconocerlas y comprenderlas.
2. Los migrantes no actúan siempre sobre la base de realidades económicas, sino sobre sus percepciones de estas realidades. A menudo estas realidades son moldeadas por estereotipos, influencias distorsionadas y pensamientos deseosos.
3. Tanto los gobiernos como los migrantes a veces utilizan y confían en fuentes que presentan información incompleta y sesgada sobre la base de información parcial que no permite comprender las realidades de la migración de un país específico.

## Ejemplo

Los migrantes afganos que llegaron al centro de recepción en Sangatte, Francia, querían dirigirse al Reino Unido, ya que era percibido como poseedor de políticas de beneficio social más generosas y leyes sobre inmigración y empleo más permisivas. Un análisis comparativo de los beneficios directos e indirectos disponibles para los inmigrantes y solicitantes de asilo entre el Reino Unido y Francia demostró que los beneficios en el Reino Unido eran comparables, si no es que menores, a aquéllos en Francia. La comunicación entre las comunidades y los estereotipos en los medios de comunicación contribuyeron a estas falsas percepciones.

4. La actitud pasiva, *laissez-faire*, hacia los emigrantes que decidieron probar su suerte en el exterior ha cambiado gradualmente hacia una guía y protección más visibles. La actitud de los gobiernos hacia sus emigrantes ha evolucionado considerablemente durante las últimas décadas. Un número creciente de gobiernos está más alerta en asegurar que existan sistemas de protección adecuados para sus trabajadores migrantes en el exterior.

5. Una mejor información puede ayudar a remediar algunas falsas percepciones y lograr un equilibrio y una visión verdaderos de la política y práctica sobre países de inmigración. Algunos países de inmigración han tomado cifras considerables de migrantes, ya sea en números absolutos o en términos de un porcentaje manejable del total de la población. Muchos han desarrollado sociedades pluriculturales que no encajan con el estereotipo de la “fortaleza de la inmigración”.
6. La comunicación efectiva puede explicar los retos del proceso de inmigración que enfrentan los gobiernos y los migrantes, particularmente la administración del ingreso y permanencia.
7. Una mejor comunicación sobre políticas y prácticas administrativas para el manejo de las migraciones proporciona mensajes importantes. El proveer y distribuir información es para los gobiernos una forma rápida y visible de demostrar acciones en la administración migratoria. Este tipo de comunicación, enfocada a electorados políticos, a la opinión pública del país receptor, así como a migrantes potenciales, focaliza las percepciones y estereotipos y puede aclarar que los gobiernos son serios respecto a las acciones que ejecuta sobre las migraciones.
8. Involucrar a los gobiernos: los gobiernos no deberían ser los únicos proveedores de información sobre migración. Aunque las fuentes oficiales son de las más creíbles, de acuerdo con la evidencia recolectada a la fecha, los consumidores parecen estar confiados en la existencia de un mercado diverso y estarían recelosos si un único proveedor lo abastece.
9. Muchos migrantes esperan que los gobiernos sean quienes fijen un estándar, en vez de que sea un proveedor directo de la información. Además del papel de fijar los estándares, los gobiernos también necesitan involucrarse en un papel más activo en ciertos escenarios. Los flujos hacia afuera de migrantes irregulares, de áreas que están experimentando cambios sociales y políticos o áreas de conflicto, requieren una inyección de información oportuna y abundante. La falta de información confiable que surge en esas circunstancias es a menudo considerable. La experiencia ha demostrado que, si se ignora, lleva a una desinformación a gran escala y conlleva flujos de migrantes desordenados y políticas o administraciones gubernamentales no adecuadas.
10. Los consumidores de la información sobre migración, confían en canales oficiales, en proveedores del sector privado, en abogados sobre inmigración y, en números crecientes, en internet. La flexibilidad y el costo en la eficiencia de la red hicieron de los sitios sobre migración

una herramienta ideal para ofrecer información sobre el tema de una manera accesible para todos los proveedores. Estos sitios proporcionarían información directamente a los migrantes individuales y a otros proveedores de información o multiplicadores clave que, en cambio, alimentarían la información a audiencias mayores en un formato más amigable y más accesible.

11. La tendencia es, sin embargo, que aquellos con acceso a una computadora y que cuentan con las habilidades para navegar en la red y su jungla de información seguirán siendo una minoría en el futuro previsible. El impacto más inmediato y significativo de este medio estará en los proveedores de información.
12. Los consumidores están solicitando a los gobiernos que provean un proceso de certificación más riguroso, que podría imponer ciertos estándares operativos y éticos en un mercado libre de proveedores.
13. El problema básico de la información y las migraciones, tal como lo demostró el incremento en la migración irregular durante las tres décadas pasadas, es que no solo existen algunos vacíos de información. Cuando la información objetiva no está disponible, su lugar es tomado por recursos informativos fragmentados o distorsionados deliberadamente. Esto último se refleja frecuentemente en la formación de percepciones xenófobas en las sociedades de recepción por efecto de una información pública distorsionada en relación con el papel del inmigrante en dichas sociedades.
14. La política del silencio también significa que las políticas e intenciones del gobierno son a menudo desconocidas, no comprendidas o mal interpretadas, no solo por los potenciales migrantes sino por otros gobiernos y organizaciones, lo que genera una imagen falsa que puede afectar las relaciones internacionales, bilaterales y multilaterales.



### Puntos para reflexionar

1. ¿Qué fuentes de información utiliza su gobierno para definir políticas y aplicar administración migratoria?
2. ¿En qué fuentes de información confían y utilizan los migrantes en su entorno?
3. ¿Su gobierno ha llevado a cabo algún programa de comunicación para equilibrar la percepción equivocada sobre la migración?
4. ¿De qué manera guía su gobierno a los emigrantes? ¿Qué información les proporciona para proteger sus derechos?
5. ¿De qué forma ayuda su gobierno a los migrantes a comprender la ley?
6. ¿Qué acciones ha tomado su gobierno para que la información sobre las causas y efectos de las migraciones sea tratada objetivamente por los medios de comunicación?
7. ¿Cuáles son las razones más importantes para que los gobiernos se involucren en ofrecer información sobre la migración?
8. ¿De qué forma deberían utilizar los gobiernos internet para administrar la información sobre la migración?
9. ¿Qué estándares deberían establecer los gobiernos para otros proveedores de información sobre la migración?
10. ¿Qué fuentes de información distintas a las gubernamentales son más útiles para los migrantes en su entorno?

#### 3.1.2 La difusión de la información para administrar la migración

La información puede distribuirse para administrar la migración en cualquier ambiente cultural. Cientos de campañas y grupos de noticias basados en temas humanitarios se difunden todos los días alrededor del mundo. Miles más son

llevadas a cabo con propósitos comerciales. La información puede difundirse en casi todos los ambientes culturales, toda vez que no existe sociedad que no tenga sus propios sistemas de información. Contrario a la percepción popular, no son necesariamente los medios masivos los que, a pesar de su alcance, al final tienen el impacto más profundo. Las redes informales y la distribución a través de otros canales, por ejemplo, comunidades, escuelas y familias, son a menudo más efectivos.

Las campañas de información –o grupos de noticias sobre migraciones– son una combinación de actividades interrelacionadas y mutuamente reforzadas que pueden adaptarse para enviar un mensaje específico a una audiencia tan amplia o pequeña como se requiera. Las campañas de información implican un trabajo intensivo y pueden ser caras, pero son también las más eficientes para crear conciencia y cambiar mentalidades y percepciones.

Tales campañas deberían utilizarse generalmente para atender situaciones en las que el déficit de información sea considerable o requiera ser cubierto en un periodo relativamente corto. Una de las mayores ventajas de llevar a cabo trabajo de información masiva en el contexto de la migración es la extremada flexibilidad que este contexto ofrece en términos de los canales de difusión que son utilizados, los mensajes que pueden ser acordados y la variedad de presupuestos y tiempos en que pueden ser desarrollados.

Es difícil reunir una lista definitiva de las situaciones más comunes en las que pueden utilizarse campañas en el cambiante campo de la migración; sin embargo, pueden utilizarse campañas de información a gran escala y esfuerzos de información dirigidos como una herramienta efectiva de administración, como se muestra en los escenarios descritos en los siguientes puntos.

## Puntos importantes

1. Los grupos de noticias sobre migraciones internacionales producen información general dirigida a diferentes públicos a nivel nacional, regional o internacional. Su difusión se constituye a partir de una selección de artículos, anuncios de eventos, presentación de investigaciones y otros aspectos relacionados con las migraciones; generalmente se difunde a través de portales de internet y correos electrónicos.

## Ejemplo

En América Latina, entre las agencias internacionales de información pueden señalarse el Centro de Información Migratoria para América Latina (CIMAL), el Núcleo Interdisciplinario de Río de Janeiro (NIEM) y el Observatorio Suramericano sobre Migraciones (OSUMI). El Cimal, es un centro especializado de la OIM iniciado en la década de 1980, con una base de datos que incluye investigaciones sobre migraciones.

El NIEM congrega investigadores, estudiantes, profesores, activistas y personas interesadas en las distintas dimensiones de la problemática migratoria. El OSUMI, es un ámbito de intercambio y análisis de la información sobre migración internacional en América del Sur, iniciado por recomendación de la Conferencia Sudamericana de Migraciones Internacionales.

Sus funciones son recibir, procesar, sistematizar y facilitar la difusión e intercambio de información actualizada sobre el tema.

2. Las campañas de información a gran escala pueden utilizarse en situaciones de flujos de salida irregulares. Tales flujos son un acto relativamente común en la migración moderna. Los números y la duración pueden variar ampliamente –desde unos a varios cientos de miles de personas–, dependiendo del número de factores que incluya la situación en un país de origen, el atractivo de un país o países objetivo, la proximidad y, como siempre, las percepciones.

Las campañas de información pueden:

- Señalar las posibilidades para una migración regular a aquellas comunidades de migrantes que califiquen para estas oportunidades.
  - Proporcionar a los migrantes potenciales información objetiva sobre las realidades económicas y sociales del día a día en los países de inmigración.
3. Las campañas pueden estar dirigidas al público en general para promover la imagen del migrante y resaltar sus contribuciones positivas que hace al país de adopción. Esto puede conducir a un clima más tolerante y menos xenófobo, a crear una actitud más receptiva por el público hacia la inmigración y a facilitar considerablemente la integración de los migrantes.
  4. La asesoría antes de la partida o la información dirigida puede facilitar

los flujos de migración laboral. Las campañas de información pueden ser utilizadas para comunicar a los trabajadores migrantes sobre sus derechos y obligaciones, y proveerlos con información práctica sobre aspectos diarios de la vida en el exterior, así como de oportunidades de trabajo en determinados sectores laborales o zonas del país receptor. Conforme más y más gobiernos responden a la presión demográfica y a la escasez de mano de obra temporal o de largo plazo, los esquemas de importación e intercambio de mano de obra se han incrementado en años recientes. Sin embargo, a pesar de su creciente popularidad y de los beneficios para el país huésped y el de origen –el último particularmente en términos de remesas–, muy pocos de estos esquemas están preparados debidamente. Como resultado, muchos migrantes laborales no están conscientes de sus derechos y obligaciones, tienen problemas o les toma mucho tiempo encontrar su camino, lo que les representa dificultades para integrarse en su nuevo trabajo y ambiente de vida. Al mismo tiempo, su ignorancia los hace vulnerables a la explotación y perjuicios, algunas veces con consecuencias dolorosas y dramáticas.

5. Una mejor información conlleva un mejor manejo de crisis en emergencias humanitarias y situaciones posteriores a un conflicto. La información puede estar distribuida a través de un esfuerzo de comunicación concertado, como una campaña, o a través del uso de medios dedicados, como radio local, desplegados de campo y reuniones en comunidades.

## Ejemplo

La experiencia de un número de conflictos mayores recientes, como los de Rwanda, Kosovo, Timor-Leste o Afganistán, han mostrado el crítico papel que los sistemas de información pueden tener en dichas situaciones.

En primera instancia, los esfuerzos de información de emergencia ayudan a los migrantes con sus necesidades inmediatas y apoyan el esfuerzo humanitario general llevado a cabo en su nombre. Esos esfuerzos ofrecen a las poblaciones en desgracia –refugiados y personas desplazadas internamente– información básica sobre la naturaleza y alcance de las acciones de ayuda humanitaria, lo que ayuda a estabilizarlos.

En una segunda etapa, apoyan al eventual reasentamiento, reconstrucción y proyectos de desarrollo. Si bien el alcance de dichas intervenciones es más limitado y conlleva riesgos, la información no puede ser utilizada en la

víspera de conflictos para contribuir a dispersar la falta de información y rumores que puedan trastornar una frágil paz o estabilidad.

6. Las campañas de información han sido utilizadas en algunos países para informar a los migrantes irregulares sobre la posibilidad de obtener el estatus de residencia legal a través de programas de regularización o amnistía. Estas campañas también tienen el propósito de construir confianza en el proceso de amnistía y eliminar falsas concepciones y falta de confianza de los migrantes irregulares sobre su propósito real de la misma.
7. Las campañas de información pueden utilizar una variedad de medios y mensajes para advertir a las audiencias sobre los riesgos y consecuencias de la trata y la prostitución forzada en un país extranjero. La expansión de la trata de humanos es mundial y afecta a casi todos los países involucrados en el proceso de migración. Los menores y mujeres jóvenes entre los 15 y 25 años, se encuentran particularmente en riesgo de ser víctimas de trata. La información, además de ser una herramienta, puede ofrecer opciones, guía y protección, particularmente si es complementada por capacitación y programas para construir capacidades para los oficiales gubernamentales, medios nacionales y ONG para incrementar su impacto y alcanzar otros segmentos de la sociedad interesados.
8. La situación de las personas desplazadas o de los refugiados que son movidos a destinos nuevos y desconocidos podría hacerse más fácil otorgándoles información adecuada y oportuna sobre las condiciones del viaje y las situaciones que les esperan al final de su viaje. Similarmente, información adecuada sobre la reintegración y las condiciones del día a día en su país de origen pueden ayudar considerablemente a las poblaciones desplazadas y, en particular, a los migrantes altamente calificados que están considerando el retorno voluntario.
9. Las campañas de información sobre temas médicos pueden diseñarse para advertir a los migrantes potenciales sobre varios riesgos a la salud que algunas veces están asociados con la migración. Campañas de información bien administradas, como el poder de cualquier campaña de información para modificar las percepciones, proviene de su credibilidad. Esto se logra con información veraz y equilibrada. Las campañas no deben representar equivocadamente la situación social y económica prevaleciente de los migrantes, ni deben intentar presentarla

de una forma ni más ni menos favorable que la realidad. Las campañas efectivas deben equilibrar lo negativo con lo positivo, ya que los mensajes extremadamente negativos pueden ser contraproducentes rápidamente. Esto se aplica especialmente a los mensajes xenófobos en relación con los inmigrantes. Las campañas funcionan mejor cuando son parte de un paquete más amplio de medidas dirigidas a resolver temas migratorios. La información puede incrementar ampliamente el impacto de los esfuerzos de aplicación de la ley, desarrollo, retorno y reconstrucción. Las campañas son más efectivas para crear momentos, y para atraer temas al centro de la atención pública. Sin embargo, si no son seguidas por otras iniciativas, sus efectos tenderán a desvanecerse rápidamente. Existe un límite sobre el tiempo que una campaña debería durar, generalmente entre seis y nueve meses de difusión activa. El impacto de la información es inherentemente limitado por el tiempo. Las tasas de retención decrecen rápidamente después de que una campaña termina. Se necesita un esfuerzo de largo plazo, pero ello no significa campañas más largas. En algunos entornos, se puede alcanzar la sustentabilidad a través de la comunicación y las actividades de información o proyectos desarrollados por las autoridades nacionales. Esto puede lograrse a través de la transferencia del conocimiento y la construcción de capacidad para que las organizaciones locales puedan estar posicionadas y así aprovechar lo que los agentes internacionales o “exteriores” proveen. Una alternativa es regresar a un medio único o dedicado que cumpla parcialmente con las necesidades de información de los migrantes potenciales y de las poblaciones de las sociedades receptoras.



### Puntos para reflexionar

1. ¿Cuál es la percepción que se tiene en su entorno respecto a los inmigrantes autorizados?
2. ¿Hay alguna diferencia en la percepción sobre los extranjeros residentes temporales o permanentes en su país?
3. ¿Cómo difiere esa percepción cuando se trata de inmigrantes o migrantes de tránsito indocumentados o irregulares?
4. ¿Qué situaciones sobre migración podrían abordarse en una campaña de información en su entorno?
5. ¿De qué manera podría una campaña de información mejorar la imagen de los migrantes en su país?
6. ¿Qué tipo de campaña de información ayudaría a la migración laboral en su país?
7. ¿Cómo debería ser una campaña de información bien administrada en su entorno?

### 3.1.3 Desarrollando estrategias de comunicación

Los siguientes puntos presentan una lista de medios y estrategias que han sido utilizados tradicionalmente, en varias combinaciones, como los principales canales de entrega para campañas de información. Se decide sobre una combinación precisa o también llamada “mezcla de medios” después de que se ha llevado a cabo la investigación necesaria sobre el perfil de la audiencia y sus hábitos de consumo de información. Esta elección también está influida por el presupuesto disponible y su tiempo de duración.

## Aspectos generales

### 1. Los medios y opciones por considerar incluyen:

- » Documentales televisivos producidos por estaciones de televisión pública o privada o producciones patrocinadas. Pueden presentar la lucha del migrante, o de las víctimas de trata, Son transmitidos en horario estelar en canales de televisión nacional y pueden estar seguidos por debates en vivo o espectáculos de discusión.
- » Los debates en televisión o mesas redondas con expertos pueden ayudar a aclarar los temas sobre migración a partir de diferentes puntos de vista, y permiten a las audiencias plantear sus propias preguntas y obtener retroalimentación.
- » Los anuncios de servicios públicos en televisión tienen una duración de 15 a 30 segundos. Y son utilizados en campañas en horario estelar de alta rotación para presentar un mensaje fuerte, simple y práctico, que sea relevante para el sujeto específico de la campaña. Son una herramienta persuasiva para influir en las decisiones sobre migración, así como en la desmitificación de prejuicios contra el inmigrante.
- » Las transmisiones semanales en radio pueden tener un formato de programas de intercambio escrito o por teléfono durante el cual quienes escuchan buscan respuestas concretas y simples a sus preguntas sobre la migración. Esto ofrece la ventaja de un buen impacto, flexibilidad en lo que hace a la materia y duración, además de un contacto más personalizado. Pueden ser programas con funcionarios y expertos sobre migración, representantes de organizaciones humanitarias, retornados y migrantes, y así ofrecer información de primera mano, relatar sus experiencias personales, y dar consejos prácticos. Pueden ser distribuidos como noticias en audio en estaciones locales, nacionales o de onda corta.

Los anuncios de servicios públicos en radio adaptados a los requerimientos de audiencias más jóvenes pueden proporcionar, en un formato compacto, información práctica, testimonios de migrantes o mensajes simples y fuertes. Son particularmente efectivos en campañas intensas y pueden distribuirse para transmisiones más amplias.

- » Las revistas sobre migración con información relevante y las vendidas en puestos de periódicos pueden ser una herramienta muy efectiva y convincente. Estas contienen artículos dirigidos a los migrantes sobre la decisión de emigrar: cómo moverse, en dónde obtener información, advertir sobre engaños, peligros, etcétera, y para la población receptora, sobre el papel positivo que cumplen los migrantes en la economía del país, los mercados de trabajo, la estructura demográfica, etcétera. La variedad de tópicos hace atractiva a una revista para una audiencia mayor. Venderla en quioscos da mayor valor y asegura su amplia exposición. Los folletos, manuales y panfletos que tienen relacionados con los mismos tópicos, pero de forma más detallada, pueden ser distribuidos a través de las oficinas de administración local, las ONG locales, consulados y escuelas, o insertados en periódicos locales.
- » Las telenovelas o radionovelas pueden ser transportadoras de mensajes extremadamente efectivos en países en donde los canales oficiales carecen de credibilidad o impacto. Comenzando por situaciones de la vida real y al poner el drama personal con un antecedente histórico o social amplio, las telenovelas crean modelos y situaciones poderosas con las que quienes las ven y escuchan pueden identificarse rápidamente. Su flexibilidad e impacto a largo plazo las hace ideales para alcanzar mayores audiencias y para proporcionar mensajes educativos fuertes.
- » Simples, fáciles de entender, los materiales impresos describen las realidades de la migración y las consecuencias de las salidas irregulares. Los temas de mayor interés para el público y los migrantes, presentados en función de cada país, pueden incluir secciones sobre reunificación familiar, empleo legal, estudio en el extranjero, etcétera. Las secciones especiales pueden presentar de una manera concisa y objetiva los riesgos de la migración irregular, particularmente a mujeres jóvenes, teniendo en cuenta la recurrencia de la trata de personas, así como los mecanismos por los cuales se conforman y expresan los prejuicios xenófobos contra los migrantes.

- » Los carteles con mensajes simples de alto impacto que muestren las consecuencias del prejuicio xenófobo y de la migración irregular, ubicados en lugares públicos frecuentados por migrantes potenciales, llevan el mensaje a las calles.
- » Pueden diseñarse redes y viajes tipo seminario para “llevar el mensaje” a la gente, para dar a la población información legal concreta y hacerlo en persona, en su lugar de residencia. Los individuos clave y las organizaciones locales que actuarán como difusores de la información pueden ser capacitados durante los seminarios o mesas redondas para crear un cuerpo de gente especializada que influye sobre las realidades de la migración. Los viajes al extranjero de periodistas nacionales pueden estar patrocinados para posteriormente informar al público en general, en el lugar de origen, sobre las realidades de la vida como inmigrante, regular e irregular.
- » Las sesiones de capacitación pueden reunir a líderes de las ONG, organizaciones de jóvenes, y funcionarios gubernamentales locales, dirigidas a la conciencia sobre los temas de la migración entre los oficiales locales y los líderes de las comunidades y, a través de ellos, expandir mensajes a la población vulnerable que no posee fácil acceso a través de los medios masivos o de otras expresiones.
- » Los seminarios y mesas redondas permiten a los participantes intercambiar experiencias, presentar problemas, preocupaciones y buscar juntos soluciones. Los participantes pueden incluir migrantes, funcionarios gubernamentales, representantes de organizaciones internacionales u ONG, prensa, activistas sociales, etcétera. Pueden ser eventos de uno o dos días, llevados a cabo de forma cuatrimestral o semestral.
- » Centros de información: el consejo directo a la comunidad migrante potencial, a través de funcionarios dedicados o puntos de información, ayuda a contestar cuestiones específicas en el propio ambiente.
- » Estos centros pueden proveer una línea directa para preguntas sobre todos los temas relacionados con la migración; asimismo, pueden organizar talleres y seminarios sobre temas pertinentes de actualidad y ofrecer acceso a publicaciones especializadas sobre migración.

Los puntos de información pueden ser estructuras de difusión fijas, como centros de información u oficinas, establecidas en conjunto con organizaciones nacionales en los países de origen. Estas son “tiendas de una parada” para los migrantes reales y potenciales, que ofrecen una variedad de servicios por una pequeña cuota, o gratis. Funcionan como instalación permitiendo a las personas buscar información relevante a su propia conveniencia

- » Debido a su duración y al personal que se necesita, esta forma de difusión de información es solo utilizada en una escala limitada, a pesar de su popularidad con las audiencias de migrantes. Una de las principales ventajas de estos centros fijos es que no distribuyen información, sino que invitan a la audiencia a un punto central de difusión. Esto tiene como ventaja menos intromisión y, por lo tanto, sus servicios son más creíbles y la difusión de la información es más regular.

Este tipo de centro puede ofrecer asesoría e información en muchas áreas, incluyendo documentación para solicitudes de visa, cómo emigrar en forma regular, procedimientos de salida y legislación actual sobre emigración. La información también puede ser sobre los peligros de la migración irregular, los países de destino, incluyendo su legislación y cultura, oportunidades de educación en el extranjero y la ubicación de centros culturales nacionales, embajadas y oficinas consulares en el extranjero.

### Puntos para reflexionar



1. ¿Qué elección de medios (mezcla de medios) sería la más efectiva para una campaña de información sobre temas migratorios en su entorno?
2. ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de tener centros de información “de paso” en su entorno?
3. ¿De qué forma podrían utilizarse efectivamente la televisión y la radio en su ambiente?
4. ¿Qué redes informales de distribución de información son importantes en su entorno?
5. ¿Cómo desarrollaría una estrategia de comunicación para su entorno?
6. ¿Cuál ha sido el impacto de las campañas de radio y televisión emprendidas por su gobierno en materia migratoria?

## 3.2 Migración y datos estadísticos

Esta sección analiza la importancia de los sistemas de recolección de datos estadísticos válidos y datos confiables para el desarrollo de la política correspondiente sobre migración.

Para ello se desarrollan los siguientes temas:

- El tema 1 se refiere a las estadísticas de migraciones internacionales.
- El tema 2 se ocupa de las formas de identificación estadística de los migrantes internacionales.
- El tema 3 identifica los principales factores determinantes de las estadísticas en la migración internacional.
- El tema 4 proporciona un panorama general de las principales fuentes de información estadística en el ámbito nacional.
- El tema 5 identifica nuevos desafíos de requisitos y recolección de datos.

### Objetivos

Aumentar el conocimiento de las principales fuentes de datos estadísticos relacionados con la migración en los ámbitos nacional e internacional.

Entender el papel de los datos estadísticos en el proceso de desarrollo de políticas.

Desarrollar la habilidad para identificar los datos estadísticos relevantes y tomar medidas para recopilarlos o usarlos.

### Antecedentes

En años recientes ha existido una conciencia global cada vez mayor de las diferentes formas de desplazamiento –regular e irregular, voluntaria y forzada y del impacto de esta movilidad humana en sectores sociales, económicos y políticos de todos los países. Mientras que la migración internacional pasa al frente de las gendas políticas en el mundo, existe la necesidad correspondiente de datos y estadísticas creíbles y globales.

Las autoridades nacionales son los actores clave que recopilan datos sobre migración, pero sus prácticas varían de un país a otro. El aumento en la cooperación internacional en asuntos relacionados con la migración, junto con el reconocimiento de la necesidad de datos puntuales y comparables sobre

esta, ha motivado a muchas agencias internacionales a emprender amplios esfuerzos cuyo propósito es recopilar información y alentar a los países a armonizar las prácticas de recolección de datos.

Actualmente, las estadísticas son recopiladas en una amplia variedad de formas y para diversos propósitos. Muchos países recopilan cierta cantidad de datos básicos sobre entradas. Los Estados de migración tradicional y aquellos con migración activa, temporal o permanente generalmente tienen sistemas para recopilar datos más o menos globales sobre la migración.

Un número cada vez mayor de oficinas nacionales de estadística compendia información global sobre los cambios demográficos recopilando y ordenando los datos disponibles de varias fuentes que a menudo comprenden grupos específicos de personas y aspectos de migración y emigración.

Los países con un gran número de ciudadanos en el extranjero tienen un frecuente interés en el bienestar de sus emigrantes. Las medidas para apoyar a los expatriados y sus familias son facilitadas por los datos puntuales sobre la población emigrada. La información de las remesas de los emigrantes es importante para evaluar su impacto en el ahorro, la inversión y el desarrollo local en los países de origen. La información sobre el aporte económico, laboral, social y cultural de los migrante en el país de destino es fundamental para evitar percepciones antimigratorias y xenóforas.

Los problemas de migración resultantes, incluyendo la trata de personas, el contrabando de migrantes, los problemas de género y la migración en el contexto del comercio de servicios, representan necesidades adicionales de la producción de estadísticas en los ámbitos nacional, e internacional.

### Mensaje clave

La cooperación internacional en asuntos relacionados con la migración ha aumentado y, por tanto, requiere de datos puntuales y comparables. Una meta de los especialistas en estadística de migración que trabajan por desarrollar capacidades nacionales para la producción de estadísticas confiables es lograr el análisis comparativo entre los países. Para la gestión migratoria son esenciales las definiciones y los principios que permitan la recopilación y la comparación de datos.

### 3.2.1 El propósito de las estadísticas de migración

Durante la década pasada, hubo una conciencia global cada vez mayor de las diferentes formas de desplazamiento –regular e irregular, voluntaria y forzada – y su impacto en sectores sociales, económicos y políticos de todos los países. Mientras que la migración internacional pasa al frente de las agendas políticas en el mundo, existe un interés correspondiente en datos y estadísticas creíbles y globales.

Los datos se usan para describir, reflejar y respaldar un mejor entendimiento de lo que está sucediendo y para tomar decisiones más informadas sobre políticas que puedan relacionarse con todas las facetas de la migración, incluyendo –pero por ningún medio limitadas– la migración irregular, la migración de mano de obra, la protección y la integración. Los datos originales son recopilados, procesados y analizados con el fin de hacerlos significativos y útiles tanto para las personas responsables de formular políticas sobre migración y para los académicos. Sin embargo, en gran medida, la información precisa y actualizada sobre los niveles de migración internacional, tendencias y políticas está incompleta.

La recopilación de datos de calidad sobre un fenómeno que es fluido y multifacético como la migración es muy desafiante, en particular cuando un gran segmento de la migración no es autorizada y, por lo tanto, está indocumentada.

Los estadísticos de las migraciones trabajan para desarrollar capacidades nacionales para la producción de estadísticas confiables. Una meta clave es lograr el análisis comparativo entre los países. Esto significa que continuará el trabajo en curso a largo plazo, pero la presión por adelantar estas metas ha aumentado debido a que los problemas de migración están siendo tratados cada vez más a través de la cooperación internacional. Las políticas están siendo armonizadas y el interés por parte de gobiernos, medios de comunicación e instituciones de investigación está aumentando la necesidad de datos de calidad.

#### Puntos importantes

1. En muchas partes del mundo, la migración internacional está plenamente regulada, y las autoridades responsables mantienen registros sobre la expedición de permisos de residencia, permisos de trabajo, entradas rechazadas, expulsiones, solicitantes de asilo y aquellos a quienes se les ha otorgado la condición de refugiado.

2. Son necesarios datos precisos y estadísticas exactas sobre migración internacional, no solo para tener los números correctos en la investigación y el análisis, sino para pensar en las numerosas medidas administrativas y políticas que se ocupan de los migrantes y refugiados, y proporcionar el apoyo presupuestario a dichas disposiciones. Estas medidas tienen varios propósitos, incluyendo asistencia, apoyo y control. Los refugiados y muchos otros grupos migrantes necesitan asistencia especial para su alojamiento, educación, cuidado de la salud y otras formas de apoyo.
3. Los datos precisos pueden corregir información errónea vigente en el debate público y formular políticas con respecto a la migración.
4. La información general sobre la población, incluyendo a los migrantes, es necesaria para la planeación colectiva de una sociedad y su infraestructura: carreteras, escuelas, hospitales, viviendas. Las clasificaciones de migrantes y otros principios usados en este trabajo son determinados por la legislación nacional y por las prácticas administrativas en los diversos sectores implicados.



### Puntos para reflexionar

1. ¿Qué propósitos podrían atenderse de contar con datos confiables acerca de la migración irregular en su entorno?
2. ¿Cuáles son los usos más importantes de las estadísticas para la gestión migratoria dados los objetivos de políticas de su país?
3. ¿Cuáles son los principales propósitos de los registros y las cuentas que se mantienen sobre la migración en su entorno?
4. ¿Qué tipos de datos sobre migración ayudarían a su país en la planeación colectiva, incluyendo la planeación para infraestructura?
5. ¿Qué estadísticas sobre migración puede usar su país para contrarrestar la información errónea?
6. ¿Qué tipo de datos estadísticos se generan sobre la migración en su país y cuáles datos que no se generan sería conveniente capturar y procesar?

### 3.2.2 Identificación de migrantes internacionales

Muy pocos factores importantes se usan individualmente o en combinación para determinar las categorías bajo las cuales las personas son registradas como migrantes internacionales. Debido a que la entrada de extranjeros es una actividad regulada, la ciudadanía es pieza principal de la información que será registrada por las autoridades responsables. Un segundo elemento clave de la información es el propósito de la entrada. Estos dos factores, la ciudadanía y el propósito –de acuerdo con la legislación y práctica de cada país–, determinan si las personas son clasificadas como visitantes, turistas, o migrantes.

Otras piezas clave de información para recopilar estadísticas de migración incluyen el país de residencia y de nacimiento. En términos generales, los migrantes internacionales son aquellos que cruzan fronteras con el fin de establecerse en otro país, incluso temporalmente. Los turistas y viajeros de negocios por periodos cortos generalmente no se cuentan entre los migrantes. Los Puntos importantes que a continuación se plantean discuten los esfuerzos para la armonización y algunas de las diferencias en la clasificación que existe entre los países, particularmente en la distinción entre migrantes temporales y migrantes permanentes.

#### Puntos importantes

1. En un esfuerzo por armonizar las prácticas nacionales y lograr un mejor análisis comparativo entre los datos sobre migración de diferentes países, los expertos en estadística de Naciones Unidas han emitido Recomendaciones sobre Estadísticas de Migración Internacional. En 1953, el organismo multilateral emitió la primera serie de recomendaciones para mejorar y armonizar tales estadísticas. Estas recomendaciones se han revisado y actualizado dos veces: en 1976 y en 1997. Las revisiones se consideraron necesarias para tratar los cambios que ocurrieron en el contexto internacional, como el surgimiento de nuevas categorías de migrantes y las dificultades en la puesta en práctica de las recomendaciones anteriores. Las Recomendaciones de 1997 fueron elaboradas por la División Estadística de las Naciones Unidas a petición de dicha Comisión. La División Estadística trabajó en estrecha cooperación con la Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas (Eurostat) y la División de Población de las Naciones Unidas, con aportaciones también de las comisiones regionales de la ONU y muchas agencias especializadas implicadas en la migración internacional.

- En el sentido más general, las Recomendaciones de 1997 definen a un migrante internacional como “cualquier persona que cambie su país de residencia usual”. Mientras que todos los turistas y las personas que viajan diariamente entre su lugar de residencia y el lugar de trabajo se clasificarían como migrantes de acuerdo con esta definición, se requería otra especificación de tiempo. Por lo tanto, las recomendaciones separan a los migrantes de tiempo prolongado de los de tiempo corto.
  - Un migrante de tiempo prolongado se define como “una persona que se muda a un país distinto a su país de residencia usual por un periodo de al menos un año”, de manera que el país de destino efectivamente se convierte en su nuevo lugar de residencia usual.
  - Debido a que han surgido nuevos tipos de desplazamiento de tiempo corto distintos al turismo en los patrones de movilidad internacional, se definió otra categoría de migrante de tiempo corto como “personas que se mudan a un país distinto a su país de residencia usual por un periodo de cuando menos 3 meses pero menos de 12 meses, excepto en casos en que el desplazamiento a ese país sea para fines de esparcimiento, vacaciones, visitas a amigos y parientes, negocios, tratamiento médico o peregrinación religiosa”.
2. A pesar de la existencia de las recomendaciones de las Naciones Unidas diseñadas para facilitar la coordinación internacional en la resolución de los problemas de migración, los países no se han esforzado mucho por la armonización y la adopción de las recomendaciones. Los oficiales de estadística en Naciones Unidas y Eurostat han observado que un documento no obligatorio carece de la facultad para imponer el cumplimiento.
  3. Se ha advertido que la sensibilidad de los problemas de migración puede mantener inaccesibles los datos sobre este tema a un reducido grupo de autoridades nacionales. Periodos y definiciones de migrante: para fines estadísticos de migración internacional, el país de residencia usual de los migrantes de tiempo corto se considera su país de destino durante el tiempo que pasen ahí. Normalmente, el país de residencia usual se define como “un país donde la persona ha vivido gran parte de los últimos 12 meses o ha vivido ahí un periodo más corto, pero pretende regresar dentro de 12 meses para vivir en ese país”.



### Puntos para reflexionar

1. ¿Hasta qué punto se han adoptado las recomendaciones de las Naciones Unidas sobre la armonización entre el Derecho Internacional aplicable y la legislación interna de su país?
2. ¿Cómo entran los diferentes propósitos del desplazamiento en definiciones que se usan para rastrear a la migración en su entorno?
3. ¿Qué tipos de datos comparables serían los más valiosos para su país con fines de gestión migratoria?
4. ¿Qué otras categorías o clases de desplazamientos humanos son consideradas en la legislación o en la práctica de su país que requieran definiciones precisas de acuerdo con los propósitos del desplazamiento?

### 3.2.3. Principales productores de estadísticas sobre migración internacional

Varias agencias trabajan en la producción de estadísticas de migración en el ámbito internacional. Estas agencias incluyen:

- División de Población de Naciones Unidas
- División de Estadística de Naciones Unidas
- Comisiones económicas regionales de Naciones Unidas
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur)
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)
- Comisión de Comunidades Europeas
- Organización Internacional del Trabajo (OIT)
- Consejo de Europa
- Eurostat

- Centro Latinoamericano de Demografía (Celade)
- Comisión Económica de América Latina y el Caribe (Cepal)

Los Puntos importantes que siguen describen el trabajo estadístico de estas agencias internacionales.

## Puntos importantes

1. La División de Población de las Naciones Unidas es uno de los principales actores internacionales en la recopilación de datos sobre migración global, especialmente de datos usuales sobre migración obtenidos en censos de población. La División de Población recopila estadísticas de migración global en cooperación con la División de Estadística de las Naciones Unidas, pero también sigue de cerca los problemas de migración y sus políticas, junto con la supervisión general de la migración mundial como uno de los principales componentes del desarrollo de las poblaciones, además de la fertilidad y la mortalidad.
2. La División de Estadística de las Naciones Unidas publica el *Anuario Demográfico de las Naciones Unidas sobre la estadística de población*. Algunas ediciones del *Anuario* (de 1977, 1985 y 1996) han incluido estadísticas especiales de migración. Los datos para el *Anuario* se recopilan a través de cuestionarios enviados a los gobiernos. Tal publicación comprende más de 230 países o áreas en el mundo.
3. Algunas comisiones económicas regionales de Naciones Unidas trabajan particularmente en la recopilación y el desarrollo de estadísticas de migración.
  - La División de Estadística de la Comisión Económica para Europa (Unece), que también abarca América del Norte y Asia Central, ha desempeñado un papel activo en la cooperación con la División de Estadística de las Naciones Unidas y Eurostat para el desarrollo y la promoción de las Recomendaciones de 1997 de Naciones Unidas.
  - La División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Eclac) ha producido datos regionales sobre migración desde principios de la década de 1970.

4. La oficina de ACNUR está al día con las tendencias en los números de solicitantes de asilo, principalmente con la ayuda de la recolección regular de cifras de autoridades nacionales. La Unidad de Datos de Población de la Acnur combina las estadísticas mensuales, trimestrales, semestrales y anuales sobre solicitantes de asilo desglosadas por países de origen para cada país de inmigración.

## Ejemplo

La ACNUR es la principal agencia internacional autorizada, para promover la protección de los refugiados y para recibir las iniciativas de solicitar y recopilar datos de asilos de los gobiernos. El Convenio Referente a la Condición de los Refugiados de las Naciones Unidas de 1951 proporciona una definición clara e internacionalmente reconocida de un refugiado. A pesar de que el Convenio define a un “refugiado”, la aplicación de la definición varía de acuerdo con el proceso de determinación de tal condición en diferentes países. No obstante, el hecho de que exista una definición de este instrumento legal internacional, ampliamente adoptado, facilita en gran medida el análisis comparativo de los datos relacionados.

5. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) se encuentra recopilando y publicando datos sobre migración de algunas regiones y sobre algunos asuntos que no están comprendidos por las estadísticas producidas por otras agencias.

## Ejemplo

- En los países de la antigua Unión Soviética, excluyendo los tres países bálticos, la OIM ha recopilado y publicado tres actualizaciones de estadísticas y políticas sobre migración en 1997, 1999 y 2002. Debido a su vasta presencia en el campo, la OIM tiene posibilidades de recopilar datos útiles sobre aspectos y tipos de migración referentes a las actividades del programa de la Organización; por ejemplo, la trata de seres humanos es un área de servicio especial de la OIM, en la que sistemáticamente se recopila información única para el análisis y las investigaciones posteriores, lo que a su vez ayuda a diseñar nuevas y mejores actividades para contrarrestar la trata. En el contexto de sus programas de regreso voluntario asistido, la OIM recopila una gran cantidad de datos estandarizados de las víctimas de la trata. Estos datos, a pesar de ser limitadamente intermitentes y no ser necesariamente

representativos, proporcionan información valiosa para la investigación y para otro desarrollo del programa, en términos de aplicación de la ley y de asistencia a las víctimas.

- En 2002, la OIM facilitó el desplazamiento de 515.000 personas cuyos datos biológicos básicos e información de salud se recopiló rutinariamente en una base de datos de desplazamientos. Los datos de salud recopilados se están usando, con estricto anonimato, en la documentación e investigación en los aspectos de salud de la migración y en otros desarrollos de proyectos.
6. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es un organismo de 30 países, cuyo desarrollo de cooperación y políticas es respaldado por la OIM de muchas maneras. Aquí la migración se trata principalmente como un asunto social y del mercado de trabajo. En 2004, la OCDE produjo su vigésimo octavo reporte anual de migración “*Tendencias en migración internacional*” –también llamado el reporte SOPEMI–. Este documento resume los reportes nacionales y los datos estadísticos presentados por corresponsales nacionales de los países miembros de la OCDE. Cada reporte SOPEMI contiene también algunos capítulos sobre las tendencias generales de la migración internacional y temas de interés actual. La larga secuencia de reportes SOPEMI anuales proporciona una valiosa serie cronológica sobre datos de migración, aunque limitada a los países industriales y algunos países en transición incluyendo Turquía y México.
  7. La Comisión de Comunidades Europeas supervisa detenidamente las tendencias de migración y trabaja en el desarrollo de respuestas para políticas de migración en muchas áreas de interés para sus países miembros. Este trabajo incluye asistencia técnica sustancial para promover estadísticas de migración de vanguardia, no solo en los países miembros sino en los recién suscritos y candidatos en Europa Central, Oriental y otros que son socios de cooperación en Europa Oriental, en las costas del sur y del este del Mediterráneo. Como se acordó en el Tratado de Ámsterdam de 1998 y que representa un avance significativo en política migratoria, la Comunidad Europea tiene cierta capacidad para desarrollar una política común sobre migración para los países miembros a partir del principio de que la migración es un área de políticas nacionales coordinadas.
  8. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) sigue de cerca la migración desde varias perspectivas, incluyendo la protección de los derechos de los trabajadores migrantes, la discriminación en el mercado de

trabajo, el combate de la trata, la explotación de mujeres y niños migrantes. Pocos convenios de la OIT están enfocados en los migrantes. Destacan el Convenio Número 97 sobre Migración para el Empleo (adoptado en 1949) y el Convenio sobre Trabajadores Migrantes de 1975 (número 143). La OIT recopila datos sobre los trabajadores migrantes en su Base de Datos de Migración Internacional de Trabajo con tablas básicas de migración de trabajo y series cronológicas comenzando a partir de 1986. La información es recopilada a través de un cuestionario enviado a los países miembros. Además de las cifras de migración de trabajo, la base de datos también contiene textos legales relevantes e información comprobatoria sobre la legislación. La OIT también apoya activamente a los países de Europa Central y Oriental en la recopilación de estadísticas de migración, y en 1997 publicó un libro de texto detallado: *Estadística de migración internacional*.

9. Otros organismos internacionales como la UNESCO, el Centro de las Naciones Unidas para la Prevención Internacional del Crimen, la Interpol, el Banco Mundial y organizaciones regionales (como la Unión Africana y la Organización de Estados Americanos) y bancos de desarrollo regional siguen de cerca, por lo menos, algunos aspectos de la migración y a menudo recopilan datos relacionados. Del mismo modo, numerosos comités asesores e instituciones de investigación recopilan datos cuantitativos y cualitativos. Muchas redes de datos regionales, internacionales y nacionales también intercambian y distribuyen datos de migración y otra información relacionada.
10. El Consejo de Europa trabaja en cooperación con Eurostat y las Naciones Unidas en el desarrollo de la recolección de datos de migración, también publica datos respectivos en sus reportes anuales “*Tendencias actuales en la migración internacional en europa*” y “*Recientes desarrollos demográficos en europa*”, productos del Comité de Migración y el Comité de Población del Consejo, respectivamente. El Consejo de Europa supervisa continuamente nuevos desarrollos en la integración y los derechos humanos de los migrantes a través de la información regular de los miembros del Comité de Migración.
11. La Oficina de Estadística de la Comunidad Europea, Eurostat, publica reportes regulares basados en datos sobre migración de los países miembros y países de ingreso. Eurostat elabora un vasto trabajo en el área de desarrollo metodológico dirigido a la armonización de los datos de migración en la Comunidad Europea y está creando capacidades en las oficinas nacionales de estadística de países socios y de ingreso.

12. El Centro Latinoamericano de Demografía de la CEPAL ha desarrollado una iniciativa pionera desde los años sesenta, explotando las características y potencialidades de los censos de población. Incluye los censos de 20 países latinoamericanos, los Estados Unidos de América, Canadá y ahora España, con una progresiva incorporación de los países del Caribe. Existe una amplia utilización de sus tabulados entre investigadores a través de un banco de datos formal y además de la base de datos en línea. Las variables utilizadas son país de nacimiento, de residencia – cinco años antes y actual–, año de llegada al país, edad, sexo, estado civil, años de estudio, hijos nacidos vivos y sobrevivientes, condición de actividad, ocupación principal y tipo de ocupación.
13. La Unión Europea: se requiere una base de información más homogénea para respaldar el desarrollo intensificado de las políticas de la Unión Europea. Puesto que los países de Europa Oriental y los del Magreb son el origen de una gran cantidad de migraciones a la Unión Europea actual, la creación de capacidades nacionales en el área de producción de estadísticas también respalda mutuamente la gestión coordinada de la migración. Eurostat fue un socio clave de las Naciones Unidas en el desarrollo de las Recomendaciones sobre Estadísticas de Migración de 1997. Guiado por este documento, Eurostat está trabajando con oficinas nacionales de estadística para ejercer un mayor cumplimiento de las recomendaciones y así lograr una mejor análisis comparativo de los datos. Eurostat está preparando una legislación comunitaria relevante para fomentar un mayor cumplimiento de las recomendaciones realizadas por Naciones Unidas. Eurostat y el Consejo de Administración –principal organismo que trata los asuntos de migración en la Comisión de la Comunidad Europea–, así como con el Consejo de Administración de Justicia y Asuntos Internos, están cooperando para promover mayor publicidad para los datos que se han producido e intercambiado dentro de varios mecanismos de recolección de datos sobre migración como CIREA (datos sobre asilos) y CIREFI (datos sobre migración).
14. En la década de 1990, la Unión Europea realizó una valoración completa por varios años para encontrar la forma más viable de organizar la supervisión de la migración en toda la Unión, a través de la recopilación de datos. Muchos gobiernos, organizaciones e instituciones académicas y de investigación llevaron a cabo el estudio relacionado. La meta era producir rápidamente datos e información política para implementarse en la formulación de políticas sobre migración en la Unión y sus países miembros. Estos estudios de viabilidad condujeron en 2000 a la creación de la

Red Europea de Información sobre Migración (EMIN), una red virtual cuya página en internet es ofrecida y actualizada por el departamento de Geografía América Latina; en América Latina se han desarrollado diferentes sistemas de información migratoria a través de la combinación de diversas fuentes de datos.

15. En la década de los noventa, se crearon el Sistema de Información sobre Migración Internacional en la Comunidad Andina (SIMICA) y el Sistema de Información Estadístico sobre las Migraciones en Centroamérica (SIEMCA). Sobre la base de este último se creó, posteriormente, el Sistema de Información Estadístico sobre Migraciones en Mesoamérica (SIEMMES). Estos sistemas han hecho un gran uso de los registros de entradas y salidas, con lo que se ha avanzado en la homologación de algunos registros y procesamiento de datos. El sistema SIMICA fue diseñado en su inicio, por la OIM y el CELADE, con dos componentes: registros y censos. Su propósito fue generar insumos de información para la definición de políticas y capacitación de personal nacional. Su difusión se realizó a través de la publicación de boletines y estudios específicos.
16. El sistema SIEMCA fue también una iniciativa conjunta de la OIM y el CELADE a solicitud de la Conferencia Regional sobre Migraciones. Su propósito es sistematizar información de flujos y *stocks*, a partir de censos, encuestas de hogares y registros administrativos, suministrando insumos para las políticas y administración de las migraciones.
17. El sistema SIEMMES, una evolución del SIEMCA, incluye a México, y es coordinado por la Universidad Nacional de Costa Rica. Su objetivo es brindar información que permita conocer y monitorear los movimientos internacionales de población que se producen entre los países de la región de Mesoamérica, así como aquellos que se producen desde y hacia la región. Datos sobre personas internamente desplazadas: en la situación especial, planteada por las personas desplazadas, pueden crearse fuentes de datos en el contexto de programas de asistencia administrados por gobiernos y organismos de ayuda internacional.
18. Las personas internamente desplazadas son obligadas a trasladarse debido a conflictos, persecuciones o desastres naturales. Su ambiente, a menudo caótico, y el hecho de que no hayan cruzado fronteras internacionales implican que ninguna autoridad de migración o algún otro organismo gubernamental introduzcan sistemáticamente los datos cerca de ellos en algún registro administrativo. Aunque las personas internamente

desplazadas sean migrantes forzados, a menudo con necesidad de asistencia y protección de emergencia similar a los refugiados, su residencia dentro de las fronteras de un país significa que con frecuencia se quedan entre los mandatos oficiales de organismos de ayuda, cuyo cometido es tratar con migrantes internacionales (OIM) o refugiados (ACNUR).

19. Debido a la necesidad obvia de asistencia, los mandatos se interpretan de manera flexible y estos organismos, entre muchos otros, están participando activamente en el trabajo dirigido a ayudar a las personas desplazadas en el interior. Se usan variados métodos de recolección de datos y de estimación durante la recopilación, algunas veces con la ayuda de un satélite o fotografía aérea.

### Ejemplo 1

La provisión de asistencia internacional a las personas internamente desplazadas ha sido reivindicada por el Comité Permanente entre Organismos de las Naciones Unidas, dirigido por el coordinador de Ayuda de Emergencia de las Naciones Unidas. La nueva Unidad de Personas Internamente Desplazadas de la Oficina del Coordinador de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas está dedicada cada vez más a la defensa y capacitación a favor de tales grupos.

### Ejemplo 2

Los esfuerzos incluyen un proyecto de varios años para la creación de una fuente global de datos. En 1998, este proyecto se delegó a la Oficina en Ginebra del Consejo Noruego para Refugiados, un importante organismo no gubernamental. Esto ha conducido a la creación de una base de datos sobre personas internamente desplazadas que contiene el perfil de los países con los mejores datos disponibles, antecedentes históricos y características sobresalientes actuales.



### Puntos para reflexionar

1. ¿Qué fuentes estadísticas de migración internacional son usadas por su país, no solo en el ámbito gubernamental sino en el académico, universitario o por las ONG y los medios de comunicación?
2. ¿Cuáles son las principales fuentes internacionales de estadística relacionada con la migración a las que su país proporciona datos y de cuáles fuentes internacionales de estadística relacionada con la migración extrae datos?
3. ¿Cuál de los métodos de armonización discutidos en este tema podrían mejorar la recolección de datos y el análisis comparativo en su entorno?
4. ¿Existe algún tipo de registro de desplazamiento interno en su país? ¿Cuáles son sus características y limitantes?

#### 3.2.4 Factores clave de las estadísticas nacionales de migración

Los países que regulan la entrada de personas son los que están en una posición clave para recopilar datos sobre migración, especialmente en cuanto a los elementos que definen a los migrantes internacionales, como país de residencia, ciudadanía y cruce de fronteras.

Las Naciones Unidas (especialmente su División de Estadística, División de Población y la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados), Eurostat y la unidad de migración de la OCDE son organizaciones internacionales que continuamente recopilan datos estadísticos sobre migración internacional. Sin embargo, estos organismos dependen de las entregas de datos de las oficinas nacionales de estadística, que son los participantes centrales que recopilan estadísticas sobre migración a través de una variedad de organismos dentro de cada país.

Los organismos implicados en las actividades de operación de la gestión migratoria, por ejemplo, los departamentos de migración y los departamentos de administración de fronteras, normalmente no tienen la necesidad de mejorar y desarrollar de manera amplia la estadística de migración más allá

de sus propios requisitos de desarrollo de políticas y programas. Estas mejoras normalmente son realizadas por las oficinas nacionales de estadística, siguiendo de manera ideal los lineamientos internacionales establecidos por Naciones Unidas u organismos regionales, por ejemplo, Eurostat.

Por lo tanto, las oficinas nacionales de estadística administran datos recolectados por varias autoridades de sus propios sectores y suelen ser específicos en función de sus tareas o competencias. La recopilación de datos sobre cruces de fronteras, solicitantes de asilo y datos del mercado de trabajo y educación permiten en conjunto que las autoridades de estadísticas, produzcan información general de migración para el país en cuestión.

## Puntos importantes

1. De acuerdo con Naciones Unidas, existen cuatro fuentes principales de datos de migración disponibles en las oficinas nacionales de estadística:
  - Registros administrativos, como registros de población y registros sobre extranjeros en el país
  - Otras fuentes administrativas, como bases de datos creadas para la expedición de permisos de trabajo y permisos de residencia o asilo
  - Estadísticas de fronteras, derivadas de la recolección de información en puertos de entrada y de salida de un país
  - Cuestionarios basados en los hogares, como censos de población u otros estudios domésticos.
2. Los problemas de análisis comparativo surgen cuando se producen estadísticas nacionales aplicando distintos principios en diferentes países para introducir los datos a los registros de población. En países que mantienen registros de población –como los nórdicos, Alemania, Austria, Holanda, Bélgica y Japón–, el registro es una fuente de información muy valiosa y completa que en principio puede indicar, con un alto nivel de precisión, el *stock* residente de migrantes. Sin embargo, cada país puede usar diferentes tipos de datos o definiciones del mismo término en los registros, lo cual disminuye la eficiencia del análisis comparativo.

## Ejemplo

En el contexto internacional, Alemania registra a los migrantes cuando pretenden quedarse en el país más de una semana. Suiza, Suecia y Finlandia solo registran a los migrantes si pretenden quedarse más de un año. Otros países establecen el mínimo dependiendo del número de meses.

3. De acuerdo con Naciones Unidas, “ Las estadísticas de fronteras pueden considerarse las más apropiadas para la medición directa de la migración internacional”. Normalmente, los países llevan la cuenta mucho más de cerca de las entradas que de las salidas. Entre los factores, que tienen un impacto en la efectividad y cobertura de las estadísticas de fronteras, encuentran la popularidad del país como un destino preferido o país de tránsito para la migración irregular, su geografía y la densidad de las estaciones de control de fronteras.
4. Los censos de población proporcionan buena información global sobre las reservas de migrantes legalmente residentes en un país. Dependiendo de la serie de preguntas en el censo, puede obtenerse el número de ciudadanos nacidos en el extranjero o de personas que no son ciudadanos. En sentido estricto, estos son solo estimados, ya que los censos nunca pueden obtener una cobertura del 100%, aun entre la población nativa. Con los migrantes, incluso los documentados, la pérdida puede ser aun más alta. Para una mayor información sobre migraciones de acuerdo con la base del censo, se han realizado encuestas especiales que permiten obtener una mayor y más específica información sobre la realidad migratoria.

## Ejemplo

La Encuesta Complementaria de Migraciones (ECMI), aplicada en Argentina por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), a partir de los datos del Censo Nacional de Población de 2001 profundiza sobre datos de la movilidad de los migrantes limítrofes hacia ese país que el censo no podía producir. En el marco del censo se extrajeron 18 muestras independientes de hogares con al menos una persona proveniente de un país limítrofe. La encuesta se centró en tres módulos: la movilidad espacial de los migrantes, las características de los hogares (intercambio con los países de origen y otras provincias argentinas, vínculos, retorno, vivienda) y los miembros de los hogares (características demográficas, inserción en el mercado de trabajo, educación, estado conyugal, fecundidad).

## Ejemplo

En Estados Unidos se realiza una encuesta de cobertura nacional que produce información sociodemográfica y económica de individuos y hogares de manera anual. La encuesta proporciona una fotografía actualizada a lo largo de todo el periodo intercensal del país y de sus principales localidades.

A partir de 2005, las localidades de 65.000 habitantes o más se encuentran representadas de manera anual, las localidades mayores de 20.000 habitantes están representadas cada tres años y las localidades menores de 20.000 habitantes, cada cinco años. De igual manera, desde hace 50 años existe la encuesta continua *Current Population Survey* (CPS), de cobertura nacional y periodicidad mensual, llevada a cabo por la Oficina del Censo de Estados Unidos en colaboración con la Oficina de Estadísticas Laborales de ese país.

Esta ofrece una amplia gama de datos sobre la fuerza de trabajo, el empleo, el desempleo y las personas que no participan en la fuerza laboral. Ambas encuestas son utilizadas para estimar y actualizar de manera continua el número de inmigrantes que residen en los Estados Unidos. A través de su comparación con los registros de las oficinas de inmigración y naturalización es posible estimar también el volumen de inmigrantes documentados e indocumentados.

5. Muchas veces, los migrantes indocumentados no proporcionan datos a los censos. Además, los censos normalmente se realizan una vez cada diez años, por lo que entre dos censos los datos recientes no están disponibles. Ante ello se puede recurrir a métodos alternativos de estimación, como encuestas orientadas a captar a uno o a varios flujos migratorios determinados.

## Ejemplo

En México existen dos encuestas especializadas en la medición de los distintos flujos migratorios –mayoritariamente indocumentados– que tienen lugar en ese país: la Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México (Emif norte) y la Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México (Emif sur). Ambas se basan en técnicas empleadas en las

ciencias naturales para medir los desplazamientos periódicos, estacionales o cíclicos de especies migratorias que se trasladan de un lugar a otro a través de ríos o rutas preestablecidas.

De esta manera, las dos encuestas se complementan para proporcionar un panorama integral del fenómeno migratorio que ocurre en el territorio mexicano: los movimientos transfronterizos de carácter laboral que se originan en Guatemala y se emplean en la frontera sur de México, la migración de centroamericanos indocumentados que utilizan ese país como territorio de tránsito y la emigración de mexicanos a la frontera norte y hacia Estados Unidos.

La Emif norte se ha llevado a cabo de manera continua desde 1993 y la Emif sur, desde 2004, ambas resultado de un esfuerzo de colaboración interinstitucional entre la Secretaría de Gobernación, a través del Instituto Nacional de Migración y el Consejo Nacional de Población; la Secretaría de Relaciones Exteriores; la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y El Colegio de la Frontera Norte.

6. En países que no cuentan con un registro de población, las cifras anuales de flujo migratorio se calculan usando datos de muestra, recolectados de estudios de turismo u otras muestras recolectadas en las fronteras.

## Ejemplo

Un proyecto manejado por la División de Población de las Naciones Unidas para la creación de una base de datos sobre migración del sur y del norte ilustra la variedad de prácticas en diferentes Estados. Mientras que muy pocas naciones en vías de desarrollo recopilaron estadísticas de migración, se recolectaron datos de ocho países de destino seleccionados, cuyos principales sistemas y fuentes de información difirieron de manera considerable. Los países del proyecto fueron Australia –donde la principal fuente de datos fue la estadística de fronteras–, Bélgica, Alemania, Holanda y Suecia –donde las principales fuentes fueron los registros de población–, Canadá y Estados Unidos –donde las fuentes fueron registros administrativos sobre los permisos de residencia otorgados– y el Reino Unido, donde la fuente fue un estudio internacional de pasajeros

## Puntos para reflexionar



1. ¿Qué tan útiles son los censos nacionales para conocer el volumen o *stock* de migrantes en su país?
2. ¿Qué principios se usan para introducir datos a los registros de población en su país? ¿Qué tan comparables son estos principios con aquellos usados por otros países?
3. ¿Qué fuentes de datos sobre migración son usadas por su país?
4. ¿Qué tan comparables son las estadísticas migratorias generadas en su país con las de otros países, especialmente aquellos con los cuales tiene mayores vínculos migratorios?
5. ¿Qué medidas pueden tomarse para mejorar la cantidad o la confiabilidad de los datos estadísticos recolectados por la oficina nacional de estadística en su país?

### 3.2.5 Nuevos desafíos

Los problemas que se presentan en la captura de datos estadísticos sobre las migraciones internacionales determinan nuevos desafíos:

- Captar la migración irregular.
- Generar estadísticas de mujeres migrantes.
- Llevar estadísticas de migración y comercio en servicios.
- Captar datos para los responsables de las estadísticas de migraciones internacionales.
- Pronosticar futuras tendencias.

Captar la migración irregular: las fuentes de estadística identificadas en los primeros temas incluyen solo a migrantes documentados. Aquellos que residen de forma no autorizada en un país no están comprendidos en estos datos. Para llegar a cifras completas, los migrantes irregulares e indocumentados tienen que ser indexados. Esto es difícil, ya que los migrantes indocumentados y clandestinos no se encuentran en libros y registros. Por lo tanto, la verdadera población o los niveles reales de migración, incluyendo los indocumentados, siempre son un estimado. Además, las personas que se desplazan dentro de la definición del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS, modalidad

4), no se definen regularmente como tal, ya que estos desplazamientos a menudo se incluyen en categorías de migración de trabajo más generales.

La migración y el comercio irregulares son fenómenos que también escapan de los métodos convencionales de recolección de datos, aunque cada uno por razones distintas.

La investigación sobre el uso de estadísticas para estimar la migración irregular ha dado como resultado algunos métodos innovadores.

## Ejemplo

La Oficina de Contabilidad General de Estados Unidos desarrolló el uso de un conjunto de tres tarjetas de preguntas en las que se agrupan varias condiciones del migrante de una manera diferente, mezclando condiciones irregulares y regulares en cada una de ellas. Cuando se pide a los migrantes encuestados que se pongan en uno de los tres grupos de cada tarjeta, el método está diseñado para producir por exclusión un estimado de “irregulares” entre los encuestados.

Para una mejor gestión migratoria irregular y para tratar fenómenos resultantes como la trata de seres humanos, se requieren nuevos métodos para desarrollar datos más completos.

Una reunión de coordinación entre organismos, celebrada en julio de 2002, bajo los auspicios de la División de Población de las Naciones Unidas, identificó varias áreas de esfuerzo continuo en la recolección de estadísticas relacionadas con la migración:

- Mejor cooperación entre gobiernos y organismos internacionales al compartir datos e información sobre actividades relacionadas con las estadísticas.
- Mayor creación de capacidades.
- Trabajo metodológico continuo con mayor prioridad a las recomendaciones sobre estadísticas en la Migración Internacional de Naciones Unidas.
- Datos mejorados para respaldar la investigación relevante sobre migración en temas oportunos incluyendo la trata de personas, remesas y flujos de migrantes hábiles, incluso desplazamientos de tiempo corto.
- Coordinación intensificada entre los organismos internacionales implicados.

Los siguientes Puntos importantes identifican cinco áreas y sus respectivos desafíos para desarrollar datos estadísticos y coordinar los esfuerzos entre los organismos:

- Mujeres migrantes
- Migración y comercio en servicios
- Desafíos de datos
- Pronóstico de tendencias futuras
- Trata de seres humanos

## Puntos importantes

1. Estadísticas de mujeres migrantes: la feminización de la migración es una de las tendencias actuales en la migración global. Los estimados globales producidos por Naciones Unidas muestran una tendencia prolongada constante de mayor participación femenina en la migración global de 46,6% en 1960 a casi 49% en 2000. En este último, la proporción de mujeres migrantes fue mínima en el norte de África (42,8%) y máxima en Europa (52,4%). De 1960 a 2000, cuando el número global de todos los migrantes aumentó de 60 a 130 millones, el porcentaje de mujeres disminuyó en solo dos regiones del mundo: norte de África y sur de Asia. Es importante la desagregación de género en las estadísticas de migración. Aunque la diferencia global entre las partes de mujeres y hombres no es drástica, en muchas regiones las mujeres migrantes requieren atención especial, debido a los tipos de empleos que normalmente ocupan (como trabajo doméstico o maquila mal paga) y donde la explotación y el trato denigrante ocurren con frecuencia. Los países exportadores de migrantes naturalmente están interesados en el bienestar de sus emigrantes y de las mujeres en particular, debido a su especial vulnerabilidad; por lo tanto, se requieren datos confiables para permitir una mejor supervisión y una mayor garantía de los derechos humanos de las mujeres migrantes.
2. Estadísticas de migración y comercio en servicios: la mejora de los datos disponibles ha sido identificada como una prioridad por la comunidad internacional con el fin de facilitar las difíciles negociaciones del Acuerdo General sobre el Comercio en Servicios de la Organización Mundial de Comercio, en el rubro de los desplazamientos de personas relacionados con el comercio en servicios. La disponibilidad de estadísticas sobre el desplazamiento de personas en el contexto del comercio en servicios puede proporcionar una base concreta y real para las negociaciones, pero el uso de principios distintos para determinar la condición de las personas que entran a los países hace prácticamente imposible identificar a las que entran por una estancia temporal para prestar servicios en el país huésped. La movilidad facilitada

entre dos países fronterizos para prestadores de servicios de países en vías de desarrollo a países desarrollados fue un tema difícil en la ronda de negociaciones en Uruguay, concluida en 1994. Del mismo modo, se espera que este tema represente un desafío para la actual Ronda sobre Desarrollo en Doha, originalmente programada para concluirse a finales de 2004.

Los obstáculos para obtener datos comparables se refieren principalmente a la condición del migrante y el tiempo que pasará en el país huésped. Como se mencionó en los Puntos importantes del tema dos, se usan diferentes sistemas basados en el periodo de estancia para inscribir y clasificar a los migrantes en los registros administrativos. Puede ser difícil recopilar datos que distingan a prestadores de servicios y su periodo de entrada. Sin embargo, es difícil dentro de los países identificar a las personas cuyo desplazamiento está comprendido por el Gats.

Las comparaciones entre los países también son difíciles, debido a que las clasificaciones usadas para los migrantes varían mucho de un país a otro. El Gats define la estancia –bajo la modalidad 4– como temporal en virtud de que el periodo de residencia está definido, pero en algunos casos ese periodo puede durar varios años.

El tiempo límite para inscribir a migrantes temporales en los registros de población varía de siete días a un año, lo que ocasiona incluso menos claridad debido a que algunos prestadores de servicios son inscritos en los registros de población como migrantes permanentes si su estancia continúa más de un año.

Los prestadores de servicios comprendidos por el Gats representan solo una fracción altamente calificada de aquellos que migran por trabajo y de aquellos que son transferidos dentro de las compañías. También, no siempre es claro quién es un prestador de servicios y quién podría estar desempeñándose como subcontratista proporcionando en realidad bienes y no servicios. De acuerdo con las recomendaciones de Naciones Unidas, aquellos que entran por más de un año deberán clasificarse como migrantes de tiempo prolongado.

Los datos, sobre comercio en servicios en el desplazamiento de personas han sido los más buscados. Otros datos pertinentes serían los valores relativos del comercio en las cuatro modalidades de entrega del Gats. De la información que se ha obtenido, parece que la modalidad 4 (en relación con el desplazamiento de personas físicas) es la que implica menos comercio. Por otro lado, existe la posibilidad de un margen de error serio,

ya que con mayor frecuencia más de una modalidad está implicada en las negociaciones de comercio. De esta manera, el desplazamiento de personas está implicado en la creación de presencia comercial –modalidad 3– y el abastecimiento entre dos países fronterizos –modalidad 1.

La falta de datos cuantitativos claros en el tipo de desplazamiento de modalidad 4 dificulta claramente el desarrollo de políticas, el diálogo y no facilita a los negociadores de comercio hablar a favor o en contra de la liberalización de dicha modalidad. La planeación de políticas para responder a la escasez de aptitudes y otras medidas del mercado de trabajo también se hacen más difíciles con la falta de estos datos.

3. Desafíos de datos para los responsables de formular y administrar políticas sobre migración: la disponibilidad de datos sobre migración es impredecible y poco sistemática. No existe ningún banco central de datos internacionales para la información que actualmente es recolectada con la finalidad de ser introducida, recopilada y compartida. Tampoco en muchos países hay una central de depósito nacional para datos de migración.

La precisión, o qué tan bien los datos reflejan la realidad, puede ser difícil de lograr debido a una gran cantidad de factores, incluyendo el desplazamiento de migrantes dentro del país huésped, el desafío de asignar a cada migrante a una categoría de migración diferente y el error humano. La calidad global de los datos de migración internacional depende del grado en el cual los datos sean recolectados y recopilados de manera regular. Muchos de los datos sobre migración se dispersan entre diferentes organismos gubernamentales y a menudo no son recopilados o comparados.

La actualidad de los datos es un factor crucial en la formulación de políticas sobre migración. El uso de estadísticas obsoletas da como resultado programas y políticas sin éxito que no reflejan las tendencias actuales ni las necesidades de los migrantes. La comparabilidad se refiere al desafío de establecer terminología y definiciones comunes de migración entre los diferentes países. Es difícil lograr la comparabilidad de datos entre gobiernos, cuando la información recolectada es influida por su legislación, estructuras, políticas y prioridades internas. Todas las comparaciones deben hacerse con cuidado para reflejar claramente las diferencias en las etiquetas de migración y la forma de recolección de datos.

El tema de la confidencialidad es una consideración importante en la acción de recolectar y compartir los datos. A menudo, la legislación sobre la privacidad u otras leyes legítimas impiden que los gobiernos compartan información. En algunos casos, los datos detallados son recolectados pero solo están disponibles para uso interno. Tiene que lograrse un equilibrio delicado entre la divulgación de información necesaria, la protección de la privacidad de las personas y la seguridad de los países.

4. El desafío de pronosticar futuras tendencias: es difícil producir pronósticos de migración u otras cifras hipotéticas que estimen futuras tendencias. Los datos de migración normalmente se registran de acuerdo con los cruces de frontera reales, de datos de censos o de registros de población. Algunos intentos realizados por Eurostat y el Instituto Demográfico Interdisciplinario de Holanda (NIDI por su sigla en inglés) han demostrado que, en tiempos de paz, se puede asumir que, para importantes grupos de migrantes, una tendencia lineal en años anteriores ofrecerá una buena base para asumir la continuación de ciertos niveles básicos.

Eurostat y el Instituto Demográfico Interdisciplinario de Holanda han demostrado que el *stock* existente de migrantes (y las nacionalidades ahí representadas) así como las variables económicas y demográficas tienen una influencia en los futuros niveles de migración.

Para más desplazamientos repentinos generados por conflictos o desastres nacionales, cualquier posible procedimiento de advertencia prematuro se beneficiaría de los panoramas en los desplazamientos esperados. Es necesario un modelo hecho a la medida de cada país. En la producción de pronósticos de migración, los factores explicativos cambian de un país a otro. Por ejemplo, algunos países son más propensos a atraer a gente desplazada que otros. Los cálculos del modelo tienen que ser complementados por una valoración y evaluación de expertos con el fin de concluir un pronóstico.

5. Trata de seres humanos: en el año 2000 se obtuvo una definición internacionalmente reconocida de la “trata de seres humanos” cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó el Convenio Internacional Contra el Crimen Organizado Transnacional y dos protocolos anexos, uno sobre trata y el otro sobre contrabando de migrantes.

Aunque esta definición comúnmente sustentada ha ayudado en la coordinación de los esfuerzos internacionales por contrarrestar la trata

de personas, la aplicación de la definición todavía no ha tenido el efecto esperado en la armonización de las legislaciones nacionales. La definición en sí es muy amplia y permite una aplicación flexible. Esto puede traer ventajas a manera de tener todos los crímenes relacionados bajo la protección del instrumento legal, pero desde el punto de vista de la recolección de datos, no puede ofrecer una especificación suficiente y precisa a las autoridades pertinentes.

La trata de personas se ha extendido a cada continente, lo que ha implicado muchos tipos de violaciones severas de los derechos humanos y la dignidad humana. Por todo ello, es un crimen encubierto y poco informado, lo que da como resultado una falta de información y datos sobre los fenómenos y limita las medidas eficaces para combatirla.

Las cifras actualmente disponibles sobre la trata de seres humanos, y sobre migración irregular en general, en un nivel global, siempre son estimaciones. Las cifras más exactas, como aquellas de aprehensiones en las fronteras, traficantes enjuiciados o en víctimas asistidas en varios programas, siempre son muestras parciales y muy rara vez estadísticamente representativas.

Como el total no se sabe, normalmente no puede probarse la validez representativa de estas muestras. Sin embargo, las bases de datos específicas de programas como la recopilada por la OIM en los Balcanes que al mismo tiempo ayudan a las víctimas de la trata de personas a regresar a su país ofrecen información completa y ayudan a entender y combatir los fenómenos.

Para desarrollar y mejorar la recolección de datos en esta área, tienen que realizarse las siguientes acciones:

- Aumentar la conciencia de la importancia de tener mejores datos sobre la trata de personas.
- Proporcionar asistencia a los países de modo que puedan tener capacidad para esta recopilación de datos y para que se aseguren que se da prioridad a esta actividad.
- Promover el uso más activo de las fuentes de datos existentes en foros tanto nacionales, y regionales.
- Aumentar la coordinación en la recolección de datos entre los organismos activos en el trabajo de contrarrestar la trata de personas.
- Realizar investigaciones más comparativas sobre cómo valorar los mejores usos de las fuentes de datos existentes y la posibilidad de encontrar otras fuentes no usadas.



## Puntos para reflexionar

1. ¿Cuál de las áreas discutidas en este tema representan los desafíos más serios en su entorno?
  - Recopilación de datos sobre la trata de seres humanos
  - Registro de mujeres migrantes
  - Generación de datos sobre migración relacionada con el comercio en servicios
  - Pronóstico de futuras tendencias migratorias
2. ¿Cómo pueden usarse las estadísticas para combatir la trata de seres humanos?
3. ¿Qué datos estadísticos podrían mejorar la aplicación de las disposiciones del anexo sobre el movimiento de personas físicas proveedoras (o modalidad 4) de suministro del Gats?
4. ¿Qué tan bien se maneja la separación de género y edad en las estadísticas migratorias en su país? ¿Cuáles son los problemas?
5. ¿Cómo pueden ayudar las estadísticas a conocer y atender mejor el problema de la migración irregular?
6. ¿Qué desafíos reconoce en su país a corto, mediano y largo plazos en la recopilación de datos?

## Conclusiones del capítulo

Existen diferentes percepciones sobre las causas, características y efectos de las migraciones. Estas percepciones han sido distintas en determinados momentos históricos y por diferentes actores sociales (gobiernos, sociedad civil, opinión pública o migrantes). La percepción formada en el imaginario colectivo incide en las relaciones de los migrantes con la sociedad, y en las legislaciones y políticas.

La elección que muchos gobiernos podrían tomar sobre la continuidad de la migración es que sea informada, a través de canales regulares o irregulares. Esta sección ha descrito el papel de los gobiernos en la administración de la migración a través del otorgamiento de información oportuna, adecuada y bien dirigida; fija un estándar y ofrece una poderosa herramienta para influir en la percepción sobre las migraciones y, por lo tanto, en una gobernabilidad más equitativa y transparente.

En la segunda sección se definen las fuentes de datos relacionados con la migración en los ámbitos nacional e internacional. Algunas de las limitaciones de estos datos surgen como resultado de distintas definiciones, prácticas y variaciones en los métodos de recolección, muestreo y análisis. Los esfuerzos por superar estas limitaciones son continuos y numerosos. La mejora de la capacidad nacional y la comparabilidad entre los países son objetivos importantes para los responsables de manejar la migración.

## Bibliografía

Marinez Pizarro, J. 2008. *Medición e información sobre la migración internacional partir de los censos: lecciones, desafíos y oportunidades.*

Santo Tomas, P. y Summer, L. 2009. *Los migrantes cuentan. Cinco pasos para la obtención de mejores datos migratorios.* Center for Global Development.



## CAPÍTULO IV

### EL MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL

Este capítulo se centra en las fuentes del Derecho Internacional y las obligaciones de los Estados a partir de los tratados y los instrumentos internacionales.

#### Objetivos

Incrementar el conocimiento de los principales elementos del Derecho Migratorio Internacional

Comprender mejor las implicaciones y la relevancia del Derecho Migratorio Internacional

Fortalecer la capacidad para identificar cuándo el Derecho Migratorio Internacional necesita ser modificado o fortalecido en su ambiente

#### Antecedentes

El Derecho Internacional rige las relaciones jurídicas entre los Estados. En los últimos 50 años, el concepto de Derecho Internacional se ha ampliado para incluir las relaciones entre los Estados y las organizaciones internacionales, así como entre los Estados y los individuos. Históricamente, la migración era, en su mayoría, solo regulada a escala nacional. La legislación nacional era el único derecho relevante en el campo de la migración. Con el incremento en la movilidad global, los Estados han comenzado a darse cuenta de que la migración ya no es algo que puedan administrar por sí solos. Han reconocido la necesidad de la cooperación regional e internacional sobre el tema.

Las normas internacionales han venido incrementándose, conforme los Estados trabajan juntos en un esfuerzo por administrar la migración. El Derecho Migratorio Internacional es una rama del derecho que se ha desarrollado durante el tiempo, y continúa desarrollándose conforme la

necesidad de la cooperación internacional. En términos básicos, esta rama se relaciona con las responsabilidades y compromisos internacionales que los Estados han adquirido.

Estos compromisos y responsabilidades fijan límites en la autoridad tradicional que los Estados tienen sobre asuntos de migración. Un principio fundamental es que el Derecho Internacional prevalece sobre el Derecho Nacional. Esto significa que un Estado no puede basarse en una disposición de su legislación nacional para evitar una responsabilidad bajo el Derecho Internacional.

Distintas áreas que ocupan los principales elementos del Derecho Migratorio Internacional:

- Derechos humanos.
- El deber del Estado de aceptar el regreso de sus residentes –forma parte de los derechos humanos– (Art. 12.4 PIDCP).
- La obligación de ofrecer acceso consular a los nacionales residentes en el exterior.
- Trata y tráfico de migrantes.
- Áreas específicas sujetas de acuerdos internacionales específicos, por ejemplo, la migración laboral.

### Mensaje clave

Los Estados tienen ahora un número de responsabilidades internacionales que limitan o restringen su autoridad sobre la migración. El Derecho Migratorio Internacional se refiere a estas responsabilidades. La autoridad de un Estado para regular el ingreso, permanencia y remoción sobre su territorio no es absoluta. Las obligaciones internacionales –basadas en normas internacionales– limitan la autoridad del Estado sobre asuntos de migración para proteger los derechos humanos y equilibrar los intereses de los migrantes con los intereses de los Estados.

## 4.1 Derecho Internacional

Las leyes establecen lo que está permitido, lo que está prohibido y cómo debe regularse la conducta en una sociedad. En el sentido más amplio, el término “derecho” se refiere a un marco de principios que determina cómo funciona una sociedad. Cada comunidad ha establecido su propio sistema de derecho, y esto también es cierto para la comunidad internacional. La comunidad de Estados ha determinado la forma en que funciona, coopera y decide lo que está permitido en asuntos mundiales.

El Derecho Internacional Público es un conjunto de normas jurídicas que regula las relaciones entre los sujetos de la comunidad internacional y que no debe confundirse con el Derecho Internacional privado. Existe un número de temas del Derecho Internacional Público que corresponden a áreas en donde los Estados han decidido que se requiere regulación. Por ejemplo, la preocupación internacional sobre el uso y explotación del medio ambiente ha llevado a la creación de una rama del Derecho Internacional llamada Derecho Ambiental Internacional, que regula la conducta de los Estados en relación a la contaminación y al uso de los recursos naturales. Otras ramas del Derecho Internacional regulan áreas como el comercio, el aire y el espacio, la guerra, la propiedad intelectual y los océanos.

El Derecho Internacional Privado se refiere a conflictos entre sistemas legales diferentes, es decir, al conjunto de normas jurídicas que regulan las interrelaciones entre sujetos del derecho privado, en las que existen uno o varios elementos extraños al derecho interno de un Estado, lo que guarda relación con los casos dentro de los sistemas legales particulares cuando contienen elementos externos y surgen preguntas sobre la aplicación del derecho extranjero o el papel de una corte extranjera.

El Derecho Internacional Privado a menudo está relacionado con asuntos multinacionales. Por ejemplo, si dos socios ingleses hacen un contrato en Italia para vender productos italianos, una corte inglesa aplicará el derecho italiano en relación con la validez de ese contrato.

Existen dos fuentes principales de Derecho Internacional por ser consideradas en esta sección:

- Tratados internacionales
- Costumbre Internacional

## Puntos importantes

1. Los Tratados son contratos a escala internacional; en la actualidad, la fuente creadora de normas jurídicas internacionales más importante. En sentido amplio, tratado es “el acuerdo de voluntades entre dos o más sujetos del Derecho Internacional que tiende a crear, modificar o extinguir derechos de este ordenamiento”. Esta definición comprende no solo los acuerdos entre Estados sino también todo acuerdo entre uno o más Estados y uno o más organismos internacionales, y a los acuerdos entre dos o más organismos internacionales entre sí. También incluye a los acuerdos entre dos o más sujetos del Derecho Internacional celebrados en forma verbal. En sentido restringido, y al solo efecto de la aplicación de la Convención de Viena de 1969, tratado es “todo acuerdo entre Estados celebrado por escrito y regido por el derecho internacional”.
2. Los tratados son conocidos con una variedad de nombres como convenciones, acuerdos, convenios, pactos, cartas, estatutos, protocolos, etcétera. Estos términos se refieren a acuerdos celebrados por escrito entre Estados, o entre estos y otros sujetos del derecho internacional, que los vinculan legalmente para actuar de cierta manera o cumplir con ciertas obligaciones.
3. Las costumbres internacionales son generalmente prácticas de los Estados que son aceptadas como Ley por todas las naciones. Dicho de otro modo, la costumbre internacional es la práctica común o reiterada y la aceptación de esa práctica como derecho; es decir, la conciencia o convicción de los Estados sobre su obligatoriedad.

Existen dos elementos del derecho consuetudinario: a) la práctica real de un Estado, y b) la creencia de un Estado de que debe actuar de cierta manera debido a que es ley.

Cuando los Estados actúan de cierta manera durante un tiempo, esto se acepta como una práctica y otros Estados actuarán del mismo modo. Se desarrolla entonces una nueva norma. Las costumbres pueden escribirse en tratados y acuerdos, pero algunas veces no están escritas. Por ejemplo, la prohibición en contra del genocidio es una regla aceptada como Derecho Consuetudinario. El genocidio no es practicado por los Estados (las pocas excepciones son conocidas como violaciones), y todos los Estados saben que el genocidio va en contra del Derecho Internacional. La prohibición en contra del genocidio está escrita en las convenciones de Ginebra. Sin embargo, toda vez que es Derecho Consuetudinario,

todos los Estados están vinculados, hayan o no firmado dicha convención.

Existen dos enfoques respecto de si los individuos pueden utilizar el Derecho Internacional ante una corte nacional:

- En algunos países, el Derecho Internacional tendrá efecto directo si un Estado ratifica un tratado, ya que no se requieren pasos adicionales para hacer las disposiciones del tratado aplicables a la población nacional.
- En otros países, las disposiciones de cualquier tratado internacional se han vuelto parte de la legislación nacional antes de que tengan un efecto directo en la población. Esto se alcanza, por ejemplo, a través de una ley del Parlamento o Congreso.



### Puntos para reflexionar

1. ¿Qué tratados internacionales han sido firmados por su Estado para regular áreas de preocupación internacional?
2. ¿Qué conductas han sido modificadas en su país a partir de la firma de algún Tratado Internacional?

#### 4.1.1 Derecho Migratorio Internacional

La soberanía del Estado es el punto tradicional de partida al momento de considerar el Derecho Migratorio Internacional. Los Estados tienen autoridad sobre su territorio y su población; pueden decidir quién ingresa o no a su territorio. Los Estados pueden asegurar sus fronteras y decidir sobre las condiciones de ingreso y permanencia, así como de expulsión. Los Estados ya no tienen una autoridad ilimitada sobre los asuntos migratorios.

El Derecho Internacional, incluyendo los tratados a escala bilateral, regional o internacional, algunas veces limitan su autoridad sobre cuestiones como el ingreso, la salida y la remoción. Los Estados ahora tienen un número de responsabilidades internacionales que limitan o restringen su autoridad sobre la migración. El Derecho Migratorio Internacional se refiere a la suma de estas responsabilidades y es la rama del derecho en la que los Estados han buscado administrar algunos aspectos de la migración a escala internacional,

aunque, tenga un ámbito difícil de especificar acertadamente. En este sentido, el Derecho Internacional cubre una red de relaciones legales que pueden ser de Estado a Estado o de Estado a individuo.

No existe una legislación internacional que haya desarrollado las leyes de la migración en el ámbito. Es una rama del derecho que se ha desarrollado a través del tiempo y continúa desarrollándose conforme la necesidad de cooperación entre los Estados. Existe un número de normas y áreas de preocupación que limitan la autoridad de los Estados en asuntos de migración. Estas son descritas en los Puntos importantes señalados a continuación:

- Derechos humanos
- No discriminación
- Libertad de movimiento
- Asilo
- No devolución
- Reunificación familiar
- Garantías procesales en áreas como detención o expulsión
- El deber de los Estados de aceptar a sus ciudadanos que son regresados
- Acceso consular
- Trata y tráfico de migrantes

Otras áreas son reguladas por acuerdos internacionales, por ejemplo, migración laboral o migración irregular. Los Estados también han suscrito un número vasto de acuerdos bilaterales, regionales o multilaterales que centran su atención en asuntos migratorios y que se han convertido en parte del Derecho Migratorio Internacional. Son muy numerosos para abordarlos aquí.

Un área que debe resaltarse es la migración laboral abordada a escala multilateral, a través de estándares y convenciones de la OIT, así como la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Existe también un gran número de instrumentos bilaterales entre países emisores y receptores que regulan esta área.

## Puntos importantes

1. Los derechos humanos aceptados internacionalmente imponen límites a los Estados de lo que pueden y no pueden hacer a las personas dentro

de su territorio. Generalmente, los derechos humanos y los derechos relacionados con el movimiento en particular son elementos del Derecho Migratorio Internacional. Las leyes nacionales deben encontrarse de conformidad con estas normas internacionales en los casos que aplique.

2. Existe un número de derechos humanos conocidos como “derechos relacionados con el movimiento” que son particularmente relevantes para los migrantes:

» Libertad de movimiento (o libertad de circulación): es un principio fundamental en el contexto de la migración internacional, regulado en la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH, Art. 13) y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP, Art. 12). En ámbitos regionales, este derecho lo encuentra en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (DADDH, Art. VIII) y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH, Art. 22). Los derechos que se consignan en los instrumentos anteriormente descritos son los siguientes:

- a) Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.
- b) Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio.
- c) Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando estas 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.
- d) Nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho de entrar en su propio país. Los tratados internacionales sobre derechos humanos generalmente incluyen una cláusula de no discriminación, que señala que los Estados deben garantizar los derechos humanos a todas las personas dentro de su jurisdicción en hacer distinciones de ningún tipo, como las de raza, color, género, idioma, religión, opinión política, origen nacional o social, propiedad, nacimiento u otros indicadores de estatus.

- » El principio de no discriminación requiere que las leyes y políticas del Estado no discriminen a los migrantes. Este principio de no discriminación limita las distinciones que los Estados pueden hacer entre sus nacionales y los migrantes. Aunque pueden permitirse algunas diferencias en el trato, no pueden basarse en ninguno de los criterios señalados en el punto anterior.
3. Todas las personas tienen el derecho de buscar asilo o refugio, pero un Estado no tiene el deber legal de concederlos; sin embargo, una vez que un Estado reconoce a un asilado o refugiado, entra en vigor el principio de no devolución. Esta es una norma fundamental del Derecho Migratorio Internacional, y limita estrictamente la autoridad de los Estados para no expulsar a personas de su territorio. Significa que un Estado no puede enviar a nadie de regreso a un país en donde pueda ser perseguido. La Convención de Naciones Unidas Contra la Tortura amplía este principio y prohíbe que una persona sea retornada a un país en donde pueda sufrir actos de tortura.
  4. La autoridad de los Estados de utilizar sus leyes nacionales para regular quién puede ingresar, permanecer o abandonar su territorio está limitada por el Derecho Internacional relacionado con la unidad familiar (o reunificación familiar) y con “el interés superior del niño”. Los instrumentos de derechos humanos protegen la unidad familiar reconociéndola como la unidad fundamental de la sociedad. Por ejemplo, el Derecho Internacional relacionado con la familia, afecta claramente la autoridad nacional de expulsar o deportar<sup>1</sup>.

En casos que involucran a menores, “el interés superior del niño” es también un factor supremo que limita el derecho del Estado de remover a un extranjero de su territorio. Además, la unidad familiar incluye la reunificación familiar en casos en donde esta haya sido separada, lo que puede imponer una obligación positiva a un Estado para permitir el ingreso a una persona.

---

*1. Ver, por ejemplo, el Art. 2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.*

*En ámbitos regionales, ver el Art. II de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y el Art. 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. 2 Ver el Art. 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Art. 3 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes de 1984.*

*En ámbitos regionales, ver el Art. 22.8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. a una persona de su territorio, toda vez que el interés de la familia por permanecer intacta, debe ser tomado en cuenta y equilibrado con los intereses del Estado.*

5. Los Estados no pueden detener o expulsar extranjeros a su voluntad. Una expulsión no puede ser ni arbitraria ni discriminatoria. Existen ciertas garantías o estándares de derechos humanos internacionales que deben ser respetados. Por ejemplo, un Estado estaría violando su responsabilidad internacional si decidiera expulsar a todas las personas de cierta raza. En ámbitos regionales, por ejemplo, está prohibida la expulsión colectiva de extranjeros (Art. 22.9, CADH). Las expulsiones y detenciones no deben llevarse a cabo con maltrato o tortura; debe respetarse el debido proceso, y desde el Derecho Internacional, un extranjero puede solicitar la revisión de decisión de expulsar, y tiene el derecho de contar con la representación apropiada.
6. De acuerdo con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, “nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país” (Art. 12.4 PIDCP) y “nadie puede ser expulsado del territorio del cual es nacional, ni ser privado del derecho a ingresar en el mismo” (Art. 22.5 CADH). O sea, que el derecho que tiene un nacional a regresar a su país está consagrado en un tratado de la ONU como de la OEA.
7. Un Estado que detiene a un extranjero debe avisarle al individuo de su derecho a contactar a las autoridades consulares de su país de origen. El derecho al acceso consular es bien aceptado en el Derecho Internacional y está plasmado explícitamente en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963. Es otro ejemplo de cómo el Derecho Internacional limita la autoridad de los Estados sobre una persona en su territorio.

La libertad de movimiento y residencia dentro de la frontera de un Estado aplica únicamente a las personas que se encuentran legalmente dentro del territorio de un Estado, no a migrantes indocumentados o a migrantes en situación irregular. El derecho de salir de cualquier país, incluyendo el propio, implica el derecho a viajar y a tener acceso a los documentos de viaje apropiados. Desde el derecho internacional, no existe un derecho correspondiente al ingreso al territorio de otro país, lo que genera una limitación mayor sobre el derecho a la libertad de movimiento, y es un ejemplo de la brecha en el Derecho Migratorio Internacional.

El derecho a la libertad de movimiento y residencia, así como la libertad de salir de cualquier país, puede ser restringido solo ante ciertas circunstancias:

- » Cuando están señaladas por la legislación nacional –una mera disposición administrativa no es suficiente.

- » Si son consistentes con los otros derechos reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Por ejemplo, si a una persona se le prohíbe el derecho de salir del país únicamente por sus creencias religiosas, esto no sería compatible con el derecho de libertad de religión, a menos que sirva a uno de los propósitos listados en el Artículo 12 [3] del Pacto, que justifique interferencia con la libertad de movimiento sobre la base de la seguridad nacional, orden público, salud pública o moral y protección de los derechos y libertades de otros.

El derecho de ingresar al propio país ha sido sujeto de amplio debate. Este derecho incluye a extranjeros y apátridas que tienen fuertes vínculos con un Estado de forma tal que lo perciben como su propio país de origen, por ejemplo, residentes con prolongados periodos de estancia. Al respecto el Comité de Derechos Humanos, al interpretar el Art. 12 del PIDCP, ha expresado, en su Observación General N.º 27 (1999) lo siguiente:

*El derecho de toda persona a entrar en su propio país reconoce los especiales vínculos de una persona con ese país. Este derecho tiene varias facetas. Supone el derecho a permanecer en el propio país. No faculta solamente a regresar después de haber salido del país, sino que también puede permitir a la persona entrar por primera vez en el país si ha nacido fuera de él (por ejemplo si ese país es el Estado de la nacionalidad de la persona). El derecho a volver reviste la máxima importancia en el caso de los refugiados que desean la repatriación voluntaria. Implica también la prohibición de traslados forzosos de población o de expulsiones en masa a otros países.*

El texto del párrafo 4 del artículo 12 no hace diferencia entre nacionales y extranjeros (“nadie”). Así pues, los titulares de ese derecho solo pueden determinarse interpretando las palabras “su propio país” [...]. Este sería el caso, por ejemplo, de los nacionales de un país que hubieran sido privados en él de su nacionalidad en violación del Derecho Internacional y de las personas cuyo país se haya incorporado o transferido a otra entidad nacional cuya nacionalidad se les deniega. Este texto permite una interpretación más amplia que podría abarcar otras categorías de residentes a largo plazo, en particular –pero no exclusivamente– los apátridas privados arbitrariamente del derecho a adquirir la nacionalidad del país de residencia.

Como es posible que otros factores, en ciertas circunstancias, puedan traducirse en el establecimiento de vínculos estrechos y duraderos entre una persona y un país, los Estados partes deben incluir en sus informes datos sobre el derecho de los residentes permanentes a regresar a su país de residencia.

En ningún caso se puede privar arbitrariamente a una persona del derecho a entrar en su propio país. La referencia al concepto de arbitrariedad en este contexto tiene por objeto subrayar que se aplica a toda actuación del Estado, legislativa, administrativa o judicial; garantiza que, incluso, las injerencias previstas por la ley estén en consonancia con las disposiciones, los propósitos y los objetivos del Pacto y sean, en todo caso, razonables en las circunstancias particulares. El Comité considera que hay pocas circunstancias, si es que hay alguna, en que la privación del derecho a entrar en su propio país puede ser razonable. Un Estado parte no debe impedir arbitrariamente a una persona el regreso a su propio país por la vía de despojarla de su nacionalidad o de expulsarla a un tercer país.

Con el aumento de la migración irregular ha habido un incremento correspondiente en el nivel de trata de seres humanos y tráfico de migrantes a lo largo de las fronteras. Los Estados se han dado cuenta de que este aspecto de la migración debe ser abordado a escala internacional, y existen esfuerzos de cooperación vigentes. Un número de tratados internacionales abordan el tema, particularmente la trata de mujeres y de niños.

Los tratados más recientes que discuten específicamente la trata y tráfico son los dos protocolos de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional: el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire y el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños.

En el Protocolo contra la Trata de Personas se hace un llamado a los Estados para que prevengan y combatan la trata, y protejan y asistan a las víctimas, buscando promover la cooperación. Un incremento en el número de ratificaciones significará que los Estados están tomando un enfoque uniforme para prevenir y apoyar a las víctimas.

En el Protocolo contra el Tráfico de Personas, se busca prevenir y combatir el tráfico de migrantes, y promover la cooperación entre Estados, al tiempo que los derechos de los migrantes traficados.

## Ejemplo

En América Latina y el Caribe se ha desarrollado una serie de procesos consultivos y acuerdos regionales que cubren una vasta gama de derechos y obligaciones de los Estados.

## Los procesos consultivos regionales

Si se entiende por procesos consultivos regionales aquellos conformados alrededor de la voluntad de los gobiernos en un espacio regional para la búsqueda de consensos generales e intercambio de información en un ambiente informal, abierto y no obligatorio, en América Latina pueden identificarse en la actualidad la Conferencia Regional sobre Migración (Proceso Puebla) y el «La Conferencia Sudamericana de Migraciones». Ambos procesos tienen claros antecedentes en su modalidad y en las diferentes características y factores que les dieron origen.

El antecedente más importante por destacar en la región latinoamericana es el de las distintas conferencias regionales organizadas durante las últimas décadas por la actual OIM, así como los seminarios regionales y la Conferencia Sudamericana convocados por la OIT en la década del setenta.

En relación con la acción llevada adelante por el entonces Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (Cime), a partir de 1980, Comité Intergubernamental para las Migraciones (CIM), pueden destacarse algunas conferencias y seminarios regionales que permitieron coordinar los objetivos y las acciones de los gobiernos de la región alrededor de temas prioritarios en el campo migratorio.

Los seminarios sobre políticas de migraciones laborales organizados por la OIT y el gobierno de Colombia tuvieron la participación de delegados de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Honduras, México, Perú y República Bolivariana de Venezuela, así como representantes de diferentes organismos internacionales y de organizaciones no gubernamentales, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), el Centro Interamericano de Administración del Trabajo (Ciat), Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en Población (FNUAP), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), el Convenio Simón Rodríguez, Cime y el Programa de Empleo para América Latina y el Caribe (Prealc).

Corporación Centro Regional de Población, la Universidad Central de República Bolivariana de Venezuela, la Universidad de Medellín, la Universidad de Columbia, la Universidad de los Andes, Queens College de New York, el Centro de Recepción de Refugiados de Cúcuta y representantes de las centrales empresariales y de trabajadores de Colombia.

Los citados seminarios se orientaron a la discusión y búsqueda de consensos sobre los diferentes problemas migratorios de los países participantes. En sus conclusiones y recomendaciones se destaca el tratamiento de los aspectos institucionales de las políticas de migraciones laborales en la región, enfatizando la necesidad de la firma de un convenio latinoamericano que abarcara los diferentes aspectos de la protección de los derechos de los trabajadores migrantes, el establecimiento de canales oficiales para la regulación de los flujos migratorios, el seguimiento y la evaluación de los acuerdos en la materia y la coordinación de los sistemas institucionales migratorios de los distintos gobiernos.

Asimismo, en sus conclusiones los seminarios recomendaban la coordinación de políticas de integración, la retención de potenciales migrantes y el retorno de personal calificado, la contratación colectiva de trabajadores migrantes, la previsión social de los migrantes, la asistencia sociolaboral para los migrantes estacionales, la regularización de la situación de los migrantes indocumentados, las políticas educativas para los migrantes, la vinculación de las migraciones con el desarrollo y los mercados de trabajo y el mejoramiento de las estadísticas migratorias.

Los citados seminarios plantearon también la necesidad de mantener un sistema de reuniones periódicas para avanzar en el cumplimiento de las recomendaciones efectuadas. Con respecto a los seminarios realizados por el CIME y el CIM, se pueden destacar, por su importancia, cuatro de ellos, en los cuales participaron todos los gobiernos miembros de la organización. El Seminario Regional realizado en Cartagena en 1983 avanzó específicamente en la consolidación de un sistema de información a través del Cimal y el establecimiento de cooperación para el intercambio de recursos humanos calificados entre los países de la región.

Allí se planteó la relación entre migración y desarrollo, la necesidad de establecer un proceso de información permanente entre los países para conocer la demanda y la oferta de recursos humanos calificados y la necesidad de cooperación técnica para la ejecución de políticas y programas migratorios vinculados con las políticas de población y empleo.

En el Seminario Regional de 1990 (denominado Migración para el Desarrollo), representantes de los 18 gobiernos presentes volvieron a coincidir en los diferentes aspectos que relacionan las migraciones con el desarrollo, la transferencia inversa de tecnología producida por las migraciones,

la necesaria programación de las políticas migratorias de los gobiernos en vinculación con sus respectivas políticas de desarrollo, la coordinación de la OIM con los esfuerzos multilaterales y bilaterales de los gobiernos, la ampliación de los programas de retorno de migrantes, la intensificación de programas de migración con capital, la adecuación de los instrumentos legales, de información y administración migratorias, la necesidad de incluir a sectores no gubernamentales en las políticas de migraciones y el nexo entre integración regional y migraciones.

El seminario realizado en 1993 se concentró en el último punto señalado, el de la integración regional y el desarrollo sostenido, recomendando a la OIM su cooperación con las secretarías técnicas de los distintos procesos de integración llevados a cabo en la región, incluidos el «Nafta» y el «Caricom» “, mediante reuniones técnicas regionales. Asimismo, se recomendó incrementar los esfuerzos para la armonización u homologación de las normas migratorias en la región, poner en marcha proyectos subregionales de migración y desarrollo considerando los espacios de integración establecidos, vincular el tema migratorio con la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos e intensificar los mecanismos de coordinación y consulta regional en materia migratoria.

Estos antecedentes descartan las interpretaciones que ven los procesos de consultas regionales en América Latina como una práctica que se inicia a mediados de la década del noventa y, por lo tanto, solo como una respuesta original a las nuevas situaciones migratorias. Lo que se desarrolla, a través del Proceso Puebla y de la Conferencia Sudamericana de Migraciones, son una profundización y acción más sistemáticas de prácticas que ya se habían establecido en la región varias décadas atrás. En cuanto a los factores que dieron origen a ambos procesos, pueden diferenciarse los comunes a todos los procesos de este tipo desarrollados en diferentes partes del mundo y los específicos de cada uno de ellos.

Más allá de las causas ya mencionadas que conllevan la búsqueda de una mayor gobernabilidad migratoria, puede señalarse un factor directo que deviene de la Conferencia Internacional de Población de El Cairo en 1994, donde, al tratarse el tema de las migraciones internacionales, uno de los puntos de discusión fue la iniciativa de un grupo de gobiernos para promover la realización de una conferencia internacional sobre migraciones.

En su capítulo sobre migración internacional, el programa de acción

de la Conferencia establece como uno de los objetivos fomentar la cooperación y el diálogo entre los países de origen y los países de destino a fin de maximizar los beneficios de la migración para los interesados y aumentar las probabilidades de que la migración tenga un impacto positivo en el desarrollo de los países de acogida y los países de origen.

a) En relación con el Proceso Puebla, el antecedente de la Conferencia de El Cairo es fundamental, ya que fue el gobierno de Estados Unidos, en conjunto con otros, el que llevó adelante la propuesta de iniciar, en lugar de la Conferencia, una serie de procesos regionales graduales que, una vez desarrollados, pudieran sentar las bases para una futura conferencia internacional sobre el tema.

En cumplimiento de esta propuesta, el gobierno de Estados Unidos impulsa la Conferencia de Puebla en coordinación con los gobiernos de México y Canadá, incluyendo a los países centroamericanos.

A este antecedente internacional se agrega el inicio del Nafta como acuerdo de libre circulación comercial, en el que se excluyó la circulación de personas aun cuando este último elemento fuera considerado una de las principales causas justificatorias del acuerdo.

El anuncio, en febrero de 1991, de que Canadá, México y Estados Unidos negociarían un acuerdo de libre comercio generó una serie de especulaciones sobre sus efectos en los movimientos migratorios. El presidente mexicano Salinas señaló que México prefería “exportar tomates y no recolectores mexicanos de tomates”; el presidente estadounidense Bush planteó que el Nafta “es la única forma de disminuir las presiones migratorias”, y la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos concluyó que los efectos del NAFTA iban a permitir la reducción del flujo de migrantes indocumentados. Con la ampliación de la convocatoria a los países centroamericanos (que ya habían desarrollado el programa de acción de la Ocam, el cual sirvió de base para algunas de las actividades propuestas en el Plan de Acción del Proceso Puebla) se dio comienzo a dicho proceso, dando respuesta al conjunto de lo que se consideraba el principal problema migratorio de la región: la migración irregular. Al respecto, el Congreso de Estados Unidos conformó, mediante el Acta de Control y Reforma Inmigratoria (Irca), en 1986, la Comisión para el Estudio de la Migración Internacional y el Desarrollo Económico Cooperativo, integrada por miembros de los partidos Demócrata y Republicano, con el objeto de examinar los factores que impulsaban la inmigración indocumentada hacia Estados Unidos desde países del hemisferio

occidental. En las recomendaciones del informe final, presentado en julio de 1990, la Comisión destacó la necesidad de un trabajo de cooperación con los países de origen de las migraciones para reducir el flujo de inmigrantes ilegales. El Proceso Puebla se inició en el norte del hemisferio durante 1996, estando constituido por Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá, e incorporando posteriormente a República Dominicana. Entre los precedentes más inmediatos del «Proceso Puebla» se encuentra también la creación, en 1990, de la ya mencionada Ocam, órgano regional formado por los directores de Migración de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, cuyo objeto fue facilitar el desarrollo de iniciativas comunes relacionadas con el tema migratorio.

En febrero de 1996 se celebró la Cumbre de Presidentes de Tuxtla II, donde se abordó el tema migratorio de la región y se intentó brindar una respuesta integral a los movimientos de población. Puede considerarse que esta reunión es otro de los antecedentes que dieron origen a la Primera Conferencia Regional sobre Migración, celebrada en Puebla, México, en marzo del mismo año, en la que también participaron Estados Unidos y Canadá.

En este primer encuentro quedaron ya esbozados los principales temas de interés de los países participantes, las líneas por seguir en materia de cooperación entre los gobiernos y los principios en los que se basaría dicha cooperación, que se tiene por ineludible dado el carácter internacional de las migraciones. La II Conferencia Regional sobre Migración se celebró en marzo de 1997 en Panamá. Sus decisiones más importantes fueron la constitución formal del Grupo Regional de Consulta, el establecimiento de la Comisión Coordinadora y la adopción de un plan de acción para ser implementado por el Grupo Regional.

La III Conferencia tuvo lugar en Ottawa, Canadá, en febrero de 1998. Acordó, como parte de la implementación del plan, la celebración de un seminario en Tegucigalpa, Honduras, en noviembre de ese mismo año, sobre el retorno de migrantes regionales y extrarregionales y la reinserción de los migrantes regionales, y otro en Guatemala, sobre protección y asistencia consular, durante el primer trimestre de 1999.

La IV Conferencia Regional celebrada en San Salvador, El Salvador, en 1999, tuvo la particularidad de ser uno de los primeros encuentros de los gobiernos de la región tras el desastre del huracán Mitch, y gran parte de la reunión se dedicó a esta cuestión.

La V Conferencia Regional se llevó a cabo el 23 y 24 de marzo de 2000 en Washington. Participaron Belice, Canadá, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Estados Unidos. En este encuentro, los delegados reafirmaron el compromiso político, expresado por sus respectivos gobiernos, de mantener y consolidar el Foro como espacio para el diálogo y la cooperación.

En marzo de 2001 se realizó, en San José de Costa Rica, la VI Conferencia Regional con la participación de Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana, con una reestructuración del plan de acción sobre tres ejes temáticos: políticas y gestión migratorias, derechos humanos y migración y desarrollo.

En 2002, la VII CRM se realizó en Antigua, Guatemala, incorporando el “papel de las políticas migratorias en materia de seguridad nacional” y adoptando como tema “hacia una solidaridad regional en seguridad y migraciones”. Es de destacar que en ese mismo año se realizó en Santiago de Chile un seminario interamericano sobre migraciones donde, por iniciativa de Estados Unidos se intentó una declaración que vinculara el tema de “seguridad y migraciones”, rechazada unánimemente por los gobiernos sudamericanos.

La VIII CRM se desarrolló en Cancún, México, en 2003, y la IX, en Ciudad de Panamá, en 2004, donde se volvió a destacar la importancia del tema migratorio vinculado a la seguridad.

b) La Conferencia Suramericana de Migraciones, compuesta por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela, también tuvo su referente en el compromiso asumido por los gobiernos en la Conferencia Mundial de Población de El Cairo, pero, además, en el desarrollo de las acciones subregionales, multilaterales y bilaterales en marcha en la Comunidad Andina y en el Mercosur. En ese sentido, más que el inicio de un proceso de consulta, la CSM puede considerarse un intento de consolidación de los avances ya realizados a nivel subregional y, a partir de estos, su ampliación y programación sistemática en el ámbito de la región de América del Sur.

El desarrollo de la CSM parte, al igual que otros procesos consultivos regionales, de la necesidad de búsquedas de consensos y armonización de políticas migratorias en la región a través de un espacio intergubernamental

no vinculante. Sus principales características, así como su evolución en los diez años de su desarrollo, pueden observarse desde el momento de su conformación.

La CSM se inicia formalmente como foro en el año 2000, pero sus actividades y voluntad de consenso se ubican en el año 1999 en el Encuentro Sudamericano sobre Migraciones, Integración y Desarrollo , realizado en Lima, Perú .

Este Encuentro, acordado por los gobiernos suramericanos con el objeto de construir un espacio de consenso sobre la materia, tiene desde su inicio tres principios básicos que constituyen los ejes centrales de la CSM : las migraciones como parte del proceso de integración regional y subregional (Comunidad Andina y Mercosur), la vinculación entre el desarrollo económico y social de los países de origen y las migraciones, y la defensa de los derechos humanos de los migrantes .

Estos principios se reafirman en todas las CSM realizadas (Gianelli, 2008), y le imprimen a este proceso su particularidad frente al conjunto de los procesos consultivos regionales mencionados. En primer lugar , porque se concibe los movimientos migratorios no como espacio de negociación intergubernamental y eventual cooperación para el “control de los flujos”, sino como una expresión del proceso de integración de la región, por lo tanto, como un factor que debe lograr la libre movilidad dentro de ese espacio regional.

En segundo lugar, la inclusión del desarrollo económico social se hace explícita desde el primer Encuentro, en el sentido de presentarlo como la principal causa de las migraciones, mas allá de la voluntad de los migrantes, y vinculado con las asimetrías del desarrollo económico a nivel mundial.

En tercer lugar, los derechos humanos de los migrantes y sus familias se constituyen en la temática relevante y permanente de las CSM, asumiendo el compromiso de respetar y hacer cumplir esos derechos en el marco de todos las Convenciones y Acuerdos internacionales vigentes en la materia, e instando a todos los países de la región a ratificar estos instrumentos y a hacer efectiva su aplicación.

Como aspecto instrumental, desde el Encuentro de 1999 se señala la necesidad de un fortalecimiento institucional y una modernización de los organismos internacionales competentes en la materia para cumplir los principios enunciados. Dentro del intento de concretar acciones específicas, en la I

CSM, realizada en Buenos Aires, Argentina, en el año 2000, se solicitó a la OIM la elaboración de un diagnóstico de la situación migratoria a nivel suramericanos y una relatoría de los avances alcanzados en los diversos foros subregionales en temas migratorios, con el objeto de proponer criterios que orienten a un futuro plan de acción de la Conferencia.

Asimismo, en dicha Conferencia se estableció el papel de la OIM como Secretaría Técnica de la CSM, y organismo encargado de la cooperación para los objetivos planteados. Es en la II CSM, realizada en Santiago, Chile, en 2001, donde se le asigna a la CSM el papel de Foro permanente de coordinación y desarrollo de políticas regionales, cuyo objetivo principal es el tratamiento integral de la temática migratoria. En ese sentido se efectúa una propuesta para la realización de un análisis comparativo de la administración migratoria y los regímenes de visa, con miras a perfeccionar y profundizar la integración de los países de Sudamérica.

Ambas solicitudes –el diagnóstico de la situación migratoria y el análisis comparativo de la administración– fueron cumplidas por la OIM y puestas a disposición de los gobiernos.

También en esta CSM se insiste sobre el fortalecimiento institucional en materia migratoria, pero con el agregado de señalar la necesidad de una mayor formación profesional y técnica de los funcionarios.

En la III CSM, efectuada en Quito, Ecuador, en 2002, se adopta un plan de acción que considere y establezca entre sus propósitos principales la formulación de lineamientos coordinados de protección de los derechos fundamentales de los migrantes suramericanos a nivel mundial, especialmente en materia de seguridad social, garantías laborales y apoyo consulares recíproco. Esta última especificación responde a su vez a los avances en que en la Comunidad Andina y en el Mercosur se estaban realizando.

Asimismo, en esta CSM se explicita con mayor énfasis la correlación entre pobreza y migraciones, las compensaciones a los países de origen por la pérdida de sus recursos humanos y la relación de estas cuestiones con la necesidad de un orden internacional mas justo y equitativo.

También en la III CSM, se introduce el concepto de desarrollo humano de la población de los países suramericanos vinculado directamente el respeto y la vigencia de los derechos humanos de los migrantes. En esta CSM se reconoce la participación de las instituciones religiosas y ONG de la sociedad civil, por la presentación de los documentos *Declaración de Quito sobre migraciones, democracia, desarrollo y derechos humanos*, y *Carta a los Gobiernos de Sudamérica*.

La participación de la sociedad civil organizada comienza a ser otro de los elementos distintivos de este proceso consultivo regional a través de acciones que acompañarán el desarrollo de la CSM, coincidiendo en sus principales objetivos con las posiciones gubernamentales.

En la IV CSM, realizada en Montevideo, Uruguay, en 2003, se avanza en la inclusión de un tema esencial de la CSM, instando a los Estados miembros de la Comunidad Andina y del Mercosur a ampliar el desarrollo de estrategias conjuntas sobre la libre movilidad en el ámbito sudamericano.

Asimismo, se incorporan en esta CSM el tema de la vinculación con los nacionales en el exterior y la promoción del desarrollo de zonas fronterizas; el apoyo a una modalidad de trabajo para sus objetivos, como los talleres de trabajo sobre temas como la educación de los migrantes, las estadísticas migratorias y los programas de vinculación. Y se reiteran temas específicos como la asistencia consular recíproca reconocen los avances en ambas subregiones. Por otra parte se identificaron los ejes del plan de acción asentados en la facilitación de la libre circulación y residencia de personas en la región, la coordinación de acciones que permitan proteger los derechos humanos de los migrantes y la promoción de la variable migratoria en los diferentes ámbitos de negociación bilateral y multilateral.

Estos últimos ejes ratifican la posición central de la asistencia y protección de los derechos humanos de los migrantes, pero también incluyen un elemento muy importante en la comprensión de la inevitable vinculación de las migraciones con otras cuestiones que hacen al desarrollo económico y social, y que se discuten y acuerdan en otros espacios no específicamente migratorios. En la V CSM, realizada en La Paz, Bolivia, en 2004, la “Declaración de la Paz” avanza en el reconocimiento de los aportes de los migrantes a los países de la región, así como en el desarrollo de otras regiones del mundo en el ámbito cultural, social, intelectual y económico y destaca la importancia de la Convención Internacional sobre los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias.

Estos considerandos destacan la posición de revalorización del aporte migratorio como una ventaja para el país que lo recibe y, por otro lado, plantea nuevamente la necesidad de la vía multilateral en la gobernabilidad migratoria, lo que se ve reflejado en una de las declaraciones que propone debatir un texto sobre declaración de principios migratorios que fije una posición común y exprese la visión sobre las migraciones de los países

suramericanos. En cuanto a los mecanismos adecuados para cumplir con los objetivos que el Foro Suramericano mantiene, se reconoce la regularización de migrantes en situación irregular como un elemento fundamental de las políticas públicas en el ámbito migratorio.

La Declaración de Asunción, efectuada en la VI CSM, en Asunción, Paraguay, en 2006, recoge la línea planteada a través de las anteriores conferencias y sintetiza diversos aspectos de sus contenidos. Así, sus considerandos enfatizan, por un lado, el compromiso de los países de la región en el cumplimiento de todos los acuerdos e instrumentos internacionales y regionales que brindan protección a los derechos humanos de los migrantes.

Por otro lado, se reconocen los avances efectuados unilateralmente por los países de la región en aspectos de relevancia, como la facilitación del otorgamiento de residencia, la libre circulación de personas, la regularización de migrantes, la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, a documentación de migrantes, el tratamiento igualitario entre nacionales y extranjeros, el respeto por la diversidad cultural de los migrantes, los mecanismos de coordinación de la gestión migratoria establecidos entre los países de la región, la armonización de normas en materia migratoria, la protección del migrante frente a distintas prácticas de discriminación y de explotación laboral, el rechazo a la criminalización de la irregularidad migratoria; la cooperación bilateral en el manejo de los flujos migratorios y el reconocimiento de los derechos civiles, económicos, sociales y culturales.

Este reconocimiento tiene coherencia que se va logrando en las políticas nacionales migratorias en relación con los postulados desarrollados a través de las CSM. En dichos reconocimientos, así como en las diversas partes de la Declaración de la VI CSM, vuelven a recalcar líneas ya establecidas anteriormente, en especial que son la pobreza y las faltas de oportunidades, así como las brechas de ingreso y las diferentes condiciones de vida entre las regiones, las causas fundamentales de las migraciones.

También cabe destacar el rechazo explícito a la criminalización del migrante en situación irregular, en un momento en que las políticas de los países de recepción migratoria adoptan medidas cada vez más duras frente a estas situaciones. Por último, entre los aspectos que distinguen a esta Declaración, puede señalarse nuevamente el compromiso que asumen los gobiernos con la sociedad civil, a la cual invitan para coadyuvar en la formulación, aplicación y supervisión de políticas y programas en materia migratoria.

En la VII CSM, realizada en Caracas, República Bolivariana de Venezuela, en 2007, se reafirma que el ser humano es el centro de las políticas y programas migratorios, y que, por ende, los Estados deben garantizar los derechos humanos de los migrantes independientemente de su situación migratoria, condición civil, religión, opinión pública, origen étnico, género o edad.

Como punto por destacar en esta CSM, puede señalarse la reiteración de que las remesas son flujos financieros privados producto del trabajo de la población migrante que inciden en el mejoramiento de la calidad de vida de los beneficiarios y, por lo tanto, no deben ser considerados bajo ningún concepto ayuda oficial al desarrollo.

Asimismo, se insiste en incorporar los aspectos migratorios en el contexto de otras agendas internacionales referidas a temas que inciden en las causas de los movimientos migratorios, como comercio internacional, desarrollo humano, medioambiente, uso de tecnologías, cooperación internacional al desarrollo y codesarrollo, salud y trabajo.

En la VIII CSM, realizada en Montevideo, Uruguay, en 2008, y en la misma línea establecida, se plantea la necesidad de ver el hecho migratorio como una condición natural del ser humano y parte del proceso histórico del desarrollo de la humanidad. Esta visión amplia es acompañada en esta Declaración con una nueva propuesta, que amplía el derecho de la ciudadanía, por lo cual se propone alcanzar una “ciudadanía latinoamericana”.

Frente a la Directiva de Retorno aprobada por la Unión Europea, y la consecuente criminalización del migrante se expresa el rechazo a la citada Directiva y se exhorta a la Unión Europea a desarrollar políticas migratorias acordes con los instrumentos internacionales sobre los derechos humanos.

Por el contrario, se destacan avances logrados en el común objetivo de la libre circulación de las personas en el espacio sudamericano, y se insta a los países que aún no lo han hecho a adherirse a los acuerdos de Residencia y Regularización del Mercosur y los Estados asociados.

Con el objeto de avanzar en una mejor gestión migratoria en la región, se acuerda conformar la Red Suramericana para la Gobernabilidad Migratoria, con el objetivo de aprovechar y difundir las capacidades desarrolladas por cada país que integra la CSM y potenciarla con base en la cooperación bilateral

suramericana y el fortalecimiento de la integración regional. Considerando que esta declaración de la CSM representa la posición política de la región con respecto a las políticas migratorias asumidas, se propone presentarlas ante el II Foro Global sobre Migración y Desarrollo, en Filipinas.

La IX CSM fue realizada en Quito, Ecuador, en 2009, y en ella se retoma la necesidad del diálogo multilateral, con el objeto de lograr un espacio regional de libre movilidad de las personas, considerado uno de los pilares de la ciudadanía suramericana. En búsqueda de la coherencia, la CSM se compromete en garantizar a las personas migrantes en la región los mismos derechos que se desean para los ciudadanos suramericanos emigrantes a otras regiones.

Se insiste en la preocupación de la región en los resultados de la Directiva de Retorno de la Unión Europea, en la medida en que criminaliza al migrante, y se compromete a intensificar la lucha contra la intolerancia, el racismo, la xenofobia y toda forma de discriminación hacia los migrantes. También en esta CSM se reconocen los avances de la Comunidad Andina y del Mercosur, en el ámbito de sus políticas migratorias acordes con los objetivos mantenidos por el Foro Suramericano.

Los compromisos que se asumen en esta CSM alcanzan temas como adecuar las normativas internas a los principios establecidos en las CSM,;alentar los procesos de regularización de las poblaciones migrantes todavía en situación irregular en países de la región, promover el aporte de la diáspora en conexión con la necesidades y oportunidades de desarrollo humano en los países de origen, alentar los espacios de participación de la sociedad civil y demás actores sociales y difundir y promocionar la declaración de la CSM en los foros bilaterales y multilaterales sobre la temática.

Por último cabe destacar el compromiso de la CSM de analizar la propuesta de un Plan Suramericano de Desarrollo Humanos de las Migraciones y, desde una perspectiva instrumental, una red suramericana de cooperación migratoria.

En la X CSM, realizada en Cochabamba, Bolivia, en el año 2010, que como nombre tenía Avanzando Hacia una Ciudadanía Suramericana, se discutieron y aprobaron la Declaración de Principios y Lineamientos de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones y el PSDHM, en los cuales se reafirma el compromiso de garantizar el irrestricto y permanente respeto de los derechos humanos de las personas migrantes y sus familiares, en sintonía con los principios consagrados en los tratados internacionales sobre derechos humanos, para lo cual se definieron lineamientos y ocho programas de acción que marcan el camino de los gobiernos en materia migratoria.

Entre los compromisos asumidos dentro de esta declaración se encuentran la implementación de procesos de regularización migratoria a partir de mecanismos ágiles y efectivos, así como evitar la deportación de ciudadanos de la región por razones migratorias.

Asimismo, de los aspectos medulares de esta Conferencia fue la discusión de la formación de la ciudadanía suramericana en pos de alcanzar la libre circulación entre los países que conforman la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercosur.

La siguiente CSM, realizada en Brasilia, Brasil en octubre del año 2010, bajo el título Rumbo a la Ciudadanía Suramericana, se convocó a tratar cuatro ejes temáticos: tendencias actuales de las migraciones, nuevas políticas y discusiones multilaterales en curso: perspectivas desde Suramérica; las migraciones y la integración sudamericana; el seguimiento del PSDHM. 4) Fortalecimiento de la gestión migratoria.

En esta CSM se resolvió desarrollar esfuerzos con miras a la consolidación de la identidad y la construcción de la ciudadanía suramericana, objetivos inscritos en el Tratado Constitutivo de la Unasur, por medio de políticas públicas inclusivas y de la adopción de iniciativas de cooperación y armonización de políticas en materia migratoria, con un enfoque integral, que asegure el más amplio respeto de los derechos humanos y laborales; a su vez, reconocer la necesidad de introducir, en la formulación y conducción de políticas migratorias, dispositivos que faciliten la integración de las personas migrantes en las sociedades que fueran acogidas, promuevan la inclusión social de migrantes en situación especial de vulnerabilidad particularmente mujeres, niños, niñas y adolescentes, adultos mayores y personas discapacitadas e invitar a los países signatarios a ratificar e implementar el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social.

Finalmente, la XII CSM llevada a cabo en Santiago de Chile en el año 2012, estuvo dirigida al análisis de los componentes de la gobernanza de las migraciones internacionales en Suramérica, a partir de la visión integral desde las políticas normativas e institucionalidad de las migraciones en cada país como en la región Suramericana. Esta reafirmó la plena vigencia de sus principios y lineamientos, como los contenidos PSDHM, como base de su agenda temática y de su gestión.

En los 12 años de desarrollo de la CSM pueden destacarse una serie de cuestiones que le otorgan su particular característica y alcances:

- » En primer lugar, una fuerte coherencia en los objetivos planteados desde su inicio hasta la fecha, con una clara posición en cuanto a la consideración de la persona humana y los derechos humanos del migrante como el centro de su propuesta. Estos derechos aparecen en las diferentes declaraciones asociados a la libertad de movimiento, a la igualdad de trato y oportunidades del migrante, a la no discriminación y al ejercicio de una ciudadanía ampliada, que en este caso se expresa textualmente como el avance hacia una ciudadanía suramericana.
- » En segundo lugar, una comprensión de las causas de las migraciones como una resultante del contexto de falta de oportunidades en el lugar de origen, consecuencia a su vez de la brecha económico-social existente entre las diferentes regiones o países.
- » En tercer lugar y derivado de lo anterior, el entendimiento de que el abordaje de la gobernabilidad migratoria debe necesariamente ser integral y multilateral, incorporando la temática a otros espacios de discusión y consensos.
- » En cuarto lugar, la libre movilidad de las personas constituye una condición y un refuerzo del proceso de integración asumido por la región.
- » En quinto lugar, el reconocimiento de los avances realizados por diferentes países de la región y por la Comunidad Andina y el Mercosur en el marco de los objetivos asumidos por la CSM.
- » En sexto lugar, la necesidad de contar con instrumentos que hagan posible y eficaz el desarrollo de las políticas y programas asumidos. En ese sentido se señala en forma permanente el fortalecimiento institucional a través de personal adecuadamente capacitado, la adecuación de las normas migratorias vigentes, y la construcción de una información objetiva, oportuna, confiable y pertinente.
- » En séptimo lugar, la inclusión activa de la sociedad civil y otros actores sociales en el proceso de desarrollo de la CSM.
- » En octavo lugar, la importancia de difundir y posicionar los objetivos y principios de la CSM en otros ámbitos extraregionales, como forma de contribuir a una gobernabilidad global de las migraciones .
- » En noveno lugar, la preocupación permanente de la CSM en la lucha contra el tráfico de migrantes y la trata de personas.

En términos de una evaluación del proceso desarrollado por la CSM o el llamado Foro Suramericano de Migraciones puede señalarse que la CSM

ha ido cubriendo durante su desarrollo todos aquellos efectos que pueden esperarse de este tipo de consensos regionales.

Así, de acuerdo con los puntos señalados por Hansen en su análisis de los PRCM a nivel mundial (Hansen, 2010), se puede encontrar que la CSM ha logrado establecer desde su inicio una agenda compartida y un mismo lenguaje en la definición de los aspectos tratados.

Se ha ido incrementando el conocimiento de las características, causas y efectos de los movimientos migratorios dentro y hacia afuera de la región, a través del intercambio de información sobre la materia, y se ha avanzado en el aprendizaje de buenas experiencias realizadas por los diferentes países. En los últimos años, estas buenas experiencias se han centrado especialmente en el desarrollo de programas de vinculación con nacionales en el exterior.

En cuanto a la construcción de consensos y posiciones convergentes, se ha avanzado en la ruptura de divisiones nacionales de divisiones departamentales. En general, durante el desarrollo del proceso de la CSM, los gobiernos han buscado permanentemente supeditar posiciones unilaterales en búsqueda de consensos regionales; asimismo, la participación permanente de representantes de distintos Ministerios, especialmente de Relaciones Exteriores y del Interior, han permitido la existencia de diferentes perspectivas sobre los mismos temas. Las redes creadas durante el proceso han facilitado la armonización de posiciones y el desarrollo de un lenguaje común en la definición de los conceptos utilizados. Por otra parte, es claro el impacto que la CSM ha tenido sobre los cambios en políticas, normas y prácticas migratorias. En el transcurso de la última década, los gobiernos de la región han ido cambiando sus políticas migratorias con un reconocimiento cada vez mayor del valor del multilateralismo, practicado en principio en la CSM.

Esta posición se ha expresado en primera instancia en los acuerdos subregionales, tanto de la Comunidad Andina como del Mercosur, relativos a la libre movilidad y residencia de los migrantes, objetivos básicos de la CSM. Asimismo, a nivel nacional se observa un permanente cambio de las normas migratorias, que incorporan principios establecidos en las normas internacionales de respeto a los derechos humanos de los migrantes, tal como se propone desde el inicio del proceso suramericano.



### Puntos para reflexionar

1. Identifique una ley en materia migratoria en su Estado que esté de acuerdo con las normas internacionales.
2. ¿Qué temas alrededor del derecho de movimiento de personas son de preocupación en su país o región?
3. ¿Cómo se interpreta el derecho a la unidad familiar en la legislación migratoria de su Estado?
4. ¿En qué consensos o acuerdos regionales o internacionales ha participado su Estado?
5. ¿De qué manera los tratados internacionales relativos al tráfico de migrantes y la trata, (Protocolos de Palermo) han afectado a su Estado y región?

## 4.2 Derechos y obligaciones de los migrantes

Los derechos y obligaciones de los migrantes forman parte importante de los fundamentos para la administración de la migración. Los formuladores de políticas necesitan comprender la naturaleza y orígenes de esos derechos y obligaciones para explorar la forma en que pueden atenderse y respetarse de la mejor manera en la política migratoria. Esta sección discute el derecho actual y la práctica relativa a los derechos y obligaciones de los migrantes.

### Objetivos

Incrementar el conocimiento de los derechos y obligaciones fundamentales de los migrantes

Comprender los factores de derechos humanos que necesitan reflejarse en una política y sistema de administración de la migración

Mejorar la capacidad para identificar los cambios necesarios en política o iniciativas legislativas en su ambiente.

## Antecedentes

Un enfoque informado de los derechos de los migrantes buscará un equilibrio apropiado entre el poder soberano del Estado y los deberes del Estado para los no nacionales conforme al Derecho Internacional de los derechos humanos y los instrumentos internacionales relacionados. Una premisa fundamental de la soberanía nacional es que un Estado tiene el poder de controlar sus fronteras y regular a los no nacionales que admite en su territorio y, en ciertas circunstancias, a expulsar a los no nacionales y a tomar las medidas necesarios para proteger su seguridad. Este poder para administrar la migración es, sin embargo, compensado por sus derechos fundamentales.

Todos los derechos humanos aplican a los migrantes, pero existen ciertos derechos relacionados con el movimiento que son particularmente relevantes en el contexto de la migración, por ejemplo, el derecho a la libertad de movimiento (o libertad de circulación), el derecho a buscar asilo, el derecho a la nacionalidad y el derecho a la unidad familiar (o reunificación familiar). No existe una distinción de “derechos de la migración” dentro del amplio cuerpo de derechos que se ha desarrollado por la comunidad internacional. Los derechos que son relevantes para los migrantes surgen a partir del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, del Derecho sobre Trabajadores Migrantes, y del Derecho Internacional Humanitario.

Todos los migrantes son seres humanos que poseen derechos humanos y libertades fundamentales e inalienables que son universalmente reconocidas en instrumentos internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948. Los derechos humanos no pueden quitarse a una persona o ser transferidos a otra. Este es el motivo de por qué son descritos como inalienables.

En primer lugar, los derechos humanos están garantizados para todas las personas presentes en un Estado, por lo tanto, también están garantizados para los migrantes independientemente de su estatus legal o periodo de estancia. Deben aplicarse sin discriminación, lo que significa que ninguna diferencia entre las personas puede ser una razón para quitar o ignorar derechos humanos y libertades básicas. Mientras que algunos derechos humanos y libertades no son absolutos y pueden, en ciertas circunstancias limitadas, ser derogados, los derechos humanos fundamentales y las libertades nunca pueden ser suspendidos, por ejemplo, el derecho a la vida y la prohibición de la tortura.

## Mensaje clave

Un reto fundamental para los responsables de formular políticas es encontrar el equilibrio entre un marco de control y un enfoque a la administración de la migración en que los derechos humanos sean un componente fundamental. El desarrollo de una política equilibrada estará guiado por los principios de la autoridad y la responsabilidad del Estado y los derechos humanos universales.

### 4.2.1 Derechos de los migrantes

La relación entre el poder soberano y el respeto a los derechos humanos en el contexto de la migración es una relación difícil. Tradicionalmente, la soberanía se ha centrado siempre en la capacidad del Estado de ejercer jurisdicción exclusiva dentro de sus fronteras, sin la interferencia o intervención de otros Estados. Pero el creciente impacto e influencia de las normas sobre derechos humanos y otros factores, han cambiado esta percepción: lo que importa no es la seguridad del Estado por sí sola, sino también la protección de los individuos contra amenazas a su dignidad y sus derechos humanos fundamentales.

Existe un número considerable de instrumentos internacionales y tratados que especifican obligaciones sobre derechos humanos a detalle y ofrecen mecanismos de implementación para promover su cumplimiento. La mayoría de los instrumentos fundamentales, por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, han sido ampliamente ratificados y son, entonces, vinculantes para la mayoría de los Estados. Sin embargo, un número importante de Estados no se adhieren a los tratados y, por tanto, no están vinculados a sus obligaciones.

El debate y el desacuerdo han rodeado por un número de años la pregunta sobre si existe un núcleo fundamental de derechos que deba ser adherido a todos los Estados. A pesar del debate, es generalmente aceptado que existe un “núcleo central” de derechos, algunos de los cuales pueden expresarse como prohibiciones y determinan las garantías mínimas a las cuales los seres humanos tienen derechos simplemente por ser humanos.

Se han identificado los siguientes como parte del núcleo mínimo de derechos:

- Derecho a la vida
- Prohibición de el genocidio
- Prohibición de la esclavitud o el comercio de esclavos
- Prohibición de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes
- Prohibición de la detención arbitraria prolongada
- Prohibición de la discriminación racial sistemática
- Derecho a la autodeterminación
- Derecho a un tratamiento humano como detenido
- Prohibición de medidas penales retroactivas
- Derecho a la igualdad ante la ley
- Derecho a la no discriminación
- Derecho a dejar un país y retornar al propio
- Principio de no devolución

Estos derechos aplican a todas las personas y , por tanto, a todas las categorías de migrantes, ya sean migrantes trabajadores o económicos, refugiados, personas desplazadas u otras. A todas las personas involucradas en el proceso de la migración, sin importar la raza, el color, la nacionalidad o el origen étnico se les garantizan estos derechos fundamentales.

1. Tradicionalmente, el vínculo estrecho entre soberanía y ciudadanía ha resultado en un trato diferenciado entre los ciudadanos y los no ciudadanos, tanto en el Derecho Internacional como en la práctica del Estado. La política sobre migración, al igual que con otros aspectos de la política de Estado, se ha basado en la promoción de los mejores intereses de los propios ciudadanos. En muchas oportunidades, esto ha resultado en la subyugación de los derechos de los migrantes que conlleva a la explotación y al abuso potencial.
2. En años recientes se ha visto un creciente reconocimiento internacional del vínculo entre la migración y los derechos humanos, lo que ha dado como resultado, entre otros, la creación de un Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos de los Migrantes, y la promulgación de un número de tratados y declaraciones sobre derechos humanos que tienen que ver con asuntos migratorios.

3. Aunque los derechos humanos son inalienables, no son absolutos. Existe un número de limitaciones en la protección de los derechos de los migrantes bajo el Derecho Internacional sobre derechos humanos.
  - Se permite a los Estados derogar ciertos derechos en épocas de emergencia nacional y, al hacerlo, distinguen entre sus ciudadanos y extranjeros.
  - En muchos instrumentos internacionales sobre derechos humanos, existe una distinción en ciertas circunstancias entre los derechos de los migrantes que están legalmente en el territorio de un Estado y aquellos que son migrantes irregulares.
4. Desde el derecho general sobre derechos humanos se establece una “jerarquía” de beneficiarios: los nacionales gozan de todos los derechos, seguidos de los migrantes legales dentro del territorio de un Estado y, finalmente, los migrantes en una situación irregular.
5. Los migrantes irregulares necesitan más de la protección internacional: su falta de estatus legal o reconocimiento los hace particularmente susceptibles de abusos, explotación y negación de sus derechos humanos más básicos.

#### 4.2.2 Obligaciones de los migrantes

No existe un cuerpo de normas de Derecho Internacional y consuetudinario que rija las obligaciones de los migrantes con el Estado y que corresponda al rubro de derechos humanos. Los migrantes tienen la obligación de respetar la autoridad de los Estados y de cumplir con la legislación y procedimientos operativos que de forma legítima emanan de esta autoridad. De acuerdo con el derecho internacional, se requiere que los migrantes cumplan con la legislación nacional del país anfitrión. Un país anfitrión no necesita aceptar prácticas que violan el derecho nacional o internacional.

Los responsables de definir políticas necesitan reconocer que los supuestos válidos de que los migrantes se integrarán, aprenderán el idioma y respetarán la cultura del país que recibe no son obligaciones legales internacionales. Aun cuando estas expectativas podrían traducirse en obligaciones en el contexto de los requisitos de un Estado para ingresar o para obtener la ciudadanía, no existen instrumentos internacionales que soporten estas obligaciones, como los hay para la protección de los derechos de los migrantes.

En ausencia de un consenso sustantivo, la práctica del Estado se basa en un rango de supuestos, muchos de los cuales no están apoyados bajo ningún instrumento legal internacional. Los asuntos relacionados con el hecho de que los migrantes estén o no obligados a cumplir un requisito de residencia en una ubicación particular en el país receptor –cómo los migrantes deberían comportarse en relación con los conflictos locales o temas relacionados con la diversidad cultural o religiosa– a menudo son áreas discutibles de política pública.



### Puntos para reflexionar

1. ¿Cuáles son las obligaciones de los migrantes en su país?  
¿Qué supuestos relativos a las obligaciones de los migrantes se incorporan en la práctica en su Estado?
2. ¿Usted añadiría algo al núcleo de derechos mínimos identificados en este tema?
3. ¿Por qué resulta inconveniente o impreciso llamar “ilegales” a los migrantes indocumentados?
4. ¿Cree que los migrantes pierden derechos cuando no cuentan con la documentación correspondiente o con la autorización de permanencia del Estado receptor?
5. ¿Qué disposiciones del Derecho Internacional en materia de protección de los derechos humanos de los migrantes son actualmente de mayor importancia en su entorno?
6. ¿Su Estado protege adecuadamente los derechos humanos de los migrantes irregulares?
7. ¿Cuáles son las obligaciones de los migrantes después de naturalizarse en su país?

## 4.2.3 Instrumentos sobre Derechos Humanos

En principio, la normativa sobre derechos humanos aplica a todos y en todo momento. Existen instrumentos internacionales sobre derechos humanos que garantizan derechos básicos a todas las personas. Los instrumentos sobre derechos humanos son el cuerpo más significativo para los migrantes,

especialmente dado el número de personas que no caen dentro de las categorías tradicionales de la migración y quienes podrían estar en una situación irregular. Los derechos aplicables dependen de la categoría del migrante o del tipo de migración. Por ejemplo, los instrumentos internacionales sobre el estatuto de los refugiados otorgan ciertos derechos a las personas dentro de la definición tradicional de refugiado. Los instrumentos concernientes a los trabajadores migrantes se basan en derechos básicos que deberían ser disfrutados por todas las personas empleadas fuera de su Estado de ciudadanía. El Derecho Internacional humanitario garantiza ciertos derechos a los civiles en épocas de conflicto.

Con el crecimiento de la migración existe también un incremento en la conciencia sobre las dificultades y discriminación que enfrentan los migrantes. En algunas áreas, la creciente xenofobia alimentada por la recesión y el desempleo ha llevado a un incremento de las hostilidades en contra de los migrantes. Continúan ocurriendo violaciones de derechos, explotación y abuso de migrantes, a pesar de los instrumentos nacionales e internacionales sobre sus derechos.

En cierta medida, la falta de respeto por los derechos de los migrantes surge a partir del vacío de conciencia del contenido de los instrumentos sobre derechos, así como de la falta de comprensión sobre cómo la política migratoria podría enmarcarse para asegurar el respeto a los derechos de los individuos, al tiempo que respeta los intereses del Estado.

Los derechos fundamentales de las personas han sido reconocidos universalmente en instrumentos internacionales. El origen de los derechos de los migrantes puede encontrarse en los siguientes instrumentos sobre derechos humanos.

## Puntos importantes

1. La Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948, fue concebida como un “estándar común de logro para todas las personas y naciones”. Sus 30 artículos incluyen una amplia variedad de derechos humanos:
  - Derecho a la vida, libertad y seguridad (Art. 3)
  - Prohibición de esclavitud o servidumbre Art. 4)

- Prohibición de tortura penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes (Art. 5)
  - Prohibición de la aplicación retroactiva de la legislación penal (Art. 11)
  - Derecho al respeto a la vida privada y familiar, a un hogar y correspondencia (Art. 12)
  - Derecho a salir de cualquier país y regresar a su propio país (Art. 13)
  - Derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión (Art. 18)
  - Derecho a la libertad de expresión (Art. 19)
2. El artículo 2 de la declaración define el principio de no discriminación, que es altamente relevante en el contexto de la migración. El artículo garantiza que cada ser humano tiene los derechos y libertades proclamados en la declaración sin distinción de ninguna clase, como género, raza, color, idioma, religión, opinión política o de cualquier otro tipo, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, etcétera.
  3. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos son instrumentos adoptados en 1966 en un esfuerzo por otorgar forma legal a los derechos contenidos en la declaración. Ambos han sido ampliamente ratificados y son legalmente vinculantes para los Estados parte. Son instrumentos integrales y enumeran un amplio rango de derechos y libertades. Todos los seres humanos, incluyendo cada persona involucrada en el proceso de migración, están contenidos en la protección de los instrumentos antes mencionados. Algunos de los derechos especificados son particularmente relevantes para los migrantes; por ejemplo, el derecho de salir de cualquier país y el derecho de una persona de regresar al propio. Los instrumentos también garantizan muchos otros derechos aplicables a situaciones que son comúnmente experimentadas dentro del contexto de la migración. De hecho, los factores que motivan el movimiento de una persona de su país de origen a menudo surgen a partir de violaciones o de la negación de derechos básicos, sean civiles, sociales, económicos u otros derechos humanos, o discriminación en la aplicación tales derechos. Sus derechos también podrían verse amenazados durante su viaje o a la llegada del país de destino.
  4. La Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (Cerd) es otro instrumento internacional de derechos humanos que ofrece garantías que podrían ser relevantes para los migrantes. Es el instrumento internacional fundamental relacionado con la discriminación racial. Condena la discriminación racial como:

- » Cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico, que tenga por objeto o por resultado menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública (Art. 1[1]).
- » Los párrafos 2 y 3 del artículo 1 de esta convención restringen esta amplia definición de alguna manera, lo que les permite a los Estados parte distinguir entre ciudadanos y no ciudadanos. Sin embargo, el Art. 5 contiene una lista no exhaustiva de los derechos que deben ser disfrutados sin distinción de raza, color, u origen nacional o étnico. La convención no garantiza estos derechos como tal, ofrece que, en tanto estos derechos existan en el derecho nacional, deben de ser disfrutados sin discriminación.

5. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (Cedaw) es relevante para los migrantes toda vez que obliga a los Estados parte a tomar todas las medidas apropiadas, incluso en su legislación, para suprimir todas las formas de trata de mujeres (art. 6). La trata de mujeres es una forma amplia de migración internacional que explota particularmente a las mujeres migrantes.

También se relaciona con la creciente feminización de la migración internacional y el grado al que las mujeres migrantes son a menudo discriminadas.

6. La Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes promueve en el mundo el fin de toda tortura e imposición de otros tratos degradantes, y amplía el principio de no devolución para que aplique a todos los casos en lo que existan razones sustantivas para presumir que una persona sería torturada si regresara a su país de origen (Art. 3).
7. La Convención sobre los Derechos del Niño fija estándares del trato a las personas menores de 18 años de edad. Se refiere a una variedad de asuntos, incluyendo derechos a la salud, educación, familia, un nivel adecuado de vida, etcétera. La prohibición en contra de la discriminación en el artículo 2 significa que cualesquier beneficio que un Estado otorgue a los menores que sean sus nacionales debe otorgarlo a todos los menores, incluyendo refugiados y otros migrantes.
8. La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares es un intento

por reafirmar y establecer normas básicas de derechos humanos y de constituir las como un instrumento aplicable a los trabajadores migrantes y sus familiares. Fue reconocido que este grupo se encuentra a menudo en una posición de vulnerabilidad y desprotección, especialmente por los problemas adicionales que encuentran por los movimientos clandestinos y la trata de trabajadores. El objetivo primordial de esta convención es, por lo tanto, ofrecer un instrumento que proteja a aquellos migrantes trabajadores y a los miembros de sus familias que se encuentren indocumentados o en situación irregular.

La convención referida es un paso importante de la comunidad internacional hacia el reconocimiento y promoción de los derechos de los migrantes. Refleja una preocupación creciente de los problemas y el trato discriminatorio que enfrentan muchos trabajadores migrantes y es un reconocimiento de la dimensión del tema de la migración irregular. La implementación de esta convención podría motivar significativamente un trato humano a todos los trabajadores migrantes. Sin embargo, el número de ratificaciones es aún menor.

Existe una falta de información sobre la convención y muchos Estados aún no están familiarizados con sus detalles. Su contenido, de 93 artículos, podría ser una causa de la tardanza de ratificaciones. Las realidades políticas también podrían ser un factor en el hecho de que muchos países se oponen al reconocimiento y protección de trabajadores clandestinos e irregulares.

En algunas áreas, el resurgimiento de la xenofobia y el racismo ha llevado a sentimientos antinmigrantes, lo que ha provocado que los gobiernos excedan sus cuidados en esta área.

Esta convención define varias categorías de trabajadores migrantes. En su Art. 7 señala que los derechos enumerados en la convención deben ser respetados sin distinción de ningún tipo. Además, estos derechos deben ser asegurados “de conformidad con los instrumentos aplicables relativos a derechos humanos”. Aunque la convención distingue entre trabajadores migrantes documentados y aquellos que son indocumentados o se encuentran en situación irregular, la parte III de la convención señala un conjunto de derechos integrales de orden civil, político, económico y cultural aplicables a todos los trabajadores migrantes y a los miembros de sus familias. Estos son reivindicaciones de los derechos humanos básicos encontrados en otros instrumentos, e incluye lo siguiente:

- Derecho a salir de cualquier Estado, incluyendo el Estado de origen y el derecho de entrar y permanecer en su país de origen (Art. 8).
- Derecho a la vida (Art. 9).
- Prohibición de tortura u otro trato cruel, inhumano o degradante (Art.10)
- Prohibición de esclavitud, servidumbre, trabajo forzado u obligatorio (Art. 11).
- Derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión (Art.12)
- Prohibición de interferencia arbitraria o ilegal con su privacidad, familia, hogar, correspondencia (Art. 14).
- Prohibición de la privación arbitraria de la propiedad (Art.15).
- Derecho a la libertad y seguridad de la persona y prohibición de arresto o detención arbitraria (Art. 16).
- Prohibición de expulsiones colectivas (Art. 22).

El principio de igualdad de trato entre todos los trabajadores migrantes y los ciudadanos debe aplicarse ante cortes y tribunales (Art. 18) y debe respetarse la remuneración y otras condiciones laborales (Art. 25). La igualdad debe también ser respetada en aquellos campos como asistencia médica de urgencia (Art. 28) y acceso a la educación (Art. 30).

La parte IV de esta convención otorga derechos adicionales a aquellos migrantes que están documentados o en una situación regular. Por ejemplo, el artículo 39 otorga a los trabajadores migrantes documentados y a los miembros de sus familias el derecho de libertad de movimiento en el territorio del Estado huésped y el derecho a formar asociaciones y sindicatos se señala en el artículo 40. Esta sección también aplica al principio de igualdad de trato con los nacionales a los trabajadores migratorios documentados y sus familiares en áreas como el acceso a la educación, la vivienda y los servicios sociales.

En la parte VI puede verse uno de los principales objetivos de la convención. Esta sección busca prevenir y eliminar el ingreso no autorizado y el empleo de trabajadores migrantes, y hace un llamado a los Estados parte a tomar medidas para alcanzar este objetivo. Las medidas sugeridas incluyen la imposición de sanciones en contra de personas que organicen movimientos irregulares y en contra de empleadores de trabajadores indocumentados. La sección busca promover “condiciones iguales, humanas y legales” para los trabajadores migrantes, y el artículo 64 manda a los Estados a consultar y cooperar para alcanzar este objetivo.

9. Muchos instrumentos regionales sobre derechos humanos ofrecen garantías similares y aplican a todas las personas dentro de la jurisdicción de las partes contratantes. Los instrumentos regionales dan protección tanto a ciudadanos como a no ciudadanos dentro de los países signatarios. Los tratados regionales sobre derechos humanos incluyen la Convención Europea sobre Derechos Humanos, la *Carta africana sobre derechos de las personas* y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.



### Puntos para reflexionar

1. ¿Qué instrumentos internacionales sobre derechos humanos están en vigor en su Estado?
2. ¿Cuáles derechos señalados en el artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial se encuentran establecidos en la legislación de su país?
3. ¿Su país ya ha firmado y ratificado la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares? ¿Interpuso alguna reserva al hacerlo?
4. ¿Qué impacto ha tenido la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares en los trabajadores migrantes que se encuentran en su Estado?
5. ¿Qué tan efectivos son los instrumentos existentes para defender los derechos de los migrantes en todas las categorías de la migración?
6. ¿Qué características de las convenciones existentes son de mayor importancia para una política migratoria equilibrada en su Estado?

#### 4.2.4 Seguridad y derechos de los migrantes

Los Estados tienen la autoridad para regular el movimiento de las personas a lo largo de sus fronteras, como una consecuencia de la soberanía. La seguridad nacional siempre ha sido un tema de preocupación para los Estados, y siempre ha existido una tensión entre admitir nuevas llegadas y salvaguardar los intereses del Estado y su población.

Una característica central de la soberanía es el poder de un Estado para defender su propia seguridad. El tema de la seguridad se interpreta ampliamente e incluye seguridad económica, seguridad ambiental y seguridad física. En algunos países existe el temor de que, bajo ciertas circunstancias, los movimientos de las personas puedan amenazar el bienestar económico de un país, su orden social, su identidad cultural, sus valores religiosos y su estabilidad política.

La migración internacional en ocasiones ha representado amenazas a la estabilidad regional e internacional, particularmente cuando las relaciones entre los Estados se han erosionado. Una expresión actual de la vinculación de las migraciones con la seguridad es la perspectiva de “securitización” que han adoptado gran parte de los países desarrollados receptores de migrantes.

El modelo de la “securitización” tiene como eje de las políticas migratorias la seguridad nacional, social cultural y laboral del país receptor. Las políticas migratorias se diseñan como parte de la seguridad nacional y con base en la doctrina que la sustenta. En él se desarrollan las más avanzadas tecnologías de control de fronteras y de residencia de extranjeros.

Dentro de esta visión de la seguridad, el migrante es visto como una amenaza potencial debido a su posible vinculación con el terrorismo internacional o bien al narcotráfico a la delincuencia en general. Esta amenaza se extiende también a la cultura o formas de vida del país receptor, en la medida en que el migrante mantenga sus hábitos culturales, lengua o religión, si estas no son las mismas que las predominantes en el lugar de recepción. Los derechos de los migrantes se restringen en esta perspectiva a su condición de regularidad o nacionalidad.

La irregularidad es considerada sinónimo de ilegalidad, y el migrante ilegal es considerado en muchos países y regiones del mundo una persona que está cometiendo un delito por el cual debe ser sancionado. Esta sanción va desde

la detención por determinado tiempo hasta la deportación a su país de origen o donde sea recibido.

En cuanto a la nacionalidad, predomina en este modelo la concepción de la “unicidad”, es decir, la imposibilidad de mantener simultáneamente diferentes nacionalidades.

## Puntos importantes

1. La seguridad es comprendida, de manera creciente, para referirse a la protección en contra del crimen y el terrorismo. La creciente preocupación sobre el terrorismo ha puesto a la seguridad nacional en el centro de la atención de algunos países, en los cuales existe una preocupación sobre posibles amenazas de los extranjeros.
2. Las preocupaciones sobre seguridad son a menudo concebidas como una razón para restringir o suspender los derechos de los migrantes. En algunos países, los migrantes son percibidos más sospechosos que antes, y muchos son vistos –a menudo sin causa o razón– como enemigos potenciales. Parece existir una tendencia a utilizar la amenaza del terrorismo como una excusa para justificar acciones en contra de los migrantes que potencialmente podrían ser objeto de discriminación o imponer límites en su capacidad de ejercer sus derechos.

## Ejemplo

Un ejemplo posible sobre tratar a los migrantes como enemigos potenciales sin causa o razón sería incluir a todos los migrantes en un país de la misma religión, nacionalidad o grupo étnico del que son parte terroristas internacionales conocidos que señalan que sus acciones son justificadas por su religión, nacionalidad o grupo étnico.

3. Los procedimientos de migración se han convertido en algunos países en herramientas para combatir el terrorismo. En esos casos, los derechos de los migrantes en términos de igualdad de procedimientos de acceso a la justicia y libertades civiles estarían en riesgo de ser sacrificados en la “guerra contra el terrorismo”.
4. Un reto importante para los diseñadores de políticas es encontrar el equilibrio entre un enfoque sobre administración de la migración dentro

de un marco de control y un enfoque en el que los derechos humanos son fundamentales. Antes de que los derechos puedan ser respetados, es necesario saber exactamente lo que son. Esto ofrecerá un antecedente o base de derechos para que su violación por medidas de control y seguridad actualmente propuestas pueda ser detectada.

El conocimiento de los estándares correctos para evaluar las violaciones de derechos trabaja mejor cuando todas las personas que aplican la ley o controlan las fronteras tienen este conocimiento sin ser del dominio exclusivo de algunos altos funcionarios. Las organizaciones de la sociedad civil tienen un papel importante en la ayuda a los gobiernos para que alcancen estas medidas; pueden dar capacitación e información sobre estándares aplicables, operar para asegurar que los estándares relevantes sean incorporados en la ley y así ser implementados, como ayudar a vigilar la implementación de leyes y publicitar violaciones.

La capacitación es una herramienta importante que debe utilizarse tan ampliamente como sea posible para que el conocimiento pueda fortalecer y conectar la seguridad y el control fronterizo con el ejercicio de la autoridad del Estado. La legislación nacional debería incorporar la mayoría de los estándares internacionales importantes y, por lo tanto, contribuir al desarrollo de un marco para una política efectiva sobre migración y su administración. Las acciones tomadas por los gobiernos deben estar autorizadas por el derecho. Cualquier limitación sobre los derechos de los migrantes debería ser prescrita por derecho y continuar en la búsqueda de ciertos estándares.

El derecho en este sentido, se refiere al sistema legal local. Las disposiciones administrativas por sí mismas, sin estar sustentadas en la legislación, son insuficientes. Por ejemplo, arrestar o detener a una persona por un acto administrativo debería ser únicamente permitido si aplica una disposición en la legislación (debe haber una ley que permita realizar los arrestos, no es suficiente que exista únicamente una regulación). La legislación por sí misma debe contemplar el arresto o la detención y debe regular los procedimientos relevantes que deben ser observados de forma tal que el principio de legalidad no sea violado si alguien es arrestado o detenido sobre bases no claramente establecidas en una ley local.

Debería existir una “prohibición en contra de la arbitrariedad”. Por ejemplo, no es suficiente si un arresto o detención está prescrita por la ley. La ley por sí misma no debe ser arbitraria y la aplicación de la ley no debe

llevarse a cabo de manera arbitraria. Esta prohibición apoya el principio de legalidad y viceversa. Una vez que los principales instrumentos sobre derechos humanos son adoptados e implementados, debería constituirse un cuerpo independiente para vigilar la implementación de las leyes y buscar soluciones para los casos de violaciones.

Esto permitiría generar responsabilidad, que no es equivalente a la aplicación de las leyes. Los órganos de monitoreo independientes son piezas clave en una democracia. Sirven para asegurar que los gobiernos puedan hacerse responsables de sus acciones y que las violaciones sean hechas públicas y analizadas. De esta forma, los órganos independientes de monitoreo pueden ayudar a asegurar que un gobierno se guíe por sus propias leyes y que, si no lo hace, deberá responder por ello.

Las acciones de gobierno, las decisiones y las leyes deben estar abiertas al público para que sean transparentes. Las acciones secretas y cerradas de los gobiernos contradicen los requisitos de una democracia, los derechos humanos y las libertades. La libertad de información es la clave para asegurar la transparencia. La transparencia refuerza la responsabilidad y viceversa. Un gobierno abierto, cuyas acciones puedan ser investigadas, necesariamente será responsable por sus acciones. La transparencia también requiere y refuerza los principios de conocimiento y capacitación.

Si el público se familiariza con sus derechos y obligaciones en el contexto de las leyes nacionales, esto puede ayudar a asegurar que estas leyes serán respetadas, y evitará que las leyes se ejecuten de manera arbitraria o desequilibrada. Las acciones de un gobierno deben ser proporcionales al objetivo final. Por ejemplo, cualquier sanción tomada por un gobierno, ya sea un castigo o privación de libertad, debe ser proporcional a la ofensa cometida. Las acciones del gobierno tomarán medidas razonables y mesuradas y harán lo que sea necesario para, por ejemplo, abordar las preocupaciones sobre seguridad.

El fin no justifica los medios cuando se respeta el principio de proporcionalidad. La elección de los medios estará sujeta a criterios separados y aparte de los objetivos de seguridad cuando se aplica la proporcionalidad. El principio de proporcionalidad requiere que cuando se toman medidas que podrían violar ciertos derechos humanos, estas medidas deban ser revisadas a intervalos regulares por cuerpos nacionales independientes.

Las medidas excepcionales deben permanecer como excepcionales, esto es, ser de duración limitada y aplicadas únicamente cuando sea estrictamente

necesario, por ejemplo, en tiempos de emergencia o de guerra. Este es un principio que se relaciona con los principios de legalidad y de no arbitrariedad. El principio de proporcionalidad requiere que las medidas sean específicas y enfocadas, en lugar de generalizadas. Las medidas tomadas para mejorar la seguridad no estarán enfocadas en contra de los migrantes de una forma generalizada.

Las medidas para mejorar la seguridad serán lo suficientemente específicas para concentrarse en personas que presenten un riesgo real a la seguridad. Esto no puede significar todos los migrantes, sino solo aquellos que representan riesgos. Las agencias de aplicación de la ley tienen la responsabilidad de recopilar información y evaluar quién representa un riesgo a la seguridad o lo presenta potencialmente. Si esto se hace, las violaciones generales de derechos de los migrantes no ocurrirán.



### Puntos para reflexionar

1. ¿Qué principios para el desarrollo de una política migratoria equilibrada ayudarían en su país?
2. ¿Cuáles son los temas que rodean la práctica de los principios sugeridos en este tema en su país o región?
3. ¿Cuáles son los retos políticos en su país alrededor del vínculo entre seguridad y migración?

## 4.3 Autoridad y responsabilidad de los Estados

La administración de la migración moderna se enfoca en la facilitación y el control. Los Estados tienen la autoridad para diseñar e implementar políticas migratorias que sirvan a ambos objetivos. Esta sección revisa los fundamentos y el entendimiento actual de la autoridad del Estado en asuntos de migración. Los Estados tienen responsabilidades así como autoridad en estos temas. Los relativamente modestos límites que regulan el ejercicio de la autoridad del Estado sobre la migración son en primera instancia un resultado de las convenciones internacionales acordadas por un Estado y los principios del Derecho Internacional consuetudinario. Los Estados, más

como política que como obligación, pueden, y generalmente lo hacen, elegir ir mucho más allá del mínimo que señala el Derecho Internacional.

## Objetivos

Identificar el alcance y límites de la autoridad del Estado en asuntos de migración

Describir la práctica actual de la autoridad del Estado en asuntos de migración

Comprender la forma en que se desarrolla la política migratoria sobre la base de la autoridad del Estado y del Derecho Internacional

Identificar las responsabilidades del Estado que tienen relación con el desarrollo de la política migratoria

Identificar circunstancias, oportunidades y temas que pueden influir la forma en que un Estado ejerce su autoridad y lleva a cabo sus responsabilidades para la administración de la migración.

## Antecedentes

La sociedad internacional está organizada en unidades básicas Estado-nación. Se reconoce que los Estados tienen la autoridad para decidir individualmente la forma en que desean administrar la migración relacionada con su propio territorio. Los Estados tienen la responsabilidad primaria para sus propios ciudadanos y fijan los términos para la admisión, residencia y remoción de extranjeros. Los Estados individuales, sin embargo, no tienen control completo, ya que el Derecho Internacional impone limitaciones sobre la administración de la migración. Más aún, algunas áreas de autoridad y responsabilidad para la administración de la migración, están abiertas a interpretación.

### Mensaje clave

Una premisa fundamental de la soberanía nacional es que un Estado tiene el poder de determinar a los no nacionales que admite en su territorio, expulsar a los no nacionales bajo ciertas circunstancias, controlar sus fronteras y hacer lo necesario para proteger su seguridad. Sin embargo, su poder de administrar la migración debe ser ejercido con pleno respeto a los derechos humanos fundamentales y libertades de los migrantes, que se otorgan bajo un amplio rango de instrumentos internacionales de derechos humanos y el Derecho Internacional Consuetudinario.

### 4.3.1 Autoridad del Estado

Es una máxima aceptada en el Derecho Internacional que cada nación soberana tiene el poder, inherente a su soberanía y esencial a su autopreservación, de prohibir la entrada de extranjeros a sus dominios o admitirlos solo en aquellos casos y bajo condiciones que puedan ajustarse para prescribir. Este clásico pronunciamiento judicial describe un sistema internacional construido a partir de Estados-nación. Los Estados son las unidades fundamentales que ejercen la autoridad en asuntos sobre migración.

Esto significa que:

- » Los Estados cargan con la responsabilidad primaria de asegurar la salud, la seguridad y el bienestar económico de su población, que en mayor medida, está compuesta por sus ciudadanos.
- » Los Estados basan a menudo su política en sus propios intereses, en la migración y en cualquier otra área, decidiendo la mejor forma de avanzar en la salud, la seguridad y el bienestar económico de sus propios ciudadanos.
- » Los Estados tienen autoridad permanente para fijar sus propios criterios, decidir quién puede entrar o permanecer y, por lo tanto, determinar quién será incluido en la población que se beneficia del cumplimiento del Estado de sus obligaciones primarias en derechos humanos.

Los Estados calculan la mejor forma de avanzar en salud, seguridad y bienestar económico de sus propios ciudadanos. Sobre la base de estos cálculos, al menos desde principios del siglo XIX, varios Estados han tendido a restringir la admisión de extranjeros y a requerir revisión de sus cualidades para entrar, mediante la emisión o negación de visas a través de sus funcionarios consulares establecidos en otros países y por la inspección en la frontera.

Sin embargo, ha sido raro para un Estado ejercer al máximo su poder teórico, deteniendo virtualmente toda la migración. Por más de un siglo, los Estados frecuentemente han llegado a acuerdos internacionales que limitan su discrecionalidad sobre la migración y que ofrecen cooperación internacional para moldear e implementar reglas sobre este tema.

## Puntos importantes

1. Los Estados pueden definir la política migratoria que cubra sus preocupaciones sobre seguridad y objetivos políticos. Algunos catedráticos y abogados reclaman sobre los límites en la autoridad del Estado, basándose en el Derecho Internacional sobre derechos humanos. De hecho, estos límites, aunque importantes, siguen siendo modestos. Los tratados regionales de derechos humanos que han ido más allá (interpretados) para imponer límites en la discrecionalidad sobre admisión y expulsión continúan permitiendo a los Estados incorporar preocupaciones sobre seguridad y limitaciones u objetivos políticos a la política migratoria.
2. Los Estados ejercen ampliamente su autoridad sobre la migración fijando los estándares para la admisión y exclusión de su territorio nacional.
  - » El Derecho Internacional impone pocos, si no es que ninguno, requisitos procedimentales sobre las decisiones relativas a la admisión en la frontera o sobre la emisión y rechazo de visas. Los Estados generalmente proporcionan protecciones en procedimientos, incluyendo audiencias formales ante funcionarios administrativos, particularmente en relación con las decisiones de exclusión de personas en los puntos de entrada.
  - » Los Estados tienen amplia discrecionalidad para establecer parámetros para deportar o expulsar personas que hayan ingresado a su territorio nacional. Como un asunto de práctica, sin embargo, los fundamentos para la expulsión son generalmente más limitados que los fundamentos para exceptuar la entrada.
  - » El Derecho Internacional impone responsabilidades modestas a los Estados.
3. La autoridad amplia del Estado recibe apoyo adicional en circunstancias difíciles. Las poblaciones nacionales, particularmente en épocas de estancamiento económico o amenaza a la seguridad, tienden a apoyar el principio de la autoridad amplia del Estado. En estas circunstancias, la población podría demandar acción del Estado, y este podría hacer uso de sus amplias facultades de discrecionalidad nacional sobre el ingreso, residencia y remoción de extranjeros.

## Ejemplo

Después de los ataques terroristas del 11 de septiembre a Estados Unidos, se ha puesto mayor atención en la seguridad nacional, incrementado e la preocupación de que los extranjeros presentan amenazas para la seguridad de un país y sus ciudadanos. En su resolución 1373, el Consejo de Seguridad de la ONU llamó a los Estados a prevenir el movimiento de terroristas o grupos terroristas a través de controles fronterizos efectivos y controlando la forma de identificar los documentos de viaje emitidos.

Así, los migrantes fueron considerados más sospechosos que antes, y los solicitantes de asilo, refugiados y migrantes por motivos económicos son considerados enemigos potenciales.

Después de los eventos del 11 de septiembre, un número importante de Estados tomaron acciones para ajustar sus sistemas de inmigración, mejorando los sistemas de identificación (biometría, huellas digitales), incrementando el intercambio de datos y el control en las fronteras y fortaleciendo el control de ingreso con diversas acciones como, por ejemplo, a través de la previa documentación de pasajeros, destinando funcionarios de enlace de inmigración y funcionarios de enlace con aerolíneas.

4. Las restricciones en la autoridad del Estado surgen por excepción. Se ha considerado que los Estados tienen autoridad soberana sobre un territorio y población definidos. El Derecho Internacional sobre derechos humanos y otras obligaciones, tanto bilaterales como multilaterales, constituye una instancia superior que gradualmente se va incorporando a esta autoridad soberana como “derecho positivo”, Sin embargo, el principio de la autoridad del Estado permanece, y surgen restricciones sobre la autoridad del Estado, por excepción.
5. Derechos Humanos y autoridad del Estado: el Derecho Internacional requiere ahora la observancia por parte del Estado de un rango de derechos civiles y políticos, así como derechos económicos básicos, sociales y culturales, hacia sus nacionales. Aunque el Derecho Internacional había sido clásicamente indiferente a la forma en que un Estado trataba a sus propios nacionales, el desarrollo de los derechos humanos modernos durante la última mitad del siglo pasado ha modificado significativamente esta situación.

La obligación de los Estados de reconocer un rango de derechos civiles y políticos bajo el Derecho Internacional se extiende a todas las personas dentro de la jurisdicción del Estado, sean estas nacionales o extranjeras. Las normas de derechos humanos no afectan significativamente la autoridad permanente del Estado de fijar sus propios criterios para decidir quién puede entrar o permanecer.



### Puntos para reflexionar

1. Exprese las afirmaciones hechas en los siguientes tres puntos en sus propias palabras. Dé ejemplos sobre su experiencia para apoyarlas o contradecirlas. Para cada punto, comente sobre la relevancia e implicaciones sobre la política migratoria de su Estado. Los Estados pueden moldear la política migratoria para atender sus preocupaciones sobre seguridad y sobre sus propios objetivos políticos. La autoridad del Estado ampliada recibe más apoyo en circunstancias difíciles (OIM).

Las restricciones sobre la autoridad del Estado surgen por excepción.

2. Tome una posición y dé ejemplos, a partir de su experiencia, que apoyen o contradigan la siguiente afirmación: “El respetar los derechos humanos tiene sentido práctico”.
3. ¿Por qué es importante que los Estados sigan manteniendo el control de sus fronteras para autorizar o rechazar el ingreso de extranjeros a su territorio?

#### 4.3.2 Autoridad para admitir y excluir

Las políticas y prácticas que rigen la admisión y la exclusión ilustran el amplio rango de autoridad disponible para los Estados. Aparte de obligaciones específicas establecidas en tratados, no existen restricciones categóricas significativas sobre la autoridad de un Estado para determinar los requisitos de admisión. Las normas internacionales generales tienen el estatus de solo directrices y no restringen la autoridad del Estado.

La política que rige la admisión puede variar considerablemente. Por ejemplo:

- » En el terreno económico, muchos Estados restringen la migración y así protegen una posición favorecida para sus propios ciudadanos dentro del mercado laboral interno.
- » Los Estados a menudo requieren que la prospectiva de los inmigrantes muestre que sean capaces de mantenerse ellos mismos durante su estancia.
- » La admisión en una frontera puede ser negada basándose en una enfermedad, registros criminales pasados o actividad criminal, violaciones previas de leyes migratorias (incluyendo fraude), seguridad nacional o preocupaciones de orden público (incluyendo indicaciones de posibles conexiones terroristas).
- » Los Estados pueden fijar techos numéricos sobre las admisiones o sobre categorías particulares de admisión.
- » Los tratados bilaterales consignan permiso para emigrar y el trato a los migrantes entre los Estados involucrados. Estos tratados – especialmente los tratados consulares, de inversión y tratados de amistad, comercio y navegación– a menudo han sido utilizados para fijar procedimientos particulares, reglas, restricciones o protecciones que aplican a los migrantes.

## Puntos importantes

1. En la práctica, un Estado aplicará los principios para negar una visa o la admisión en los puntos fronterizos, basado en factores como enfermedades, registros criminales pasados o actividad criminal, violaciones previas de leyes de inmigración (incluyendo fraude), seguridad nacional o preocupaciones de orden público (incluyendo indicaciones de posibles conexiones terroristas), y factores económicos.
2. Los Estados pueden decidir que los intereses de sus ciudadanos llaman a políticas de admisión justas al menos con propósitos temporales. Esta es una tendencia que se ha acelerado con la expansión del comercio global y del turismo.
3. La práctica del Estado ha tendido a permitir admisión temporal con propósitos de estudio, turismo, negocios y empleo.
4. Los permisos para la inmigración permanente están basados comúnmente en una variedad de factores económicos y humanitarios que comprenden conexiones familiares (incluyendo matrimonios de nacionalidades distintas), habilidades de empleo específicas u ofertas de trabajo particu-

lares, y razones humanitarias que abarcan la protección para personas que muestran ser refugiados.

5. De manera creciente, los tratados regionales requieren de una regulación transnacional de admisión y de asuntos para el trato de migrantes. El tratado de la Unión Europea ofrece las disposiciones más amplias que rigen la migración, aunque limitado a los “ciudadanos comunitarios”, lo que endurece su posición restrictiva a los migrantes de afuera de la región.

El Convenio de libre circulación y residencia del Mercosur, constituye un paso aún más avanzado, ya que no vincula la libre residencia a ninguna condición laboral del migrante. Otros tratados regionales, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, también ejemplifican esta tendencia, pero se concentran principalmente en aspectos de negocio –o en criterios de admisión relacionados con el empleo–, aunque la cobertura del tratado de la Unión Europea ha sido ampliada durante los últimos 45 años a otros aspectos de la administración de la migración.

6. El Derecho Internacional impone pocos requisitos sobre las decisiones relativas a la admisión en la frontera o en la emisión o rechazo de visas. Sin embargo, los Estados generalmente cuentan con protecciones de procedimiento y algunas veces otorgan audiencias formales ante funcionarios administrativos, particularmente en relación con decisiones de exclusión que involucran a personas en un puerto de entrada. Las decisiones sobre visas están menos sujetas a procedimientos formales, aunque algunos Estados permiten la apelación administrativa y algunas veces incluso revisión judicial para algunos tipos de visas.
7. Los Estados generalmente no rechazan el ingreso de sus nacionales, ni los expulsan o deportan. En congruencia con la organización básica de la sociedad internacional en Estados-nación, estos tienen la responsabilidad primaria con sus propios nacionales.

» La Declaración Universal de los Derechos Humanos señala que todos tienen el derecho de salir de cualquier país, incluyendo el propio, y de regresar a su país. El artículo 12 [4]) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos pareciera permitir de alguna forma mayor discrecionalidad al Estado, cuando señala que “nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país”. Pero aún no se fijan estándares claros sobre lo que puede constituir una privación arbitraria.

- » El Comité de Derechos Humanos ha expresado al respecto: “En ningún caso se puede privar arbitrariamente a una persona del derecho a entrar en su propio país. La referencia al concepto de arbitrariedad en este contexto tiene por objeto subrayar que se aplica a toda actuación del Estado, legislativa, administrativa o judicial; garantiza que incluso las injerencias previstas por la ley estén en consonancia con las disposiciones, los propósitos y los objetivos del Pacto, y sean, en todo caso, razonables en las circunstancias particulares. El Comité considera que hay pocas circunstancias, si es que hay alguna, en que la privación del derecho a entrar en su propio país puede ser razonable. Un Estado parte no debe impedir arbitrariamente a una persona el regreso a su propio país por la vía de despojarla de su nacionalidad o de expulsarla a un tercer país”. (Observación General 27: artículo 12 “La libertad de circulación”, 1999).
  - » Algunos Estados han tratado de manipular la aplicación de sus propias leyes nacionales para anular el requisito de repatriar a sus nacionales. Esto se logra a través de medidas que despojan al individuo de su ciudadanía antes de que el retorno pueda ser efectuado. Sin embargo, esas medidas generalmente han sido condenadas por la comunidad internacional, algunas veces bajo la doctrina de “abuso de derechos”.
8. Un Estado tiene una responsabilidad con otros Estados para aceptar el retorno de sus ciudadanos. Esta norma, que requiere que un Estado acepte el retorno de sus ciudadanos cuando sea demandado por otro en cuyo territorio se encuentran, es más antigua que las normas de derechos humanos comparados descritas en el punto 7. La responsabilidad para aceptar el retorno de sus ciudadanos podría ser aplicable aun si el individuo se resiste al retorno. Esto puede ocurrir cuando un individuo no logra establecer una reclamación válida basada en un miedo bien fundamentado de persecución en su país del cual es nacional que pudiera limitar la autoridad del Estado para expulsarlo.
  9. Otro argumento plantea que estas obligaciones de readmisión o no expulsión podrían incluir extranjeros (no solo ciudadanos) que han sido residentes legales por periodos prolongados. Estos argumentos se dan ya sea sobre la base de una doctrina de “derechos adquiridos” o “expectativas legítimas”, o sobre la reivindicación de que la frase “su propio país” en el artículo 12[4] del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos aplica para esos residentes y no está limitada a los ciudadanos. La práctica del Estado generalmente no apoya dicha reivindicación.

- » El Comité de Derechos Humanos de la ONU ha rechazado el último argumento, al menos en el contexto de un solicitante individual que no se ha naturalizado a pesar de que el Estado no ha puesto barreras irracionales para su naturalización.
10. Un país de tránsito (que se distingue de un país donde el individuo ha disfrutado de un periodo de residencia legal) no está obligado por Derecho Internacional a aceptar el retorno de alguien que pasó por su territorio, aun cuando el individuo pudiera haber permanecido ahí por un periodo prolongado. Sin embargo, en décadas recientes, los Estados han negociado tratados bilaterales o regionales de readmisión aplicables a esas situaciones de tránsito.
- » Los tratados de readmisión a menudo están relacionados con regímenes más amplios de tratados que determinan qué Estado es responsable para considerar una solicitud de asilo; por ejemplo, la convención para determinar la responsabilidad del Estado para examinar solicitudes de asilo en uno de los Estados miembros de las Comunidades Europeas (Convención de Dublín de 1990.)
  - » Algunas veces, los tratados y convenios de readmisión son vistos como auxiliares para aplicar un principio de que el país en donde se otorga el primer asilo debería considerar esta solicitud. Sin embargo, ningún principio claro de este tipo (además de los arreglos específicos) es apoyado en la práctica de los Estados.
  - » Aun en la ausencia de un acuerdo de readmisión, un Estado podría tomar la estancia previa de un solicitante de asilo en un tercer país en cuenta para decidir si se otorga asilo. Dichas decisiones sobre el asilo son discrecionales.

## Escenario

Se solicita al Estado “C” que otorgue asilo a un nacional del Estado “A”, que ha demostrado que es un refugiado en riesgo de persecución en el Estado “A”. El Estado “C” podría adecuadamente tomar en cuenta la estancia de esa persona y la aparente protección en el Estado “B” y negar el asilo sobre esa base. En estas circunstancias, el Estado “B” no está obligado a aceptar el retorno de este refugiado, a menos de que exista un acuerdo o compromiso específico de readmisión.

Adicionalmente, la norma de *non-refoulement*, tal como se señala en el artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, no permitiría al Estado “C” regresar al individuo al Estado “A”. Consecuentemente, podría continuar permaneciendo de manera indefinida en el territorio del Estado “C”, a pesar del rechazo de asilo hecho por “C”.



### Puntos para reflexionar

1. Proporcione ejemplos a partir de su experiencia que se relacionen con tres puntos que le parezcan importantes de los presentados en este tópico. A partir de su experiencia, ¿cuáles de estos puntos reciben apoyo en su país? ¿Cuáles de estos puntos no son apoyados?
2. ¿Qué cambios se han realizado en los últimos diez años a la política de admisión de su país? ¿Qué provocó esos cambios?
3. Identifique los tratados regionales que tengan impacto en la política de admisión y exclusión de su Estado.
4. ¿En su país existen oportunidades para desarrollar políticas aplicando algunas de las prácticas descritas en este tema que a usted le gustaría explorar?
5. De ser el caso, ¿qué requisitos impone su país en relación con la admisión de personas en la frontera o sobre la emisión y rechazo de visas? ¿Qué cambios recomendaría? ¿Por qué recomendaría esos cambios?
6. ¿Qué factores influirían, en el uso de su discrecionalidad, al considerar una solicitud de asilo?

#### 4.3.3 Autoridad para expulsar

Los Estados pueden ejercer una amplia discrecionalidad cuando establecen las bases para deportar o expulsar a aquellos que hayan ingresado a su territorio nacional.

Los Estados deportarán, generalmente, si la persona:

- Entró al territorio violando la ley.
- Haya estado involucrada en actividades criminales.

Los Estados también pueden deportar a alguien que:

- Sea una amenaza para la seguridad nacional.
- Deba ser expulsado por razones de política exterior.

## Puntos importantes

1. En la práctica, las bases para la expulsión son generalmente más limitadas que las bases para poner barreras a la entrada.

## Ejemplo

- Es menos factible, *per se*, que el hecho de contraer una enfermedad contagiosa mientras se encuentra en territorio nacional sienta las bases para la deportación, aun cuando esa misma enfermedad podría haber bloqueado la admisión inicial si la enfermedad se hubiera desarrollado antes del ingreso.
  - La lista de convictos criminales a quienes se les prohibirá la entrada es generalmente más amplia que la lista de actos criminales posteriores que pudieran resultar en la deportación de un extranjero residente.
  - Las normas de derechos humanos, como proteger la integridad de la familia, han encontrado más apoyo al momento de restringir la expulsión que al restringir las decisiones de admisión.
2. Algunos Estados tienen leyes que exigen que las autoridades equilibren el interés de los individuos en contra del interés del Estado antes de decidir sobre la expulsión. Las leyes nacionales de muchos Estados requieren que las autoridades equilibren los intereses de los individuos –particularmente aquellos que han sido residentes legales por mucho tiempo en contra de los intereses del Estado para deportarlos– antes de decretar una expulsión.

Otros Estados no observan muchas limitaciones u ofrecen ese equilibrio únicamente en circunstancias definidas. El Derecho Internacional requiere un equilibrio individualizado en muchos casos específicos, por ejemplo, casos que involucran el principio de “interés superior del niño”.

## Ejemplo

El señor Teoh, un ciudadano de Malasia, arribó a Australia en mayo de

1988 y se le otorgó un permiso de entrada temporal. En julio, se casó con Jean Lim, una ciudadana Australiana. El señor. Teoh tuvo cuatro hijos en ese tiempo, y posteriormente otros tres hijos de su matrimonio.

El 3 de febrero de 1989, el señor. Teoh solicitó un permiso de entrada permanente. En noviembre de 1990 fue acusado de importación y posesión de heroína. Fue sentenciado a seis años de prisión. El juez que lo sentenció aceptó que la adicción del Señor. Teoh a la heroína era un factor relevante para explicar su conducta.

En enero de 1991, al Señor. Teoh le fue negado el permiso de entrada personal: su registro criminal significó que no podía cumplir el requisito de buenos antecedentes. En julio de 1991 y nuevamente en febrero de 1992, un delegado del ministro ordenó la deportación del Señor. Teoh.

El Señor. Teoh apeló la decisión ante la Corte Federal., que resolvió que la ratificación de Australia de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (a pesar de no ser parte de la ley australiana), creó una expectativa legítima en los padres e hijos que una acción por la Mancomunidad habría conducido, de conformidad con los principios de la convención. Entre otras cosas, la convención (Art. 3) señala que “en todas las acciones relativas a los niños [...] los mejores intereses de los niños deberán ser una consideración primaria”.

En este caso, el requisito de buenos antecedentes, de conformidad con las instrucciones del departamento, fue tratado como la consideración primaria: el tomador de la decisión no trató los intereses de los niños así. Por lo tanto, al señor Theo le fue negado un procedimiento imparcial.

3. Las normas sobre derechos humanos pueden presentar limitaciones sustantivas en los poderes expansivos normales de un Estado para expulsar o excluir a los extranjeros.

## Ejemplo

Varios instrumentos de derechos humanos impiden la expulsión colectiva de los extranjeros. Más aun, como una práctica que precede los instrumentos modernos sobre derechos humanos, la mayoría de los Estados privilegian la inmigración de los miembros de las familias de

los ciudadanos (especialmente cónyuges e hijos menores) y a menudo de parientes de personas con derechos de residencia permanentes también. En la deportación, generalmente se ha permitido la consideración de conexiones familiares y sus impactos antes de decretar la expulsión.

Alisa, hija menor de la señora Hadzira Sulejmanovic, padece síndrome de Down; junto con su esposo, el señor Paso, los Sulejmanovic eran solo una familia de entre docenas de expulsados de Italia después de haber estado detenidos en el Casilino 700 y en la Tor de 'Cenci' afuera de Roma, Italia, el 3 de marzo de 2000. El 7 de marzo de 2000, se le envió una carta al primer ministro italiano máximo D'Alema para expresar preocupación sobre esta expulsión en grupo, señalando que la expulsión colectiva de extranjeros contraviene el artículo 4 del Protocolo 4 de la Convención Europea sobre Derechos Humanos.

Quien se encontraba en particular riesgo era Alisa Sulejmanovic, hija de los solicitantes Paso y Hadzira, que sufre de síndrome de Down y a quien se le practicó una operación a corazón abierto justo antes de la expulsión. El sistema de transporte y la infraestructura en Bosnia, Herzegovina, estaban aún en la etapa de la posguerra, y enfermedades crónicas, como la de Alisa, que no pone en riesgo la vida cuando existe el cuidado médico adecuado, ahora podía ser fatal.

Tomando en consideración el reporte sobre el estado actual de los retornados, se instaló una subcomisión suplementaria a nombre del solicitante para ofrecer información adicional a la Corte sobre el estado actual de los retornados. La Corte falló en el sentido de que cuando existan bases sustantivas para creer que la persona involucrada, en caso de ser deportada, enfrente un riesgo real de ser sujeta a tortura o trato inhumano o degradante o castigo en el estado receptor, esa deportación forzosa viola el artículo 3 (prohibición de trato inhumano o degradante) de la Convención Europea sobre Derechos Humanos. Después de la audiencia del 14 de marzo de 2002, la Corte declaró admisible el caso de Sulejmanovic y otros contra Italia.

4. Los años recientes han visto un desarrollo rápido de casos legales que consideran si, o hasta qué punto, las normas explícitas sobre derechos

*Libro de Jurisprudencia núm. 10 1997-98 Decisiones Administrativas (Efecto en Instrumentos Internacionales) Ley 1997, Parlamento de Australia, Librería parlamentaria. Disponible en: <http://www.aph.gov.au/library/pubs/bdl/1997-98/98bd010.htm>*

humanos, relacionadas con la familia, limitan las decisiones de admisión y expulsión. Las protecciones más amplias de este tipo se han desarrollado bajo el artículo 8 de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (ECHR), que protege el derecho de una persona a la privacidad, al hogar, y a la vida familiar. Varias decisiones de la Corte Europea sobre Derechos Humanos han aplicado esta disposición para prohibir la expulsión de residentes extranjeros (generalmente, pero no siempre, individuos que obtuvieron su residencia como menores), aun cuando la base de la expulsión propuesta haya sido la comisión de crímenes serios.

5. La práctica de los Estados fuera de Europa acepta más fácilmente la expulsión de residentes de larga estancia sobre la base de crímenes, aun sobre objeciones basadas en derechos familiares. El Comité de Derechos Humanos de la ONU ha sostenido esas expulsiones por encima de los reclamos basados en disposiciones comparables del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR-PIDCP). Las últimas tendencias en el Comité de Derechos Humanos, sin embargo, podrían reflejar una aplicación menos respetuosa de las normas de expulsión, pero los casos del Comité no son extensivos. La última evaluación podría ser la práctica actual de los Estados que son parte de la convención, y es por mucho lejana a la realidad que, fuera de Europa, la práctica del Estado admitirá la protección familiar en casos que involucren a personas que hayan cometido crímenes.
6. El Derecho Internacional sobre derechos humanos impone requisitos de procedimientos sobre las decisiones de expulsión, que generalmente se considera implican mayores trabas que las admisiones. Los límites ubicados cuidadosamente en estas obligaciones revelan el amplio margen de discrecionalidad que los Estados tienen aun en este supuesto. Un ejemplo de esto es el artículo 13 del ICCPR-PIDCP, que señala:

El extranjero que se halle legalmente en el territorio [...] solo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley y a menos que razones imperiosas de seguridad nacional se opongan a ello, se permitirá a tal extranjero exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión, así como someter su caso a revisión ante la autoridad competente o bien ante la persona o personas designadas especialmente por dicha autoridad competente, y hacerse representar con tal fin ante ellas.

- » Note que esta garantía aplica solo a aquellos que se encuentran legalmente en el territorio y no incluye a los que ingresaron de forma clandestina o a aquellos que solicitan admisión en la frontera.
- » Las protecciones de procedimiento bajo el artículo 13, aunque importantes, son más modestas que aquellas que aplican a juicios criminales bajo el artículo 14 del ICCPR. El artículo 13 requiere solo un procedimiento establecido por la ley y alguna oportunidad para “someter las razones en contra de la expulsión”, con un requerimiento modesto para la revisión por representación ante la autoridad competente.
- » Incluso estas garantías limitadas podrían ser eliminadas si existen razones de seguridad nacional, una disposición que podría dar espacio a procedimientos *ex parte in camera* en casos de terroristas.
- » Se ha discutido que otras disposiciones relevantes, como los requerimientos básicos para respetar la dignidad inherente de la persona humana cuando alguien es privado de la libertad, o el derecho a una reparación efectiva, podría provocar protecciones adicionales de procedimiento, pero dicho requisito no ha sido desarrollado claramente. En cualquier caso, muchas naciones con regímenes desarrollados para la administración de la migración aplican, de hecho, procedimientos que van más allá de los mínimos reconocidos en la gran mayoría de los casos.



### Puntos para reflexionar

1. ¿Qué características le gustaría a usted encontrar en una política que regule la admisión y la expulsión de personas?
2. ¿Su Estado tiene criterios y procedimientos que determinen cuándo alguien que desea entrar al país sea una amenaza para la seguridad nacional? ¿Cuáles son? ¿Qué tan efectivos son?
3. Compare las bases para la expulsión con las bases para la admisión de personas en su Estado. ¿De qué forma son diferentes?
4. ¿De qué manera su Estado equilibra el interés de los individuos con el interés del Estado antes de decidir sobre la expulsión de una persona? ¿Hay posibilidad de apelación ante la autoridad judicial?

#### 4.3.4 Restricciones en la admisión y expulsión

La norma antidiscriminatoria sirve principalmente para imponer una carga modesta al Estado, solicitándole que provea una justificación por cualquier distinción prevista en la ley o práctica que sean utilizadas como bases para la admisión y expulsión.

- » Algunos académicos piensan que la prueba para esta norma requiere racionalidad y proporcionalidad al momento de juzgar las distinciones del Estado, un estándar que implica una investigación más profunda en el caso del Estado y, por lo tanto, resulta en una autoridad más amplia para la corte, el comité internacional o cuerpo de académicos para evaluar las distinciones del Estado.
- » Otros comentaristas dicen únicamente que la carga del gobierno es sugerir “alguna base racional” para la diferenciación relevante al propósito que busca alcanzarse.
- » Los tribunales locales e internacionales tienden generalmente a aplicar una revisión altamente diferenciada a las distinciones señaladas en la ley o en la práctica que son utilizadas como bases para la admisión y la expulsión. Esto favorece una interpretación de la norma antidiscriminatoria que solo requiere “alguna base racional” para la diferenciación relevante en el propósito que el Estado busca alcanzar.

#### Puntos importantes

1. La norma general en contra de la discriminación no ha sido aplicada para imponer un estrecho escrutinio que evalúe la amplia variedad de distinciones que el Estado utiliza como bases para la admisión y la expulsión.
2. Actualmente, las distinciones raciales explícitas no son juzgadas de modo que se cumpla cabalmente con la norma antidiscriminatoria.
3. Las distinciones aplicadas sobre la base de la nacionalidad del migran. La norma aparece en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y se refuerza y amplía en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, y la Convención Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como en una colección

*Derechos Europeos en Roma (ERRC). Disponible en: <http://www.errc.org>*

de otros tratados regionales y universales sobre derechos humanos. A menudo esas distinciones reflejan varias obligaciones de un Estado para con diferentes países.

- Los vínculos tradicionales, históricos o culturales también pueden provocar el surgimiento de reglas facilitadoras de admisión en comparación con aquellas impuestas a ciudadanos de otros países.
- Los Estados pueden desarrollar distinciones basadas en la nacionalidad, en respuesta a desarrollos específicos de política exterior, como la imposición o exención a países específicos del requisito de visa, o incluso la suspensión del proceso de visa o de migración.

La Norma de *Non-refoulement*: un caso especial de antidiscriminación. Una limitación altamente significativa sobre la expulsión deriva, inicialmente, a partir de la obligación de no retorno establecida en el artículo 33 de la ampliamente aceptada Convención de 1951 relativa al Estatuto de los Refugiados. Esa disposición limita la expulsión o retorno a un Estado en donde la vida de un refugiado o su libertad podría estar amenazada debido a su raza, religión, opinión política, nacionalidad o pertenencia a un grupo social en particular.

- Esta obligación es ahora generalmente considerada como parte del derecho consuetudinario internacional y supera otras bases ordinarias para la expulsión de personas que cumplen con la definición de refugiado establecida en el artículo 1 de la convención.
  - Se permiten excepciones cuando la persona es considerada razonablemente peligrosa para la seguridad del Estado o ha sido convicto por un crimen particularmente serio.
4. El principio de no retorno no previene la expulsión a un tercer Estado (aunque el Estado que expulsa tiene alguna obligación para evitar cadenas de devolución al Estado que persigue).
  5. El principio de no retorno no lleva automáticamente al asilo, residencia u otros estatus permanentes. Estas garantías son aún consideradas dentro de las prerrogativas discrecionales de los Estados. Algunos Estados, particularmente países en desarrollo, conservan esas garantías más amplias y buscan que la comunidad internacional asista para encontrar otras soluciones, aun cuando se abstienen de retornar a los individuos al país de origen.

*Ex parte: hecho solo por una parte; una comunicación ex parte es cuando una parte en disputa se comunica con un juez sin la presencia de las otras. In camera significa en la oficina privada del juez.*

6. Algunas obligaciones comparables para el no retorno se han desarrollado bajo otros regímenes, a escala global y regional.
- La Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (CAT) prohíbe el retorno de una persona en donde existen bases sustantivas para creer que la persona estará en peligro de ser sujeto a tortura, y muchas cortes y juzgados sostienen que esta obligación es ahora parte del Derecho Internacional vinculante a todos los Estados, sean o no parte de la CAT.
  - El artículo 3.º de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (que prohíbe la tortura o el trato cruel, inhumano o degradante) ha sido interpretado en el sentido de que se prohíbe el retorno a otro país si en tal existe un riesgo real de tortura o tratamiento inhumano. Algunas disposiciones similares en otros tratados sobre derechos humanos están comenzando a ser interpretadas en el sentido de que imponen obligaciones similares sobre el no retorno. Sin embargo, hasta dónde se extiende esta obligación de no retorno aún no es tan claro. Algunos países observan, como un asunto de obligación legal, solo los límites establecidos en la CAT y en la Convención de 1951 sobre refugiados.
  - La práctica del Estado también refleja las frecuentes decisiones nacionales para evitar la expulsión de personas (que no cumplan con la definición señalada en la Convención sobre Refugiados de 1951 o los requisitos señalados en la CAT) a países en medio de conflictos armados severos, a través del uso de alguna forma de protección temporal o suspensión temporal de los procedimientos de deportación. La práctica del Estado varía, sin embargo, y persiste la controversia sobre si la mayoría de los Estados involucrados ven esta abstención como un asunto de obligación legal o como algo para utilizar sus capacidades discrecionales.

## Ejemplo

Balabou Mutombo, un congolés amenazado con ser deportado de Suiza, era un miembro de un partido opositor en Zaire, en donde había sido arrestado y torturado en 1989. Certificados médicos confirmaron su declaración. Después de que esta solicitud de asilo y su apelación fueron rechazadas, su abogado llevó el caso al Comité en Contra de la Tortura (un órgano establecido bajo la Convención en contra de la Tortura). El Comité examinó su caso e informó a Suiza que si Balabou Mutombo era retornado a Zaire, esta acción constituiría una violación al artículo 3 de la Convención en contra de la Tortura. El Gobierno suizo anuló entonces la orden de deportación.



### Puntos para reflexionar

1. ¿Cuál es la interpretación en su Estado sobre la prueba más apropiada para la no discriminación?
2. ¿Qué obligaciones de no retorno reconoce su Estado para los refugiados?
3. ¿Qué procedimientos recomendaría usted para cumplir con la norma del no retorno?
4. ¿Existe una política de discriminación legal por nacionalidades en su país en materia migratoria? ¿Cuáles son sus fundamentos?

#### 4.3.5 Autoridad del Estado y ciudadanía

Los Estados tienen amplia discreción para establecer sus propias reglas en la adquisición de la ciudadanía. El artículo 1 de la Convención de La Haya sobre Ciertos Asuntos Relativos al Conflicto de las Leyes Nacionales de 1930 contiene la siguiente disposición, la cual generalmente se considera que refleja el Derecho Internacional Consuetudinario: “Cada Estado determinará bajo sus propias leyes quiénes son sus nacionales. Esta ley deberá ser reconocida por otros Estados en la medida en que sea consistente con las convenciones internacionales, la costumbre internacional y los principios de derecho generalmente reconocidos en relación con la nacionalidad”.

Otras fuentes del derecho imponen menos restricciones sobre el reconocimiento de un Estado de conceder la ciudadanía, siempre y cuando exista un vínculo genuino entre el Estado y el individuo. En pocas circunstancias, el Derecho Internacional general podría decir algo más sobre la adquisición de la ciudadanía, pero las normas son modestas en su alcance o laxas en contenido. Autoridad para retirar la ciudadanía. Los Estados también cuentan con amplia discrecionalidad para establecer sus propias reglas para la pérdida de la ciudadanía, aunque una disposición importante de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Art. 15[2]) señala que “nadie puede ser privado de manera arbitraria de su nacionalidad o negársele el derecho de cambiar su nacionalidad”.

Esta norma podría bien ser considerada como parte del Derecho Internacional Consuetudinario, pero aún no han sido definidos claramente los estándares concretos para evaluar la arbitrariedad en este contexto; del mismo modo, muchos Estados reconocen como causas para la pérdida de la ciudadanía algunas o todas de las siguientes condiciones:

- Renuncia voluntaria
- Adquisición voluntaria de ciudadanía en otro Estado
- Asumir funciones gubernamentales en otro Estado
- Servir a las fuerzas militares de otro Estado
- Fraude probado en la adquisición de la ciudadanía a través de la naturalización

## Puntos importantes

1. Los Estados pueden decidir si adoptan los principios de *ius soli* o *ius sanguinis* –o más a menudo, una combinación distintiva– como la base para atribuir la ciudadanía a partir del nacimiento, con modificaciones y limitaciones específicas como los Estados juzguen.
2. Los regímenes de naturalización –que ofrecen ciudadanía después del nacimiento– pueden ser abiertos o restrictivos, a partir de cómo elija el Estado.
3. No se le solicita a un Estado extender la ciudadanía, aun a la segunda o tercera generación nacida en su territorio.

Existe una tendencia emergente en la práctica del Estado hacia la reducción de las reglas que hacen difícil para la segunda o tercera generación adquirir la ciudadanía del país de residencia, debido a que los Estados huéspedes desean promover la integración de poblaciones extranjeras con periodos largos de residencia.

La modificación de 1999 a las leyes de ciudadanía en Alemania, que introdujo un elemento modesto de *ius soli* a un sistema que había estado basado completamente en *ius sanguinis*, es una tendencia futura.

## Ejemplo

En Suiza, la ley sobre naturalización fue revisada para facilitar la adquisición de la nacionalidad. Específicamente, las consideraciones son facilitar la

naturalización de inmigrantes de segunda generación que crecieron en Suiza y de inmigrantes de tercera generación que nacieron en ese país.

4. Los Estados pueden elegir aceptar o desincentivar la doble nacionalidad, aunque ha sido evidente una tendencia decidida hacia la aceptación durante los últimos 30 años. Un número creciente de Estados, incluyendo muchos que han sido fuertes opositores de la doble nacionalidad, ahora aceptan el estatus y en muchos casos la promueven activamente en la parte de sus nacionales que han vivido en otros países por muchos años.
5. El artículo 24 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados señala responsabilidades relativas a la naturalización para los refugiados legalmente reconocidos y establecidos en un país de refugio: “Los Estados parte deberán, en la medida de lo posible, facilitar la asimilación y naturalización de los refugiados. Deberán, en particular, hacer todos los esfuerzos para hacer más expeditos los procesos de naturalización y para reducir en lo posible los cargos y costos de dichos procesos”.
6. La Convención sobre la Reducción de los Apátridas de 1961 impone aun más a la autoridad nacional sobre la ciudadanía, al requerir la concesión de esta en una variedad de circunstancias si la persona fuera dejada como apátrida, pero solo 26 Estados son parte de esta convención.

## Conclusiones del capítulo

El Derecho Migratorio Internacional es complejo y está evolucionando conforme la cooperación entre Estados se vuelve más necesaria. El principio de que el Derecho Internacional prevalece por encima del derecho nacional tiene implicaciones importantes para la autoridad del Estado y los derechos de los migrantes.

Los responsables de administrar la migración necesitan tomar nota de los tratados e instrumentos existentes y los principios sobre los cuales están basados. El futuro de la administración de la migración está íntimamente vinculado con el desarrollo creciente de instrumentos internacionales efectivos. La comunidad internacional está llamada, de manera creciente, a equilibrar los intereses en seguridad y control de la migración, con los intereses sobre derechos humanos y derechos de los migrantes. Los derechos de los migrantes, y sus correspondientes obligaciones, pueden protegerse y administrarse combinando los principios de conocimiento, legalidad, transparencia y proporcionalidad en una administración integral de la migración.

El Derecho Internacional presenta algunas restricciones sobre la autoridad amplia del Estado. El desarrollo de la política migratoria es un ejercicio para equilibrar los intereses de los Estados individuales con los intereses del conjunto de los Estados para una migración ordenada, así como con los derechos de los migrantes. Los principios económicos, políticos, prácticas del pasado, seguridad y derechos humanos constituyen el conjunto de factores que la política migratoria debe evaluar y atender para administrar e influenciar en la dinámica relación entre Estados individuales y las normas y leyes internacionales.

### **Instrumentos internacionales en orden cronológico:**

- » Protocolo Especial relativo a Apátridas (1930)
- » Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)
- » Convención sobre la Prevención y Castigo del Crimen de Genocidio (1948)
- » Convención 97 de la OIT relativa a la Migración para Empleo (revisada 1949)
- » Convención relativa al Estatuto de los Refugiados (1951) y su Protocolo (1967)
- » Convención sobre Derechos Políticos de las Mujeres (1953)
- » Convención sobre el Estatus de Apátrida (1954)
- » Acuerdo sobre el Refugio de los Hombres del Mar (1957) y su Protocolo (1973)
- » Convención de la OIT relativa a la Discriminación con respecto al Empleo y Ocupación (1958)
- » Convención de la Unesco en contra de la Discriminación en la Educación (1960)
- » Convención sobre la Reducción de Apátridas (1961)
- » Convención de la OIT 118 concerniente a la igualdad del Trato de Nacionales y No Nacionales en Seguridad Social (1962)
- » Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965)
- » Convención Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos y Protocolo Opcional (1966)
- » Convención Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)
- » El marco jurídico internacional
- » Convención para la Reducción de Casos de Apátridas (1973)

- » Convención 143 de la OIT relativa a las Migraciones en Condiciones de Abuso y la Promoción de Igualdad de Oportunidades y Trato de los Trabajadores Migrantes (1975)
- » Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación en contra de las Mujeres (1979)
- » Convención de la OIT 157 concerniente al Establecimiento de un Sistema Internacional para el Mantenimiento de los Derechos en Seguridad Social (1982)
- » Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (1984)
- » Convención relativa a la Cooperación Internacional sobre la asistencia Administrativa a los Refugiados (1985)
- » Convención sobre los Derechos del Niño (1989)
- » Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y Miembros de sus familias (1990)
- » Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia organizada Transnacional (2000)
- » Protocolo para prevenir, suprimir y castigar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Menores, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000)
- » Protocolo contra el Tráfico de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000)

### **Instrumentos legales regionales (en orden cronológico):**

- » Convención de los Estados Americanos sobre Asilo Político (1935)
- » Tratado de los Estados Americanos sobre Asilo Político y Refugio (1939)
- » Declaración Americana sobre los Derechos y Obligaciones del Hombre (1948)
- » Convención Europea sobre la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (1950)
- » Protocolo 1 a la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, que asegura ciertos derechos y libertades distintos a aquellos ya incluidos en la Convención (1952).
- » Convención de la OEA sobre Asilo Territorial (1954)
- » Convención de la OEA sobre Asilo Diplomático (1954)
- » Tratado que establece la Comunidad Europea (1957) y su modificación

por el Tratado de Ámsterdam (1999) y el Tratado de Niza (2001) y las regulaciones del Consejo relevantes.

- » Acuerdo Europeo sobre Regulaciones que Rigen el Movimiento de Personas entre Estados Miembro del Consejo de Europa (1957)
- » Acuerdo Europeo sobre la Abolición de Visas para Refugiados (1959)
- » Carta Social Europea (1961, revisada 1996)
- » Protocolo 4 a la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, que asegura ciertos derechos y libertades distintas a las ya incluidas en la Convención y en el Primer Protocolo (1963)

### **El marco jurídico aplicable a las migraciones 100 parte II:**

- » Convención Europea sobre Funciones Consulares (1967) y su Protocolo
- » Convención de la OAU que Rige Aspectos Específicos de Problemas de Refugiados en África (1969)
- » Convención Americana sobre Derechos Humanos: “Pacto de San José, Costa Rica” (1969)
- » Convención Europea sobre la Repatriación de Menores (1970)
- » Convención Europea sobre Seguridad Social (1972)
- » Convención Europea sobre el Estatus Legal de Trabajadores Migrantes (1977)
- » Acuerdo Europeo sobre Transferencia de Responsabilidad para Refugiados (1980)
- » Convención para la Protección de los Individuos en relación con el Procesamiento Automático de Datos Personales (1981)
- » Carta Africana sobre Derechos Humanos y de la Gente (1981)
- » Convención sobre la Transferencia de Personas Sentenciadas (1983)
- » Protocolo 7 a la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (1984)
- » Acuerdo Europeo sobre la abolición gradual de controles en las fronteras comunes (Acuerdo Schengen) (1985)
- » Convención Interamericana para Prevenir y Castigar la Tortura (1985)
- » Convención Europea para la Prevención de la Tortura y Tratos Inhumanos o Degradantes (1987) y sus Protocolos 1 y 2
- » Protocolo adicional a la Carta Social Europea (1988)
- » Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el Área de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –Protocolo de San Salvador– (1988)

- » Carta Africana sobre los Derechos y Bienestar de los Menores (1990)
- » Convención que determina la responsabilidad del Estado por examinar solicitudes de asilo hechas en uno de los estados miembros de la Comunidad Europea (1990)
- » Convención sobre la Implementación Schengen (1990)
- » Tratado sobre la Unión Europea (1992) y su modificación por el Tratado de Ámsterdam (1999) y el Tratado de Niza (2001) y las regulaciones relevantes del Consejo
- » Convención Europea sobre la Participación de Extranjeros en la Vida Pública a Escala Local (1992)
- » Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas (1994)
- » Convención Interamericana sobre la Prevención, Castigo y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres “Convención de Belén do Pará” (1994)
- » Convención Marco Europea para la Protección de Minorías Nacionales (1995)
- » Convención Europea sobre el Ejercicio de los Derechos de los Menores (1996)
- » Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos (1999)
- » Conferencia Mundial contra el Racismo, 2001 (Declaración y Programa de acción)
- » Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (2006)
- » Protocolo facultativo de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad ( 2006)
- » Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2008)
- » Declaración de las Naciones Unidas sobre educación y formación en materia de derechos humanos (2011)

## Bibliografía

CSM. 2004. *Estudio sobre el alcance y contenidos del Art.36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963.*

Gianelli, L. 2007. *El tratamiento de la cuestión migratoria en el derecho internacional.* Curso Interamericano de Migraciones Internacionales.

Geronomi, E. 2002, *Aspectos jurídicos del tráfico de migrantes*,UBA.



## CAPÍTULO V

### LA NORMATIVA NACIONAL

La normativa migratoria nacional se enfoca en los elementos relacionados con las condiciones de admisión de los migrantes, temporales y permanentes, y analiza los procedimientos para determinar la condición migratoria, los sistemas de revisión y la apelación de las personas.

#### Objetivos

Incrementar el conocimiento sobre los elementos esenciales de una autoridad legislativa para administrar la migración.

Comprender mejor los requerimientos para una base legislativa para administrar la migración.

Desarrollar la habilidad para evaluar la suficiencia e integridad de la legislación relacionada con la migración en su particular ambiente.

#### Antecedentes

Una efectiva práctica y legislación de la administración de la migración debe ser consistente con las disposiciones del marco legal básico del Estado. La administración de la migración toma lugar dentro de un contexto legal básico que incluye la Constitución del Estado, el Código Penal, los tratados internacionales, convenciones, e instrumentos que el Estado ha suscrito. También, la administración es influenciada por otros elementos dentro del marco legal general del Estado, por ejemplo, la legislación sobre importación y exportación, la protección de salud pública y la agricultura.

La función de la legislación migratoria es definir las expectativas públicas legítimas relacionadas con la conducta de todos aquellos que están involucrados, directa o indirectamente, en el proceso de la migración. Para

lograr lo anterior, la legislación definirá los derechos y responsabilidades de los migrantes, aquellos que actúan a su nombre, y las responsabilidades y autoridades de aquellos que actúan directa o indirectamente a nombre del Estado.

La legislación que contiene claras sobre propósitos y objetivos ofrece ventajas importantes, ya que estas declaraciones definen las expectativas y autorizan la implementación de políticas efectivas para administrar la migración. Sin embargo, aunque la legislación ofrece una guía, no puede hacer el trabajo de un sistema completo de administración de la migración. Una legislación efectiva también ayudará en el control, la responsabilidad y el transparente uso de la discrecionalidad. Esta deberá utilizarse en situaciones que caigan fuera de lo que anticipa la legislación, o cuando el imponer la ley de una forma estricta y literal (al pie de la letra) fuera inconsistente con una toma de decisión humanitaria o compasiva.

## 5.1 Elementos de una normativa migratoria

Esta sección revisa las características de una autoridad legislativa integral para administrar la migración. Inicialmente se describen los fundamentos y alcances de la legislación sobre migración y los elementos que se necesitan para cumplir el propósito de la legislación dentro del marco de las prioridades del Estado y sus intereses, así como de las normas internacionales. En la segunda parte se discuten varios temas y opciones legislativas relacionadas con el estatus legal, las sanciones, los procesos de salida, los transportadores, el tráfico y la trata de migrantes.

### Mensaje clave

La legislación sobre migración debe reflejar los objetivos de política estratégicos del Estado, las políticas operativas y su marco institucional adoptado para la administración de la migración. Al mismo tiempo, la legislación debería incluir el uso controlado, responsable y transparente de la discrecionalidad, respetar los derechos de los migrantes y ser guiada por los principios de justicia natural, transparencia y cumplimiento con los acuerdos internacionales.

### 5.1.1 Elementos de la legislación migratoria

Al nivel más fundamental, es necesario tener autoridad legislativa que rijan:

- La entrada al Estado
- La salida del Estado
- El otorgamiento de un estatus regular a las personas a quienes se permite permanecer en el Estado de forma temporal o permanente

Además del título y una definición de los términos utilizados en la legislación, también es útil fijar, de la forma más clara posible, los objetivos políticos. Debido a que la legislación migratoria es frecuentemente sujeta a litigios y retos, establecer objetivos políticos en un preámbulo ofrece claridad adicional a las cortes que guiarán su subsiguiente interpretación. El preámbulo de la legislación puede ser una declaración cuyo propósito podría reflejar la promoción de los intereses locales e internacionales del Estado, y después señalar cuáles son estos. Algunos ejemplos incluyen:

- Promoción del desarrollo demográfico del Estado.
- Satisfacer las demandas del mercado laboral del Estado.
- Mantener y proteger la salud y seguridad del Estado.
- Facilitar la entrada de visitantes con el propósito de incrementar el intercambio comercial, turismo, y actividades culturales y científicas.
- Proteger los derechos de los migrantes universalmente reconocidos.
- Prevenir la migración irregular y promover la cooperación internacional en este campo.

El preámbulo también puede fijar los principios de la legislación. Esto se logra identificando los principios constitucionales y otros utilizados como supuestos en la redacción de la legislación. Como mínimo, generalmente incluyen:

- El derecho de los ciudadanos del Estado a entrar y salir, incluyendo cualquier persona que tuviera este derecho sin necesidad de pedir permiso o un estatus especial.
- El hecho de que ninguna persona, distinta a la descrita anteriormente, tiene el derecho de ingresar o permanecer en el Estado.
- El hecho de que una persona puede entrar al Estado como un inmigrante y puede convertirse en residente permanente del Estado cumpliendo ciertas condiciones para otorgar el estatus de inmigrante.

- El hecho de que a un visitante pueda otorgársele el ingreso cuando las condiciones de admisión y permanencia como visitante han sido satisfechas, y se le permita permanecer durante el periodo para el cual se le otorgó el ingreso.

## Puntos importantes

1. Después de identificar la autoridad del Estado y su responsabilidad para administrar el movimiento de personas hacia y a través de su territorio, la legislación debe identificar los requisitos legislativos y normativos para el ingreso al país. Como mínimo, debe establecer que cuando una persona busca ingresar, la responsabilidad de probar que se posee el derecho de hacerlo o que su admisión no será contraria a la legislación descansa en el individuo. También, la legislación debe establecer que se les puede negar el permiso a las personas a ingresar al Estado o a sus puntos fronterizos.
2. La administración de la legislación debe establecer que cada persona que desea ingresar al Estado necesita presentarse personalmente para inspección en los puntos de entrada designados en la frontera, y que es responsabilidad de un oficial apropiado en el punto de entrada determinar si se le permite el ingreso o no a la persona. Para apoyar lo anterior, la legislación debe también otorgar autoridad para implementar los principales elementos de un proceso de inspección, como se describe a continuación.
3. La legislación debe otorgar autoridad para establecer procedimientos en donde puedan ejercerse las funciones de inspección primaria y secundaria. Estos procedimientos incluirán como mínimo recolectar datos sobre los documentos de viaje (de forma mecánica o manual), así como registrar el término de estancia otorgado y cualquier condición impuesta al ingreso.
4. La legislación debe identificar y otorgar autoridad para ello y los procedimientos que rijan el permiso para entrar al Estado. Esto generalmente consiste en el pasaporte y sistema de visado. La legislación debe establecer que el propósito de la visa es otorgar permiso para ingresar al Estado a personas que cumplen con las condiciones fijadas. Debe también establecer las circunstancias bajo las cuales una visa puede ser negada.
5. La legislación debe señalar las condiciones de ingreso que pueden ser impuestas a las personas a quienes se les otorga la entrada para propósitos

específicos. Estos aspectos de una autoridad legislativa ofrecen estatus legal a las personas que son admitidas temporalmente al Estado, establecen las condiciones de entrada y permanencia y aclaran que una persona tiene el estatus legal de visitante si a esta se le ha otorgado formalmente el ingreso y no ha violado el término de su permanencia u otras condiciones impuestas sobre su admisión.

- » La legislación debe ofrecer autoridad para establecer regulaciones que rijan la facilitación del ingreso o medidas preferenciales para categorías específicas de personas, por ejemplo, miembros de una familia, personas de negocios y trabajadores temporales o permanentes.
  - » Siempre que sea posible lo anterior, debería ser en condiciones estandarizadas. La práctica internacional apoyaría las condiciones relacionadas con el trabajo, estudio, o cambio de estatus para el cual fue otorgado el ingreso. Muchos Estados han encontrado práctico establecer marcos de tiempo estandarizados para la residencia temporal. Estos estándares de tiempo son limitados en número y realistas en términos de su aplicación.
  - » La legislación de este tipo generalmente contiene una disposición para el efecto de que, mientras una persona tenga estatus legal, pueda hacer una solicitud para cancelar o modificar sus condiciones de ingreso o para ampliar el periodo de su estancia. En esos casos, la legislación necesitaría otorgar autoridad para especificar el departamento o agencia al que dicha solicitud puede ser hecha y otorgar autoridad a los funcionarios para aprobar o rechazar una solicitud sobre la base de las condiciones establecidas en la legislación.
6. La legislación debería señalar claramente las bases y procedimientos para identificar y procesar personas seleccionadas o aceptadas como residentes permanentes.
  7. La legislación debería otorgar autoridad para establecer procesos y procedimientos diseñados para determinar los méritos de las solicitudes de protección de refugiados o para la admisión o permanencia basados en consideraciones humanitarias y compasivas. Si el Estado es signatario de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados, entonces los principios fijados en la legislación también podrían incluir el hecho de que a una persona que está buscando asilo al amparo de esta convención puede otorgársele el ingreso bajo ciertas condiciones. La legislación debería señalar las condiciones y procedimientos para permitir el ingreso de solicitantes de asilo.

8. La legislación debería sancionar procesos administrativos cuando se realicen solicitudes en el país para un cambio en el estatus migratorio y cuando se generen solicitudes para regularizar el estatus de quienes entran de manera indocumentada, que no se incluyen en el sistema de determinación de asilo.
9. La legislación debería señalar las bases para rechazar el ingreso de una persona al Estado. Esto requiere señalarse de la forma más clara posible. Como mínimo, las razones de inadmisibilidad generalmente incluyen:
  - No presentar documentos de viaje válidos
  - Representar un peligro para la salud pública o la seguridad pública
  - La incapacidad de una persona de sufragar sus gastos económicos
  - Bases razonables para creer que una persona ha cometido un crimen o está involucrada en alguna actividad criminal
  - Bases razonables para creer que una persona está o ha estado involucrada en actividades de terrorismo, espionaje o subversión
  - Uso de documentos falsos para obtener una visa, documentos de viaje, o estatus migratorio
  - No haber salido de un Estado habiendo tenido una orden para hacerlo
10. Definición de la autoridad. La legislación debería identificar la unidad organizacional autorizada para decidir sobre las solicitudes de visa –y si se incluyen tasas de servicios–; a la autoridad, para realizar el cobro de derechos por emitir una decisión sobre una solicitud de visa, y en dónde reside la autoridad, para fijar la cantidad de cualquier derecho. La legislación debe aclarar si los derechos son cobrados por la visa o para cubrir el costo del procesamiento de una solicitud y el otorgamiento de una decisión. Muchos Estados utilizan el segundo enfoque. De esta forma, el pago de un derecho no implica una decisión positiva, y si una visa es rechazada sobre las bases señaladas en la legislación no se aplica un reembolso del cobro.
11. La legislación debe también sentar las bases para establecer los lugares en donde se pueden llevar a cabo las solicitudes. Esto generalmente refleja una práctica donde las visas son emitidas en las misiones de los Estados ubicadas en otros países. Sin embargo, algunos Estados también necesitan hacer disposiciones para la emisión discrecional de visas en otra ubicación para personas a quienes obtenerla en una misión les representaría alguna dificultad. La legislación debe establecer la

autoridad para el procedimiento de recibir, evaluar y decidir sobre las solicitudes de visa. Como mínimo, esto incluye:

- Una forma autorizada para solicitud.
- La solicitud para examinar al solicitante así como sus documentos en los casos en que las intenciones del solicitante sean sospechosas o poco claras.
- La solicitud para evaluarla en términos de las bases establecidas para otorgar o rechazar una visa y otra información disponible para auxiliar al oficial a tomar una determinación (ejemplo: una lista de gente no deseable o un perfil de solicitantes problemáticos).
- El otorgar una decisión en tiempo apropiado.
- La solicitud para registrar y retener todas las solicitudes y decisiones por un periodo fijo.
- La solicitud para proporcionar datos sobre la visa a los oficiales que lleven a cabo la inspección en los puntos de entrada al Estado y, si se requiere, a la base de datos centralizada.

12. El proceso de inspección. Cada persona que busca ingresar a un Estado podría ser sujeto de inspección (primaria). Es el deber de la persona que busca ingresar contestar verazmente todas las preguntas que se le hagan durante la inspección y otorgar la documentación requerida por los oficiales para el propósito de establecer si puede entrar o no al Estado.

La legislación debe autorizar al oficial que conduce la inspección primaria para que:

- Admita a personas que tienen el derecho de entrar al Estado.
- Otorgue entrada al Estado a aquellas personas que cumplan con las condiciones de ingreso señaladas en la legislación.
- Establezca un tiempo de estancia de la persona en el Estado.
- Establezca los términos y condiciones para el ingreso y estancia.
- Realice una inspección y referir a la persona que está siendo examinada a otro oficial para una inspección más detallada (secundaria) de la persona o sus documentos.

La legislación debe autorizar al oficial que lleva a cabo la inspección secundaria para que:

- Otorgue la entrada al Estado a las personas que, después de una inspección adicional, cumplan las condiciones de ingreso señaladas en la legislación.

- Establezca un periodo de estancia en el Estado.
- Establezca términos y condiciones para el ingreso y la estancia.
- Niegue la entrada al Estado de las personas que cumplan las condiciones de inadmisibilidad señaladas en la legislación.
- Detenga a personas a quienes les ha sido negada la entrada, hasta por el tiempo en que ellos puedan salir del punto de entrada (o en algunos casos la zona fronteriza) de una forma señalada en la legislación.
- Refiera a las personas que requieran de procesamiento adicional fuera del punto de entrada o de la zona fronteriza, al departamento gubernamental apropiado, y hacer cumplir esta referencia como una condición de ingreso para la persona interesada.



### Puntos para reflexionar

1. ¿Cuáles son los intereses nacionales más importantes que a su Estado le preocupa consigne la legislación migratoria?
2. ¿En qué medida sirve la legislación vigente en la materia a los objetivos de la política migratoria de su Estado?
3. ¿En qué medida la legislación migratoria presente o propuesta en su país apoya la implementación de una política operativa clara y transparente para la administración de la migración?
4. ¿En qué medida la legislación migratoria presente o propuesta en su país delinea claramente los derechos y obligaciones de la rama ejecutiva del gobierno y de sus agentes, de los tribunales y de la rama legislativa del gobierno?
5. ¿Qué imagen pública tiene la legislación migratoria en su país?
6. ¿Considera que las obligaciones a los individuos contenidas en la legislación migratoria de su país son razonables, legítimas y consistentes con las libertades básicas?

### 5.1.2 Opciones y temas sobre legislación migratoria

Una característica importante de definir por la autoridad legislativa aplicada a la migración es el concepto de “estatus regular”. Al establecer las condiciones y procedimientos bajo los cuales se le permite a alguien que no es ciudadano gozar un estatus regular dentro del Estado, esa legislación también establece que una persona deja de tener el estatus regular de un visitante si deja de cumplir con cualquier término o condición impuesta para su ingreso y permanencia, o si permanece en el Estado por un periodo mayor del que le fue autorizado.

Por lo tanto, la legislación establece que se puede juzgar que una persona no tiene estatus regular en el Estado si ingresa por cualquier lugar distinto a los puntos de entrada designados, y no se presenta para la inspección de ley, o si ingresa o permanece en el Estado utilizando pasaporte falso o fraudulentamente obtenido, visa u otros documentos de identidad, o utilizando medios fraudulentos o no propios.

A partir de lo anterior, se desprende que la autoridad legislativa necesita apoyar el establecimiento de procedimientos por los cuales pueda determinarse que el estatus regular de un migrante es poco claro, o en casos de contención.

Esto sería un proceso consistente con la justicia natural y las obligaciones constitucionales del Estado, por el cual se legitima el argumento de un oficial del Estado de que si una persona no tiene estatus regular por una u otra de las razones anteriores pueda ser examinada y generar una toma de decisiones. Como mínimo, este procedimiento incluye generalmente:

- » Presentar evidencia a un juez imparcial que apoye la conclusión de que una persona no tiene estatus regular en el Estado.
- » Ofrecer a la persona involucrada hacer de su conocimiento la argumentación de su estatus no regular, así como la evidencia de apoyo.
- » Ofrecer una oportunidad para la persona involucrada de presentar evidencia que sea tomada en cuenta en la decisión final.

En el caso de aquella persona –en que se determina a partir de ese proceso– que no tiene un estatus regular en el Estado, la legislación necesita otorgar autoridad para removerla de su territorio, así como generar un proceso para implementar esas remociones. Esto se alcanza señalando las consecuencias para quien se determinó que no tiene estatus regular, y otorgando autoridad a la agencia o departamento competente para imponer dichas consecuencias. Como mínimo, este procedimiento requiere generalmente emitir una orden a la persona para que salga del Estado dentro de un tiempo específico.

La ley debería especificar el departamento o agencia que tiene la autoridad de emitir esa “orden de salida”. También debería especificar que es bajo la responsabilidad de la persona involucrada, confirmar su cumplimiento de esta “orden de salida” en el tiempo y lugar de salida del Estado. Una orden para deportación involuntaria se emite si una persona no deja voluntariamente el territorio dentro del tiempo especificado en la orden de salida.

La legislación debería especificar el departamento o agencia que tiene la autoridad para emitir esa orden, y un procedimiento para emitirla y comunicarla a la persona involucrada. En algunos casos, para evitar un costo y complejidad adicional, la legislación debe explicitar que la orden de salida se vuelve automáticamente una orden de expulsión si no se actúa sobre la persona involucrada al final del periodo especificado.

## Puntos importantes

1. La legislación debería autorizar el establecimiento de un procedimiento a seguir para remover a una persona del territorio del Estado. Como mínimo, esto generalmente incluye:
  - Retornar a la persona involucrada al país desde donde entró, bajo cualquier acuerdo que pudiera existir para facilitararlo.
  - Retornar a la persona involucrada al país en donde residió de manera permanente por última vez antes de ingresar al Estado.
  - Retornar a la persona involucrada a su país de nacionalidad o país de nacimiento.
2. La legislación debería especificar las consecuencias del tráfico de migrantes y la trata de seres humanos; para abordar este tema, se debería especificar que aquellos individuos que a sabiendas organizan o ayudan en el ingreso o salida a personas que no cuentan con documentos de viaje válidos, tal como lo exige la ley, son culpables de un crimen; así mismo debería especificar las consecuencias de esta ofensa. Como mínimo, esto generalmente incluirá una multa o un término de encarcelamiento, o ambos, y el decomiso de cualquier vehículo utilizado en el tráfico de migrantes.
3. La autoridad legislativa debería reflejar la política operativa del Estado relacionada con la práctica de inspección a la salida. Si el Estado ha adoptado, o desea adoptar, la práctica operativa de inspecciones a la

salida, entonces la autoridad legislativa necesita establecer que cada persona que desea salir del Estado, debe presentarse para inspección a un oficial designado, en un punto de salida designado. La legislación debería aclarar que las personas que no han entrado al Estado (por ejemplo, que permanecen en una parte designada del área conocida como “zona fronteriza”, o en un área estéril de tránsito), no deben presentarse para inspección de salida.

4. La presunción de esta legislación sería que cada persona que se presente para inspección de salida, tiene el derecho de dejar el Estado en ausencia de bases especificadas para prevenirla de hacerlo. Por lo tanto, la legislación necesita establecer bases para prevenir que una persona salga del Estado, y otorgar autoridad a la agencia apropiada para tomar la decisión sobre si se otorga o no la salida a una persona, con base en prescripciones legales.
5. La legislación para la administración de la migración, en busca de una mayor eficiencia, también debería incluir un número de disposiciones legislativas adicionales relacionadas a:
  - Las obligaciones de las compañías de transporte en relación con las disposiciones de entrada y salida.
  - Sanciones impuestas a personas que ayuden a otros a evadir las disposiciones de entrada y salida.
  - Las obligaciones de los oficiales que administran las disposiciones de la legislación.
6. La autoridad legislativa necesita fijar las obligaciones profesionales de los oficiales a quienes se les otorga autoridad en materia migratoria. Debería identificar aquellas conductas por las cuales se impondrán sanciones, así como la naturaleza de esas sanciones. Como mínimo, las conductas que resultaren sanciones generalmente evidencian elaborar o emitir un documento falso o una declaración, y aceptar un soborno.

Proceso de inspección de salida. Así como con las disposiciones para la entrada, la autoridad legislativa debería proveer de medios para implementar los principales elementos de un proceso de inspección de salida. Este proceso debería incluir el requisito de que cada persona que desee salir del Estado estará sujeta a la inspección y autoridad del oficial u oficiales que lleven a cabo el procedimiento para:

- Dar facilidades a aquellas personas que tengan el derecho de salir del Estado.
- Otorgar la salida del Estado a los no ciudadanos que cumplieron con las condiciones de salida establecidas en la legislación.
- Suspender la inspección y referir a la persona a otro oficial para una inspección más detallada (secundaria), de la persona o sus documentos.
- Negar la salida del Estado a personas que cumplan con las condiciones de prohibición de salida señaladas en la legislación.
- Detener a quienes se les niega la salida por el tiempo necesario y ponerlos a disposición de la autoridad apropiada para procesamientos adicionales.

Las autoridades legislativas relacionadas con la salida también necesitan apoyar procedimientos que permitan que estas funciones sean ejercidas. Esto debería incluir, como mínimo:

- Registrar los datos del pasaporte (de forma mecánica o manual) de las personas a quienes se les otorgó el permiso de salida.
- Registrar la disposición de casos referidos para inspección secundaria.
- Registrar y alertar a la entidad competente sobre casos referidos a esa entidad para procesamientos adicionales.
- Legislación y compañías de transporte. La legislación debería establecer las responsabilidades de las compañías que transportan a personas al país

Ello implica:

- Revisar los documentos de la persona para asegurar que cuenten con todas las visas, pasaportes y documentos de viaje exigidos por la ley.
- Presentar a las personas que serán transportadas, para inspección a la llegada de la frontera del Estado.
- Transportar a las personas a quienes se les haya negado el ingreso de regreso al punto de donde provienen.
- Pagar el costo de retorno para una persona que hayan transportado al punto fronterizo sin una visa válida y que se le haya negado la entrada al Estado por esa razón.



## Puntos para reflexionar

1. ¿Qué política de inspección de salida se sigue en su Estado? ¿Qué tan bien se apega a las directrices señaladas en este tópico?
2. ¿Cuáles son las obligaciones profesionales de las autoridades migratorias en su Estado?
3. ¿De qué forma se determina en su país el estatus legal de un migrante en casos poco claros o contenciosos? ¿Qué tan adecuado es el procedimiento?
4. ¿Cuáles son las consecuencias penales para personas culpables de
5. tráfico de migrantes y trata de seres humanos en su Estado?
6. ¿Qué sanciones existen en su país para las compañías de transporte cuando trasladan a personas sin pasaporte o visa?

## 5.2 Los sistemas de admisión

Esta sección revisa las políticas, procesos y procedimientos relacionados con la admisión de migrantes; discute también las categorías más comunes de inmigrantes. El primer punto describe las visitas temporales, incluyendo estudiantes; el segundo aborda la reunificación familiar; el tercero describe la migración económica y laboral, y el cuarto revisa otras categorías de inmigrantes.

### Objetivos

Identificar los principales elementos de un sistema de inmigración efectivo  
Comprender los usos de la categorización en la admisión de migrantes.  
Mejorar la capacidad de determinar los criterios más apropiados para la evaluación de los requisitos.

## Antecedentes

Conforme al incremento de la movilidad global, más países se ven, de forma simultánea, como países de origen, tránsito y destino. Un impacto de este incremento es el reconocimiento de los gobiernos de la necesidad de desarrollar o modificar sus sistemas de inmigración.

Si bien la mayoría de los países acepta en primera instancia a los migrantes sobre una base de residencia temporal —como una forma de satisfacer una variedad de demandas laborales—, esto está cambiando lentamente y se están incrementando las oportunidades para la migración permanente. Más y más países están desarrollando políticas sobre inmigración para una creciente variedad de categorías de migrantes, incluyendo la reunificación familiar, la migración laboral, los estudiantes y otras.

Las naciones tradicionalmente receptoras de migrantes, como Australia, Canadá, Nueva Zelandia, Estados Unidos y Argentina, son únicas en el sentido de que sus políticas sobre migración están centradas en el asentamiento permanente. Históricamente, estas naciones fueron construidas sustancialmente o en su totalidad a través de la inmigración.

Algunas regiones, por ejemplo, la Comunidad Económica de Estados del África Occidental (Ecowas), la Unión Europea y el Mercosur en América Latina permiten el libre movimiento de ciudadanos de sus países miembros entre sus fronteras, así como la libertad para vivir y trabajar en otros Estados miembro. Estas unidades regionales también tienen políticas de inmigración que atienden a los ciudadanos provenientes de fuera de la unidad.

Los Estados que son principalmente países de inmigración podrían tener objetivos de política diferentes de aquellos que tienen una perspectiva predominantemente de emigración. Las naciones receptoras de migrantes son diferentes entre ellas, pero todas tienen políticas que establecen un sistema de ingreso regulado. Este sistema determina quién y cuántos pueden entrar, y por cuánto tiempo y bajo qué condiciones pueden permanecer.

Los elementos clave en los programas exitosos de inmigración incluyen

- » Categorías de migrantes bien definidas a quienes se les otorgará el ingreso.
- » Criterios de admisión transparentes para cada categoría.

- » Procedimientos claros y sencillos.
- » Disposiciones de información relacionadas con los derechos y obligaciones.
- » Disposiciones para un estatus seguro y claramente definido.
- » Procesos para hacer solicitudes dentro del país, para un cambio en el estatus migratorio, y para la regularización del estatus de quienes entraron de forma irregular, que no involucren al sistema de determinación de asilo.
- » Capacidad para permitir el ingreso por razones humanitarias, compasivas, u otras, aun si no se cumplen otras condiciones.



### Puntos para reflexionar

1. En su país, ¿qué restricciones sobre empleo –si existieran– se imponen a los permisos de residencia temporal?
2. ¿Pueden trabajar o estudiar en su país los migrantes laborales con residencia temporal?
3. En su país, ¿se incluye a los miembros de las familias en las solicitudes de residencia permanente?
4. En su país, ¿qué derechos y beneficios tienen los trabajadores temporales?
5. En su país, ¿por cuánto tiempo son válidos los permisos de residencia temporal?
6. En su país, ¿pueden cambiar los migrantes de un estatus temporal a uno permanente?
7. En su país, ¿qué derechos y beneficios adquieren los residentes permanentes?
8. En su país, ¿se consideraría en el futuro ingresar a una zona de libre movilidad de personas? De manera hipotética, ¿qué ventajas y desventajas podrían desprenderse de tal decisión?

## 5.2.1 Las visas de residencia temporal o permanente

Los migrantes pueden ser admitidos temporalmente, y se les pueden otorgar autorizaciones temporales (para trabajar, estudiar u otras actividades) por periodos específicos, o en forma permanente y que les permitan quedarse de manera indefinida. Algunos países aceptan el cambio de estatus temporal a permanente sin requerir que el solicitante salga del país.

En los visitantes temporales pueden incluirse los estudiantes, visitantes familiares, viajeros de negocios u otros viajeros cuya intención no es establecer una residencia permanente. A menudo se requiere una visa de visitante u otro tipo de autorización, por ejemplo, una visa de estudiante, para visitas temporales.

Como regla general, esta categoría de viajero no es considerada como “migrante”, pero su entrada y salida está regulada por la legislación y la política migratoria aplicable. La mayoría de los Estados solicitan que los visitantes temporales obtengan una visa antes de viajar al país. Una visa es el permiso o autoridad entregada para viajar a un país del cual el viajero no es nacional. Una visa válida a menudo no es garantía de ingreso hacia el país de destino. Normalmente, un oficial en el punto de entrada tomará la decisión final respecto de si el viajero cumple los requisitos de admisión a su llegada. Un permiso de residencia temporal es aprobado a menudo, una vez que el viajero es admitido en el país.

### Puntos importantes

1. La mayoría de los Estados reciben a visitantes temporales, incluidos los turistas. El turismo es una industria creciente que ofrece a muchos países una fuente importante de divisas. Facilitar la entrada de turistas es un elemento clave de un programa de turismo exitoso, y tal industria puede jugar un papel preponderante en el desarrollo económico de un país.
2. Las visitas temporales por miembros de la familia de los residentes son vistas por muchos Estados como un factor importante para la cohesión social, y a menudo se promueve su facilitación.
3. Los visitantes temporales, ya sea por turismo, por razones familiares, u otros motivos, generalmente deben cumplir ciertos criterios antes de que se autorice su ingreso. Algunos requisitos comunes para autorizar el ingreso de visitantes temporales incluyen:

- Prueba de buena salud (a los individuos que ingresan por tratamiento médico, podría solicitárseles que proporcionen información adicional relacionada con su salud).
  - Prueba de fondos suficientes para la duración de la visita.
  - Prueba de la naturaleza temporal de la visita.
  - Pasaporte válido o prueba de identidad.
4. La mayoría de los Estados tiene requisitos adicionales para los visitantes de negocios. Estos pueden incluir una carta del empleador o de la empresa que visitará, así como detalles relacionados con el propósito de la visita. A menudo se otorga una categoría diferente de visa de visitante o permiso de residencia temporal, dependiendo del propósito y duración del viaje de negocios.
  5. Los permisos de residencia temporal a menudo están vinculados a un propósito específico, que por su propia naturaleza, está limitado en tiempo. Los viajeros fronterizos, personal que se rota, trabajadores temporales o por contrato y los estudiantes generalmente se incluyen en estas disposiciones. La duración de los permisos de residencia temporal podría estar vinculada a la duración del contrato, o bien a un periodo mínimo o máximo de estancia, conforme lo determinen las autoridades del Estado. Las visas, permisos de residencia y la autorización para trabajar o estudiar pueden emitirse como un documento combinado o como documentos separados, con procedimientos separados, provinculados. Por ejemplo, el empleo temporal a menudo se autoriza basándose en una oferta de empleo, y el permiso de residencia, en criterios de selección específicos. En algunos casos se requerirá de una visa para viajar al país de destino.
  6. Algunos gobiernos creen que un permiso único tanto para residencia como para trabajo ofrece una mejor administración y evita duplicación del trabajo administrativo. Los permisos de residencia temporaria o permanente: son mecanismos utilizados comúnmente en casi todas las instancias de inmigración. Un permiso de residencia puede cubrir varios propósitos de estancia, incluyendo empleo, estudio y reunificación familiar. Los permisos de residencia pueden otorgarse para una permanencia temporal—desde algunos meses, hasta algunos años, con o sin la posibilidad de ampliación— o pueden ser otorgados para una estancia permanente.
- Algunos países otorgan permisos de residencia permanente después de que ha pasado un cierto periodo de residencia legal (a menudo entre

dos y ocho años). El permiso de residencia permanente o consolidada puede o no estar vinculado a un propósito definido. Generalmente, el otorgamiento de residencia permanente exime al titular del requisito de permiso de trabajo.

La residencia permanente promueve la eficiencia administrativa, lo que libera recursos en el área de renovación de permisos, y reduce la necesidad de vigilar y aplicar el proceso de renovación.

7. Ingreso de estudiantes. Uno de los movimientos de migración de importancia creciente y que a menudo se ha subestimado es el de los estudiantes extranjeros que buscan grados universitarios. Un número de países están flexibilizando sus leyes de inmigración para atraer extranjeros calificados incluyendo estudiantes, a sectores en donde existe escasez de mano de obra. Algunos gobiernos han comenzado a ver sus programas de estudiantes en el exterior como un *pool* de personal calificado para las necesidades de sus mercados laborales. Las políticas pueden incluir el cambio de disposiciones de su situación migratoria para facilitar la transferencia del estatus de estudiante al de trabajador migrante (ya sea temporal o permanente). Estas disposiciones pueden ser específicas al mercado laboral y aplicar únicamente a los estudiantes que siguen un programa educativo determinado, o pueden aplicar a todos los estudiantes sin importar su campo de estudio. Generalmente se incluyen con las disposiciones, beneficios como los derechos laborales para los cónyuges.

Los programas de estudiantes son también frecuentemente utilizados como una forma de construir capacidad, proveyendo a los estudiantes extranjeros de países en desarrollo, la oportunidad de obtener un grado antes de retornar a su país de origen, para usar sus nuevos conocimientos y habilidades.

La movilidad de estudiantes puede incrementarse a través de procedimientos más transparentes para evaluar u otorgar la equivalencia de grados, o condiciones simplificadas para obtener permisos de residencia como estudiantes. La introducción de medidas preventivas para limitar el riesgo de fuga de cerebros puede levantar algunas preocupaciones en países de origen en relación con la pérdida potencial de ciudadanos capacitados. La regulación de admisión de estudiantes se realiza a menudo a través de revisiones impuestas al potencial estudiante, en vez de a la institución educativa. Las inspecciones previas pueden incluir evidencia de que ha sido aceptado en un curso en una institución con credibilidad (la regulación integral requiere un sistema que permita asegurar la buena fe de las instituciones educativas), capacidad para pagar derechos y manutención y, algunas veces, exámenes médicos.

A menudo se requieren permisos de estudiantes, dependiendo del curso de estudio o la duración de los estudios. El permiso de estudiante puede combinarse con el permiso de residencia temporal o visa de entrada o pueden ser procedimientos administrativos por separado.



### Puntos para reflexionar

1. Dé un ejemplo de un permiso de residencia temporal que otorga su país.
2. En su país, ¿cuáles son las restricciones de empleo en los permisos de residencia temporal?
3. ¿Cómo se administra el ingreso de turistas en su entorno? ¿Cuál es la contribución de la industria turística al desarrollo de su país?
4. En su país, ¿de qué forma puede incrementarse la movilidad de estudiantes extranjeros?
5. En su país, ¿de qué forma está conectada la inmigración de estudiantes al desarrollo económico?
6. En su país, ¿qué categorías de migrantes temporales son importantes?
7. ¿Cuál es el estatus laboral de los inmigrantes permanentes en su país?

#### 5.2.2 Inmigración y reunificación familiar

Residencia permanente. A menudo, la única diferencia en los derechos entre un residente permanente y de un ciudadano es el derecho al voto y a la seguridad de no ser expulsado por contravenir las leyes del país. Normalmente se otorgan derechos y beneficios a los residentes permanentes, equivalentes a los de los ciudadanos, incluyendo acceso a la educación, servicios de salud pública, bienestar social, reunificación familiar y otros encaminados a facilitar su integración y su máxima contribución a la sociedad huésped, contribuyendo a su vida económica, social, cultural y política.

La residencia permanente ofrece la certeza a los inmigrantes y facilita su integración exitosa, así como estabilidad en la comunidad. La categoría de residencia permanente ofrece un número de beneficios tanto al individuo como a la administración.

La residencia permanente otorga a los individuos certeza sobre la duración de su estancia, y les permite hacer los arreglos necesarios. Este es uno de los principales puntos en un régimen institucionalizado para residencia permanente y una manera efectiva para atraer mano de obra calificada a un país.

Reunificación familiar. Facilitar la reunificación familiar a través de programas de inmigración generalmente es visto como un fundamento importante. La reunificación familiar facilita la normalización de la vida del migrante en el país de destino y contribuye a dar mayor estabilidad a la vida del migrante lo que fortalece su integración y alienta la participación del migrante en la vida económica, social, cultural y política.

La reunificación familiar puede ser una vía de ingreso de personas poco calificadas o no calificadas. Existe una tendencia creciente de los países tradicionales de inmigración y de los nuevos países de limitar el ingreso de miembros de la familia a través de pruebas más difíciles de auto sustentabilidad (educación, habilidades, experiencia laboral y edad), vínculos más cercanos en el país de destino y posibilidades de emplearse.

Necesitan abordarse un número de cuestiones para establecer el componente de reunificación familiar en un sistema de inmigración:

- ¿Se les otorgará estatus temporal o permanente a los miembros de la familia una vez que hayan cumplido todos los criterios?
- ¿Tendrán acceso a la educación y al mercado laboral?
- ¿Tendrán acceso a seguridad social y cuidados de la salud?
- ¿Qué otros derechos tendrán?
- ¿Existen circunstancias bajo las cuales alguien que patrocina sea reconsiderado nuevamente una vez que los miembros de la familia han llegado a establecer residencia?

## Puntos importantes

1. Las definiciones de familia varían desde una concepción básica de familia “directa”, que normalmente incluye cónyuge e hijos dependientes, hasta

una ampliada que también puede incluir cualquiera de las siguientes combinaciones: todos los hijos no casados –sin importar la edad–, prometidos, padres, abuelos, nietos, tíos y tías, sobrinos y sobrinas, primos, concubinas y otros.

2. En la Unión Europea la reunificación familiar ha sido la principal forma de inmigración legal de ciudadanos de terceros países, representando casi tres quintas partes de la inmigración.
3. En Estados Unidos la inmigración familiar representa aproximadamente 70% de la inmigración anual, y en Canadá, 27% de los inmigrantes llegados en 2001 fueron aceptados a través de programas de reunificación familiar. También en Canadá un número considerable de miembros de las familias emigran como dependientes de aquellos aceptados bajo los programas que ese país ofrece a migrantes económicos.

Requisitos para patrocinar. Muchos programas nacionales de reunificación familiar incluyen requisitos detallados para que esta proceda. El familiar que patrocina debe tener cierto ingreso económico base y asumir la responsabilidad financiera por un tiempo específico de los familiares que desea patrocinar.

Los criterios que deben de ser cumplidos por miembros inmediatos de la familia, una vez que el patrocinio ha sido autorizado, a menudo no incluyen más que una prueba aceptable de la relación con el patrocinador, revisiones sobre antecedentes de criminalidad o seguridad y una evaluación médica. Si la buena fe de las pruebas documentales está en duda, algunos Estados permiten al patrocinador y a los miembros de su familia, presentar pruebas médicas como la de ADN u otras similares. Puede haber limitaciones sobre el número de miembros que se le permite patrocinar a un patrocinador.

La duración del patrocinio puede variar de acuerdo con el nivel de dependencia (un menor dependiente puede necesitar un periodo más prolongado que una concubina que puede pronto ser autosuficiente). El patrocinio llevado a cabo puede conllevar que se tomen acciones legales para recuperar los costos de patrocinadores que no honran su obligación. Otras medidas para hacer cumplir el patrocinio podrían incluir la prohibición de futuros patrocinios, seguido de la suspensión del patrocinio. Algunos gobiernos incluyen medidas preventivas, por ejemplo, restricciones a los patrocinadores para patrocinar a no más de dos esposas en su vida, con un número especificado de años entre cada patrocinio. Podrían requerirse pruebas de una relación de más de 12 meses de duración para esposas y compañeros del mismo sexo, antes de realizar la solicitud

de patrocinio. Se pueden emitir visas condicionales a prometidos(as) u otras personas que no son capaces de ofrecer prueba documentada de una relación.



### Puntos para reflexionar

1. ¿Qué tan significativa es la inmigración por motivos de reunificación familiar en su país?
2. En su país, ¿qué criterios deben cumplirse para obtener el estatus de residente permanente?
3. ¿Cuáles son los criterios para poder patrocinar la reunificación familiar en su país?
4. ¿Qué definición de “familia” se utiliza en su país con propósitos de inmigración?
5. En su país, ¿se incluyen a los miembros de una familia en las solicitudes de residencia temporal de los migrantes laborales? De ser el caso, ¿pueden trabajar y estudiar los miembros de las familias?
6. En su país, ¿se incluyen a los miembros de una familia en las solicitudes de residencia permanente?

### 5.2.3 Inmigración económica y laboral

Los sistemas nacionales para admitir migrantes económicos varían de manera significativa. Las distintas categorías de trabajadores que emigran se diferencian por sus habilidades, por el tiempo de permanencia en el país receptor y su estatus legal. Aunque la migración de personas altamente calificadas es actualmente un asunto importante de política en muchos países, existe también una demanda considerable de los empleadores de trabajadores extranjeros menos calificados.

Los sistemas de migración laboral, incluida la migración con objeto de negocios, se insertan de forma amplia en dos categorías principales: motivados por la oferta y motivados por la demanda. En los sistemas motivados por la oferta, los propios migrantes inician el proceso de admisión y aplican, de acuerdo con criterios específicos de selección, a menudo en la forma de

sistemas de puntos fijados por el país de inmigración. Un solicitante que cumple los criterios, es admitido y se le otorga autorización para empleo.

En los sistemas motivados por la demanda, los empleadores solicitan permiso para contratar trabajadores extranjeros, la que motiva una decisión para admitir al migrante. Algunas normativas pueden requerir que los empleadores demuestren que el trabajador migrante no desplazará a los trabajadores nacionales o que no afectará en forma adversa los salarios, ni las condiciones de empleo.

## Puntos importantes

1. Los criterios de selección de migrantes en los “sistemas motivados por la oferta” se enfocan principalmente en evaluar el potencial de los migrantes para el éxito económico. Se pueden otorgar puntos por educación, edad, habilidades, habilidad en idiomas, habilidades empresariales demostradas, conexiones familiares o en un empleo establecido y otras características que el país pudiera considerar que facilitará su exitosa integración
2. Los puntos otorgados por habilidades o por experiencia laboral en un “sistema motivado por la demanda” podrían estar vinculados a la demanda del mercado laboral y estar sujetos a cambio conforme el mercado laboral se modifica.
3. Un “sistema de puntos” ofrece un número de ventajas administrativas. Estas incluyen transparencia, consistencia y eficiencia en la selección, lo cual está basado en una evaluación de las habilidades en que beneficiarán al país de acogida en el largo plazo.

## Ejemplo

La Comisión de Inmigración Canadiense utiliza seis factores de selección en la asignación de puntos que evalúan las solicitudes para inmigrar como un trabajador calificado: educación, idiomas oficiales, experiencia, edad, empleo arreglado en Canadá y adaptabilidad.

4. Un sistema de puntos tiene distintas desventajas:
  - Una prueba de puntos no puede detectar el grado de habilidad dentro de una profesión, solo distingue la experiencia laboral.

- Un sistema de puntos no reconoce el hecho de que el potencial para la contribución económica se ve afectado por la imaginación, creatividad, y adaptabilidad.
  - Una prueba de puntos no puede evaluar de forma objetiva la imaginación, creatividad, y adaptabilidad.
5. Los gobiernos a menudo aplicarán techos anuales, niveles de planeación o cuotas para la admisión permanente de migrantes económicos. Esos techos, algunas veces conocidos como “niveles de planeación indicativos”, pueden servir a las necesidades de administración del gobierno y utilizarse para asegurar una utilización equilibrada de recursos entre la migración económica, la reunificación familiar y los programas humanitarios. Sin embargo, estas herramientas de planeación también pueden tornarse problemáticas, costosas, y crear una responsabilidad política cuando no existe la voluntad o el mecanismo para dejar de aceptar solicitudes al final de cada año o una vez se alcanza el techo anual. En ausencia de un “corte”, las solicitudes se acumularán y serán arrastradas año tras año, lo que extiende el periodo de todo el proceso.
  6. Las oportunidades para los migrantes menos calificados pueden ser tan importantes como las oportunidades para los profesionistas. Estas pueden incluir programas de empleo por temporada, u oportunidades anuales bilaterales basadas en cuotas que pueden derivar en un estatus de largo plazo o permanente. Los acuerdos o entendimientos con las agencias involucradas en el reclutamiento de los migrantes pueden llevar a más control sobre la situación de empleo que enfrentan los migrantes –particularmente con relación con la protección de estos y sus derechos.
  7. En los “sistemas motivados por la demanda”, los empleadores escogen a los migrantes por razones económicas, y una oferta de trabajo es esencial para ello. Las ventajas de dicho sistema incluyen la alta tasa de empleo de estos migrantes, toda vez que tienen un trabajo previo a la solicitud.
  8. En términos administrativos, en el sistema motivado por la demanda, los abusos laborales por parte del empleador son más difíciles, al requerir el involucramiento de más agencias y un nivel adicional de revisiones y equilibrios en caso de abuso potencial. Además de sus programas de trabajadores agrícolas por temporada, Canadá ha desarrollado uno para atender la escasez de trabajadores de la construcción: el Programa de Servicios de Reclutamiento de Trabajadores Extranjeros para la Construcción (Crews), que permitirá el ingreso temporal a Canadá

de hasta 500 trabajadores experimentados en este campo. También pueden señalarse los convenios acordados entre España y algunos países latinoamericanos, como Ecuador y Colombia, en los cuales la selección de los trabajadores se efectúa dentro de programas explícitamente establecidos en cuanto a las condiciones de trabajo que se aplicarán durante la estancia del migrante en el país receptor.



### Puntos para reflexionar

1. ¿El sistema de migración laboral en su país está motivado por la demanda, por la oferta o por ambos? ¿Qué elementos apoyan su respuesta?
2. En su país, ¿qué derechos y beneficios tienen los trabajadores temporales?
3. Identifique una ventaja y una desventaja al utilizar un sistema de puntos para seleccionar a futuros inmigrantes en su país.
4. ¿Debería su gobierno aplicar techos anuales, niveles de planeación o cuotas para la admisión permanente de migrantes económicos?
5. En su país, ¿existe algún esquema para la contratación de trabajadores temporales? ¿Cómo opera?
6. En su país, ¿habría algún beneficio en caso de iniciarse un esquema de trabajadores temporales? Explique cuál sería.

#### 5.2.4 Otras categorías

Un elemento central de un sistema de migración administrada es el desarrollo e implementación de procedimientos efectivos y creíbles de solicitud de asilo, que distingan entre los refugiados y aquellos que no necesitan protección internacional para refugiados.

Los procedimientos de solicitudes de asilo creíbles, transparentes, justos y eficientes son necesarios para generar confianza pública en el asilo y en la migración, así como en el apoyo público para los refugiados y los migrantes.

Los procedimientos de solicitud de asilo incluyen el registro, determinación de estatus y la aplicación de mecanismos equilibrados para determinar qué país es responsable de considerar el caso de asilo.

Además, tales determinan los derechos de los solicitantes –por ejemplo, a un albergue, trabajo, asistencia o bienestar social– durante el periodo en que la solicitud esté siendo procesada, así como los tipos y cantidades de asistencia ofrecidos a refugiados reconocidos. La legislación sobre inmigración puede incluir la capacidad de permitir el ingreso por razones humanitarias u otras, aun si las condiciones de admisión para otras categorías de inmigrante no son cumplidas. A menudo, dicho permiso es otorgado por el ministro o por el delegado del ministro, en casos particulares.

## Puntos importantes

1. Generalmente, los solicitantes de asilo deben ser capaces de cumplir individualmente los criterios que den cuenta que sufrieron persecución o tienen un temor fundado de persecución, como se define en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967.
2. Las naciones africanas signatarias de la Convención OAU y los países de Centroamérica que han aceptado la Declaración de Cartagena mantienen una definición más amplia sobre refugiado al otorgar ese estatus.
3. La Agenda para la Protección de los Refugiados, elaborada por el Acnur y adoptada por los Estados miembro del Comité Ejecutivo de esa organización es un programa de acción para cubrir las necesidades de ciertos individuos vulnerables y amenazados.
4. No todos los individuos entran en una categoría particular de migrante. Podría construirse útilmente cierta flexibilidad o discrecionalidad en la política y legislación sobre inmigración para responder a situaciones que requieran una respuesta humanitaria o en las cuales sería de interés nacional autorizar la entrada y permanencia. En algunas situaciones, dicha discrecionalidad se delega a un alto funcionario de inmigración. En otras situaciones, la discreción de facilitar los requisitos de admisibilidad recae en el ministro.



### Puntos para reflexionar

1. ¿Qué convenciones sobre protección a refugiados ha firmado su país y cuáles son las implicaciones administrativas?
2. ¿Qué procedimientos de solicitud de asilo se siguen en su país?
3. ¿Qué flexibilidad tiene la legislación de su país para facilitar la admisión por razones humanitarias o en casos de interés nacional?
4. ¿Qué casos notables de refugiados o asilados ha recibido su país?
5. ¿Considera que los mecanismos establecidos para otorgar el refugio o asilo en su país son los adecuados? ¿Qué cambiaría para hacerlos más humanitarios y eficientes?

## 5.3 Determinación de la condición de inmigrantes y sistemas de apelaciones

Esta sección ofrece un panorama general de la gama de instrumentos legislativos y modelos administrativos de la condición legal de los inmigrantes en el territorio de un Estado. El primer tema señala los factores que influyen en el diseño de un sistema de la condición del inmigrante; el segundo identifica normas y prácticas para un sistema eficaz de averiguaciones y un sistema de revisión y apelación en el caso de personas a quienes se determine no tener la condición migratoria y quienes, por tanto, están sujetas a medidas segregativas.

### Objetivos

Entender el marco normativo y los derechos de las personas a quienes se determina su condición regular.

Entender la importancia de una averiguación y un proceso de apelación justo, transparente y responsable.

Mejorar su capacidad de identificar los elementos esenciales de un proceso de averiguación y de apelación más adecuado para su país.

## Antecedentes

El sistema de determinación de la condición migratoria se verá afectado en la medida que permita una revisión administrativa completa o parcial sobre cuestiones de hecho o derecho, recursos judiciales por parte de los tribunales, y la cantidad de niveles administrativos y judiciales de apelación o de la revisión que existen en tal sistema. Adicionalmente, cualquier sistema para la determinación de la condición de los inmigrantes debe tener un proceso justo y eficaz hacia aquellas personas para quienes se determina que no cuentan con las condiciones legales para ser admitidos por el Estado.

Esta sección se relaciona con las normas internas para la determinación de la condición migratoria de una persona y con las normas que rigen la apelación de decisiones hasta la etapa de expulsión de quienes no cumplen las condiciones legales en el Estado. El alcance de estas medidas está en el proceso que tiene lugar entre la individualización de una persona “la persona en cuestión” sobre la cual se argumenta que su presencia en el país no está legalmente autorizada, y el abandono de esa persona del territorio del Estado.

Este proceso se puede aplicar en el caso de quienes ingresaron al Estado en forma no autorizada permanecieron más allá del periodo de estancia autorizada o violaron condiciones impuestas en su ingreso y estancia. Sin embargo, no aplica a personas que han solicitado protección del Estado bajo la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 o cualquier otra condición “protegida”. Estas personas son sujetas de un procedimiento aparte, para la determinación de la validez de su petición de protección.

Esta sección también se refiere al proceso para realizar solicitudes internas en el país en cuanto al cambio y regularización de la condición migratoria de personas que ingresan de manera irregular y que no se someten al sistema de determinación de asilo. Se asume que estos procesos serán de naturaleza administrativa, según lo prevé la legislación. Por tanto, esta sección solo abordará los procedimientos para la revisión y apelación de decisiones negativas dictadas bajo este sistema.

Asimismo, esta sección no trata procedimientos que controlan la libertad de movimiento y el mercado laboral, que operan dentro del marco de referencia de los bloques regionales político y económico, por ejemplo, el de la Unión Europea (UE), o que se derivan de acuerdos bilaterales incorporados en la legislación nacional, por ejemplo, los casos de Estados Unidos y Canadá, o Australia y Nueva Zelanda.

Estos sistemas rigen exclusivamente para los ciudadanos de un país que buscan residir en otro de esa región. Adicionalmente, aquellos sistemas que tratan sobre personas aceptadas desde el exterior para ingresar como corriente ya sea de refugiados, humanitaria o de migración específica no son sujetos de esta sección.

### Mensaje clave

Una parte crucial del manejo de la migración incluye procedimientos que determinan y revisan o permiten apelar la medida que se adopte de conformidad con la legislación en materia de migración. El punto clave de cualquiera de estos procesos es la capacidad de discriminar entre argumentos en conflicto, de manera que reflejen los principios básicos de oportunidad, eficiencia, justicia, responsabilidad y transparencia.

### Puntos para reflexionar

1. En su país, ¿cuáles son las bases legislativas para determinar la condición regular de un inmigrante?
2. ¿Qué recursos existen para revisar estas decisiones o para apelar una decisión negativa por parte de las autoridades?
3. ¿Cuán eficaz es el sistema de su Estado para determinar la condición regular de un inmigrante y garantizar los derechos adecuados de revisión (para decisiones negativas) previos al retiro de la persona del territorio?



### 5.3.1 El proceso de averiguación e investigación

El principio de movimiento ordenado de personas se ve afectado por la detección, después de periodos variables, de residencia de facto, desolicitantes putativos de asilo, ingresos no autorizados o personas que permanecen más tiempo del permitido y que no presentan peticiones de protección. Los procesos para determinar la condición migratoria generalmente se realizan mediante la acción del Estado en el caso de aquellos aprehendidos en el territorio del mismo y que no pueden presentar evidencia de que están legalmente autorizados para encontrarse en él. Para reconocer la distinción entre procedimientos para la determinación de la condición migratoria y para la determinación de refugiados y evitar confusiones, los procesos tratados en esta sección se denominarán procesos de “averiguación”.

Sin embargo, a diferencia de la determinación de refugiados, los procesos exclusivos para la determinación migratoria que se mencionan en esta sección tienden a ser más formulistas, en la medida que toman como sus puntos de base al conjunto de criterios de migración, por ejemplo, vínculos con el país, matrimonio, patrocinio y categorías de necesidad ocupacional determinados por políticas gubernamentales y demandas de mercado laboral.

#### Puntos importantes

1. Los procedimientos para determinar la condición migratoria de una persona y aquellos que permiten una apelación de las decisiones dictadas por ese sistema son elementos cruciales en la administración de flujos migratorios. Los “cinco principios” de oportunidad, eficiencia, justicia, responsabilidad y transparencia en este sistema tienen un impacto en los factores de equilibrio de movimientos de población y en el cumplimiento de los Estados de sus obligaciones derivadas de los tratados internacionales. Aunque estos principios no están expresados en instrumentos legales obligatorios, ofrecen un conjunto significativo de criterios operativos a partir de los cuales se pueden evaluar los sistemas de manera útil.
2. Los procedimientos de averiguaciones y apelaciones y sus resultados pueden estar sujetos a políticas expresadas en estatutos o reglamentos nacionales, así como en lineamientos o instrucciones ministeriales. Estos afectarán la naturaleza y calidad del proceso de determinación.
3. Grandes cantidades de inmigrantes en situación irregular pueden producir efectos políticos y sociales negativos cuando el Estado no tiene la capacidad

adecuada para tratar con ellos. Estos efectos pueden empeorarse mediante demoras crónicas para tomar determinaciones definitivas en lo tocante a su condición legal y en retirar a aquellos que al final no obtienen un pronunciamiento favorable.

4. Los sistemas de averiguaciones pueden tener que cumplir con normas mínimas obligatorias establecidas por directrices legales de instituciones regionales que podrían contradecir las que prevalecen en un Estado miembro. Consideraciones legales y de políticas: pueden afectar un sistema de averiguaciones y su sistema de apelaciones relacionado que puede incluir:
  - Procedimientos de revisión, complejidad, costos y tiempos.
  - Recursos asignados, incluyendo la existencia de autoridades especializadas y personal administrativo suficiente, ambos bien capacitados.
  - La infraestructura adecuada para procesar de manera eficaz cantidades fluctuantes de solicitantes.
  - El tipo y calidad de instalaciones de recepción y detención.
  - Factores económicos que influyen en la necesidad de personal en ciertas categorías ocupacionales en cualquier momento determinado.
  - Desarrollos políticos y económicos que afectan la capacidad de regularizar la condición de personas que ingresan de manera irregular o de aquellos que permanecen más tiempo de lo permitido.
  - La capacidad de uno o más niveles de revisión y apelación, así como la revisión judicial de decisiones dictadas sobre la condición legal de las personas en cuestión.
  - La tradición legal prevaleciente, por ejemplo, los enfoques del código civil o administrativo en Europa y el derecho consuetudinario.
  - La existencia de salvaguardas procesales disponibles bajo la legislación en materia de migración; disposiciones constitucionales, nacionales o regionales en materia de derechos humanos que aseguren los derechos de debido proceso y derechos a permanecer en un país durante el proceso de averiguación y determinación.
  - Procedimientos especiales para la revisión que incluyen cuestiones de seguridad.
  - Mecanismos de revisión individuales en comparación con la discreción ejecutiva ministerial.
  - La suspensión de una expulsión hasta el agotamiento de la vía recursiva.
  - El impacto de revisión judicial sobre política y legislación en materia de migración.

## Ejemplo

El sistema de revisión judicial en Australia incluye la revisión de los méritos de las decisiones en materia de migración. El Tribunal de Apelaciones Administrativas (AAT, por su sigla en inglés) tiene poderes limitados para revisar decisiones bajo la legislación migratoria, generalmente relacionadas con la deportación de personas sobre la base de mala conducta.

Existen también tribunales de revisión creados bajo la Ley de Migración para realizar revisión de decisiones tomadas en mérito a la legislación migratoria. El Tribunal de Revisión Migratoria (MRT, por su sigla en inglés) tiene jurisdicción para revisar decisiones en materia de inmigración de naturaleza no humanitaria, mientras que el Tribunal de Revisión de Refugiados (RRT, por su sigla en inglés) trata la revisión de decisiones humanitarias y en materia de refugiados. La apelación de decisiones adversas tomadas por los tribunales de revisión de méritos se puede llevar ante el Tribunal Federal. Si una persona interpone una apelación contra una orden de expulsión, la misma no será efectiva hasta no haberse finalizado la apelación. <sup>33</sup> Tomado de OIM, Estudio Comparativo Internacional de Legislación y Práctica en materia de migración.



### Puntos para reflexionar

1. ¿Cómo separa su Estado el proceso de determinación de refugiados del proceso de averiguación comentado en este tema?
2. ¿Qué tradiciones legales se encuentran vigentes en su Estado?
3. Dé un ejemplo de una consideración legal o política que afecte el sistema de determinación de condición migratoria en su Estado.
4. ¿En qué momento se inicia en su Estado un proceso de determinación de condición migratoria?
5. En su país, ¿qué tribunal o cuerpo colegiado, si lo hubiere, tiene facultades de revisión sobre las decisiones de expulsión?  
¿Cuál es el procedimiento para apelar ante ese tribunal?

### 5.3.2 Normas para procedimientos de averiguación

Con el fin de evaluar los parámetros legales y de políticas que formarán un sistema de averiguación de condición, los estándares generales de las mejores prácticas requerirán que dicho proceso:

- » Cumpla plenamente con nociones de justicia procesal
- » Logre resultados simples, justos, transparentes, eficaces y ágiles
- » Garantice que las autoridades pongan atención a la correcta interpretación y correcta aplicación de los estatutos legales
- » Permita la presentación de cuestiones cruciales en la determinación de la condición de cada persona en la etapa más temprana del proceso, y facilite la recolección de toda la evidencia relevante para este fin
- » Evite la introducción en el proceso de toma de decisiones de información que sea irrelevante, incorrecta, engañosa o imprecisa
- » Evite que las personas en cuestión tengan que repetir innecesariamente su testimonio, especialmente durante la etapa inicial de averiguación
- » Logre congruencia y uniformidad entre casos similares, reduzca disparidades en procesos de averiguación, proporcione al menos un nivel mínimo de certidumbre, y evite resultados diferentes dentro de sistemas nacionales, dependiendo de quién es la autoridad responsable que toma la decisión

#### Puntos importantes

1. A diferencia de los procesos para determinar las condiciones de refugiados, los sistemas generales de averiguación y apelaciones de migración generalmente siguen un modelo contencioso con reglas para la presentación de evidencia y una carga de evidencias en una u otra de las partes.
2. Las consideraciones procesales que conducen a un sistema de averiguación eficiente y eficaz incluyen:
  - Uso de un archivo único (expediente) desde el inicio del caso para reducir la duplicación y pérdida de documentos. Esto mantiene congruencia y continuidad de control y supervisión administrativos de casos individuales.
  - Mejorar la calidad del contacto o contactos iniciales con la persona en cuestión. Esto se logra mediante lineamientos claros respecto de cualquier interrogatorio o entrevista preliminar que pudiera realizarse.

- Asesorar a la persona en cuestión sobre su obligación de realizar reclamaciones importantes en la primera oportunidad que se le presente.
- Asesorar a la persona en cuestión sobre sus derechos de revisión o de apelación.
- Identificar si existen o no consecuencias de la omisión de la persona en ofrecer información relevante o responder a otras peticiones dentro de los plazos prescritos. Si existen consecuencias, se debe identificar su naturaleza y las circunstancias en las cuales surgen.
- Aclarar si la autoridad realiza o no la audiencia de averiguación o si existe una división administrativa entre la realización de la audiencia y la toma de decisiones.
- Aclarar si la audiencia de averiguación se realiza o no de manera inquisitoria o si las partes definen esencialmente o no las cuestiones a tratarse en la audiencia.
- Aclarar si la disponibilidad de revisión o apelación posterior a la determinación inicial de la condición legal de la persona en cuestión implica o no la entrega de evidencia oral o hacer entregas orales, o si simplemente es una revisión o apelación de la documentación presentada para el caso.
- Aclarar si, y en qué medida, se considera la representación legal –en alguna, o en varias, o en todas las etapas de la averiguación– y la presencia de intérpretes debidamente calificados según lo requieran las circunstancias de cada caso.
- Aclarar si la decisión y las razones para la decisión deben hacerse por escrito y ser totales y completas.

Detención. Algunos gobiernos practican la detención por un corto plazo, de personas que ingresan irregularmente sea durante, o a la terminación del proceso de averiguación, para fines de establecer identidad, hacer los arreglos necesarios para la expulsión o debido a que se considere que existe un riesgo de huida.

En caso de efectuarse una detención, una vez que se asume que se han agotado los recursos para impugnar la expulsión, se deben hacer los arreglos de viaje antes de informar y detener a la persona en cuestión de manera que se reduzca el plazo que la persona de referencia permanezca detenida.

En el caso de detención para fines de expulsión, se utilizan regímenes de seguridad con diversos niveles de libertad para los detenidos. La detención de este tipo se encuentra sujeta de otra manera a revisión a intervalos

de tiempo fijos para garantizar que no exista conducta dilatoria de la autoridad que realiza la expulsión.

La duración y límites de la detención pendientes de expulsión, derechos de apelación y la naturaleza de los derechos de revisión disponibles en relación con la detención varían entre Estados de conformidad con las tradiciones legales y políticas.

## Ejemplo

La Autoridad de Apelación en Materia de Inmigración (IAA, por su sigla en inglés) del Reino Unido trata con todas las apelaciones en materia de migración de acuerdo con los méritos del caso. Esto incluye apelaciones contra decisiones tomadas para negar el ingreso a ese Estado, apelaciones para ampliar una visa o para licencia de permanecer en el Reino Unido, apelaciones contra decisiones tomadas por el ministro del Interior para negar asilo a una persona y apelaciones contra decisiones de deportación. El primer nivel de apelación por lo general implica un adjudicador de inmigración (juez independiente), quien revisa el caso. Si se rechaza la apelación, el caso se puede apelar ante el Tribunal de Apelaciones en materia de inmigración. Existe también la posibilidad posterior de revisión judicial. A pesar de que una persona puede haber agotado sin éxito todos los caminos de apelación, el ministro de Asuntos Exteriores aun puede otorgar permiso para permanecer sin referirse a las reglas de inmigración.

En aquellos en los que donde surgen cuestiones de seguridad nacional, una unidad de trabajo de discreción por caso procesa las solicitudes de asilo y cualquier apelación posterior. Una autoridad específica, la Comisión de Apelaciones Especiales de Inmigración considera cualquier apelación de casos de seguridad. Las solicitudes se presentan en la Cámara, así como cualquier revisión judicial posterior.

## Ejemplo

Algunos Estados tienen un sistema para apelar decisiones administrativas dictadas por funcionarios de inmigración que incluyen revisión judicial y de méritos. Una revisión de los méritos de decisiones de inmigración puede ofrecer la oportunidad para una verificación rápida, eficiente y relativamente económica sobre decisiones primarias que proporcionan a personas una importante segunda opinión sobre sus circunstancias particulares.

La revisión de méritos no establece precedentes, y por tanto no tiene un impacto drástico en la política gubernamental. El cambio de legislación como consecuencia de decisiones basadas en méritos, por tanto, es raro. Por otra parte, la revisión de méritos generalmente también permite un nivel adicional de toma de decisiones que podría establecerse para demorar la resolución más temprana posible de un caso individual.

### Puntos para reflexionar



1. ¿En qué medida los procedimientos utilizados en su país para determinar la condición regular de una persona incorporan y reflejan los cinco “principios básicos” de oportunidad, eficiencia, justicia, responsabilidad y transparencia?
2. ¿Qué disposiciones se han tomado para la revisión de las decisiones de la autoridad migratoria o para una apelación de una decisión negativa de la autoridad?
3. ¿Cuán eficaz es el sistema de su Estado para determinar la condición regular de un inmigrante y garantizar los derechos correspondientes de revisión para decisiones negativas previas a la expulsión de la persona del territorio del país?
4. En su país, ¿cómo opera el sistema de detención administrativa de extranjeros en proceso de revisión de su estatus migratorio y posible expulsión?
5. ¿Cuál es la situación actual de los derechos humanos de los extranjeros detenidos temporalmente en su país?

## Conclusiones

La legislación migratoria ofrece un fundamento para la administración de la migración, al establecer principios y medidas para asegurar que el ingreso y salida del Estado sean administrados y que se tomen provisiones para permitir a los no ciudadanos del Estado a permanecer en el mismo de forma temporal o permanente. Cualquier autoridad legislativa buscará ser congruente con las políticas operativas y estratégicas del Estado y con el marco institucional que adopte, para poner en vigor la legislación.

Los mecanismos y criterios utilizados para seleccionar e integrar inmigrantes son evaluados e ilustrados con ejemplos. Los principios de oferta y demanda son fundamentales para el desarrollo de políticas para un sistema de inmigración. Los permisos temporales y rutas hacia la residencia permanente son herramientas importantes para una administración ordenada de la migración.

Es importante tener en cuenta las características y requisitos generales de un sistema que puede presentar decisiones sobre la condición de los inmigrantes en lo individual, cuando se argumenta que se encuentra irregularmente en el territorio del Estado o sin una condición administrativa adecuada. También es de resaltar la necesidad de un proceso de revisión o apelación de decisiones dictadas mediante los procesos de averiguación, y los problemas que deben abordarse al establecer estos procesos.

## Bibliografía

Ceriani, P; Morales, P; Ricart, L 2009 *Los derechos de los migrantes en la jurisprudencia argentina*.

Mármora, L 2008 “Derechos humanos de los migrantes y soberanías políticas”, en Giustiniani, R *Migración un derecho humano*.

Consejo Económico y Social 2010 Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Sojo, C 2002 La noción de ciudadanía en el debate latinoamericano, Flacso.  
Vélasco, J. C. 2006. *Mutaciones de la ciudadanía en el contexto de las migraciones internacionales*. Instituto de Filosofía de la CSIC, Madrid



## CAPÍTULO VI

### ASPECTOS RELEVANTES PARA LA GESTIÓN DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS

#### Objetivos

Incrementar el conocimiento de los modelos administrativos que utilizan los Estados para administrar la migración.

Comprender mejor los requerimientos críticos para una administración efectiva de leyes y reglamentos relacionados con la migración.

#### Antecedentes

La legitimidad política, la información objetiva y la adecuación realista de las normas son elementos necesarios pero no suficientes para la gobernabilidad migratoria. La eficiencia de la gestión administrativa es fundamental como condición suficiente.

En términos generales, la administración migratoria necesita una “reinención” al igual que el conjunto de la administración pública. En términos particulares, esa reinención presenta problemas específicos tanto por las características mismas de las instituciones migratorias como por el perfil del usuario, en este caso, un extranjero.

La concepción ortodoxa de la administración como servidora del derecho ha sostenido que la racionalidad administrativa es la racionalidad legal. En el siglo XIX, la administración pública se enfrentó en forma progresiva a una nueva exigencia, la del servicio público. A partir de ese momento, la legitimidad del poder deja de buscarse en su origen para ser encontrada en sus acciones. La administración sigue siendo un instrumento, pero ya no es solo la servidora del orden legal preexistente sino la promotora de un nuevo orden social.

La evolución de la administración como agente del cambio social fue, a su vez, transformando sus funciones y multiplicando sus reglamentaciones. Las exigencias crecientes del público usuario, así como el cuestionamiento al aumento incesante de los presupuestos públicos, determinaron en la década de los setenta un estrechamiento del control político sobre la administración.

El colapso del mito del progreso y la puesta en tela de juicio de las filosofías racionalistas del siglo XIX cambiaron, durante la década del ochenta, el telón de fondo del que se nutría la legitimidad administrativa, la cual depositaba solo en los gobernantes y funcionarios la definición de las necesidades y las formas de satisfacerlas.

La propuesta para una mayor satisfacción del usuario pasaría por una mayor simplicidad de las estructuras y procedimientos, autonomía de las unidades operativas, confianza y responsabilidad, contacto directo con el administrado-cliente, innovación constante, información y comunicación, capacitación y desarrollo de las personas, orientación de los comportamientos a través de la cultura de la organización, movilización y motivación de los recursos humanos, “pasión” de los funcionarios por su oficio, administración participativa y despliegue de las energías potenciales del personal .

La aplicación de esta “reinención” del gobierno se enfrenta permanentemente a resistencias basadas en diferentes intereses del poder burocrático, pero es innegable que el nuevo paradigma está siendo cada vez más asumido por las administraciones públicas modernas. El problema es cómo puede intentarse este cambio necesario en estructuras como las de las administraciones migratorias tradicionales.

Cómo modernizar a administraciones que se consideran a sí mismas como básicamente de control policial y perciben generalmente al migrante como un “cuasi delincuente”. Los organismos de administración migratoria son, en general, el ejemplo mejor logrado de la organización burocrática tradicional: jerárquicos, reglamentaristas, de lenta gestión y volcados más a la actividad que a los resultados.

Si la administración pública tradicional ha visto al usuario como un súbdito, en el caso de la administración migratoria el usuario migrante es peor: un súbdito de segunda categoría, una imagen amplificada de la que mantienen otros sectores de la sociedad y sujeto permanente de sospecha del funcionario migratorio —que muchas veces se siente depositario de la defensa no solo de

la ley sino también de la soberanía—. El migrante se encuentra normalmente frente a aparatos burocráticos todopoderosos con respecto a su destino.

Es quizá en los organismos migratorios donde falte aún el más largo camino entre el súbdito y el cliente que ya ha empezado a recorrer gran parte de la administración pública moderna. En principio, podrían identificarse algunos problemas básicos de la administración migratoria, algunos vinculados con la concepción de su papel básico, otros, con la gestión propiamente dicha.

Es así como pueden señalarse como puntos problemáticos: la concentración o dispersión de funciones, la coordinación interinstitucional, la participación ampliada o restringida en la gestión, la característica básica de la gestión, la centralización o descentralización de la gestión y la cultura institucional.

No existe una estructura organizacional ideal para administrar la migración. Cada Estado tendrá diferentes objetivos y prioridades sobre esta y, por lo tanto, requerirán una estructura apropiada para sus necesidades específicas. Una elección mayor que enfrentan todos los Estados es ubicar o no los asuntos relacionados con la migración bajo un ministerio o asignar diferentes funciones a diferentes ministerios dentro de una estructura coordinada.

Dado el amplio rango de áreas de política pública que son afectadas por la migración, el núcleo de la administración de esta puede ser definido de varias formas, señalando límites con el objetivo de centralizar su “portafolio”. Por ejemplo, un ministerio o departamento sobre migración puede o no incluir temas sobre protección a refugiados, ciudadanía y migración laboral.

Estos son temas importantes. Si no existe una política migratoria claramente definida, respaldada por una legislación, la administración de la migración se dispersa entre una multitud de diferentes departamentos y agencias de gobierno. En esas circunstancias, es poco factible definir claramente los objetivos de la migración, y existirá poca coherencia o coordinación en el proceso de su administración. El público estará poco informado sobre los temas de la migración y podría perder la confianza en la competencia de su gobierno para administrar esta importante área de política pública.

## Mensaje clave

Cada Estado tendrá diferentes objetivos y prioridades sobre la migración y, por lo tanto, requerirá estructuras organizacionales diferentes. Todas las estructuras administrativas deben abordar la tensión entre el control migratorio y la aplicación de la ley, y la facilitación de movimiento entre fronteras. Cada Estado decidirá entre centralización y descentralización, y considerará formas para lograr consistencia en la toma de decisiones y la independencia para la revisión de procedimientos.



## Puntos para reflexionar

1. ¿En qué medida está trabajando la actual “maquinaria de gobierno” de su país para apoyar los objetivos de este en la administración de la migración?
2. ¿Existen cambios que deban llevarse a cabo para asegurar una instrumentación más efectiva y eficiente de las políticas de administración de la migración de su Estado?
3. ¿Necesitan modificarse o fortalecerse los arreglos existentes, introduciendo convenios de colaboración entre diferentes ministerios o secretarías?
4. ¿La actual estructura de administración de la migración en su Estado apoya adecuadamente la aplicación de la ley y el control migratorio, así como la facilitación de las entradas documentadas que se requieren para un sistema efectivo de administración de la migración?

## 6.1. Modelos de estructura organizacional

El antiguo problema organizacional de centralización frente a descentralización de la autoridad para entregas operativas necesita abordarse en el diseño del proceso de administración de la migración. La inmigración invariablemente

incluye todos los aspectos de los movimientos de personas hacia adentro y afuera de un país, incluyendo a sus ciudadanos. Contempla también la administración de la migración regular e irregular, el establecimiento e integración de migrantes y temas sobre nacionalidad o ciudadanía. Estos temas se superponen a las relaciones internacionales, seguridad nacional, mano de obra, comercio, ayuda para el desarrollo, salud, educación, alojamiento, bienestar y políticas de impuestos.

Claramente, se requiere un enfoque de todo el gobierno, ya sea administrado o coordinado de forma centralizada o descentralizada. Se pretende que la centralización garantice consistencia. Como regla general, parecería apropiado asegurar que el cuerpo central o el sector central mantuviera la responsabilidad no solo de la formulación de políticas, sino también de las principales directivas operativas que se relacionan con el proceso de administración de la migración, particularmente la admisión, rechazo o remoción de migrantes. Sin embargo, las funciones de administración que tienen que ver con asuntos financieros, de personal y administrativos pueden ser descentralizados, cuando sea posible, a autoridades regionales o locales, con mecanismos apropiados de reporte y rendición de cuentas.

Los Estados deben elegir entre ubicar los asuntos relacionados con la migración bajo un ministerio o asignar diferentes funciones a diferentes ministerios bajo alguna forma de mecanismo coordinado. Si se elige por la coordinación entre ministerios, el mecanismo de coordinación necesita ser claro, factible y oportuno. Esto se logra mejor al nivel ejecutivo más alto (oficina del primer ministro, presidente o canciller) y, si es posible, expresado en la ley. Si se elige por una estructura de un solo ministerio, se debe normalmente a la importancia que el Estado otorga a la migración dentro de su marco general de política pública.

Algunos ejemplos de países con una estructura sencilla para la administración de la migración son Canadá y Australia, cada uno de los cuales ha establecido un departamento sobre migración. Estos departamentos tienen su propio ministro responsable y reportan al parlamento nacional. Hay mucho que decir a favor de ubicar todas las actividades de la migración bajo un techo.

Una estructura de un solo ministerio: establecer un solo ministerio tiene la ventaja de ubicar todas las funciones migratorias dentro de una estructura organizacional con un punto de rendición de cuentas. Existe solo un ministro a quien reportarle. En principio, esto facilita la coordinación de las múltiples

actividades involucradas en la administración de la migración. También permite identificar rápidamente prioridades. Todo bajo un mismo techo, los recursos financieros y materiales dirigidos al logro de los objetivos establecidos, pueden ser determinados eficientemente y ajustados conforme las necesidades lo requieran, lo que evita retrasos que de otra manera serían necesarios debido a la exigencia de consultar con otras agencias.

Un marco organizacional sencillo también pretende asegurar que la formulación de la política está vinculada estrechamente a las realidades operativas. Existe un flujo natural de información de la gente que trabaja en el nivel de entrega y aquellos responsables del desarrollo de políticas. Los oficiales que trabajan dentro del mismo departamento llegan a conocerse y les resulta familiar la cultura de la organización. La identificación con los objetivos de la organización es útil para facilitar el trabajo que debe realizarse y evita el problema de rivalidad entre departamentos o entre agencias.

A pesar de las ventajas inherentes de un modelo de estructura simple, presenta algunas desventajas. Las funciones de reclutar, seleccionar y ayudar a los migrantes a integrarse a menudo pueden correr en contra de las funciones de control y aplicación de la ley migratoria. Esto puede crear tensiones. El arresto, la detención y la remoción de migrantes irregulares son actividades vinculadas de forma más cercana a la aplicación de la ley, que a los aspectos positivos de un programa sobre migración. Estas actividades demandan un tipo diferente de oficial de capacitación y estilo de administración.

Cuando la selección y facilitación son puestas en el mismo lugar que las actividades de aplicación de la ley y control en la misma organización, existe el riesgo de que un área reciba mayor prioridad, se le otorguen mejores recursos y posiblemente contribuya a un enfoque desequilibrado. El modelo múltiple de ministerios: hay mucho que decir sobre tener las actividades de aplicación de la ley separadas del departamento de migración y ubicarlas en otras agencias del Estado, de tal forma que los altos costos asociados con la aplicación efectiva de la ley causen menos tensiones y sean mejor comprendidos al interior del aparato gubernamental.

Este modelo de estructura múltiple es la norma en muchos países, en donde oficiales uniformados ubicados en los puertos de entrada y guardias fronterizos no son parte de la estructura organizacional responsable de la administración de la migración. Esto también es cierto para las funciones relacionadas con otros temas sobre migración, incluyendo migración laboral,

integración de migrantes y desarrollo, que a menudo se ubican en dependencias gubernamentales como las del trabajo, asuntos sociales o en la agencia para asistir al desarrollo. Para ser efectivo, un modelo de estructura múltiple necesita estar apoyado por un mecanismo de coordinación efectivo.



### Puntos para reflexionar

1. ¿De qué manera están estructuradas las funciones de administración de migración en su Estado?
2. ¿Cuál de los dos enfoques de estructura administrativa –un solo ministerio o multiministerial– funcionaría mejor en su Estado? ¿Cómo opera actualmente? ¿Qué cambios sugeriría para mejorar la efectividad en la gestión migratoria?

#### 6.1.1 Dos casos de estudio: Australia y Canadá

En Australia, la responsabilidad política y legislativa de la inmigración está completamente centralizada en el Departamento de Inmigración y Asuntos Multiculturales e Indígenas (Dimia). Este departamento coordina el marco legislativo para la inmigración. El Dimia y su departamento son responsables de la política de inmigración en general, incluyendo la legislación primaria y subordinada, operaciones de inmigración nacionales y globales, refugiados, control fronterizo, aplicación de la ley, integración, asentamiento y ciudadanía. Al llevar a cabo esta responsabilidad, la administración se enlaza estrechamente con otros departamentos, por ejemplo, aquellos responsables de la educación, salud, seguro social, asuntos laborales, empresarios y en general la política constitucional e internacional. También se enlaza con los cuerpos de la industria relevantes para asegurar que estas políticas sean apropiadas.

Canadá: para casi todos los países, sin importar cómo están organizadas localmente las funciones de administración de la migración, las funciones llevadas a cabo en el exterior están asignadas al Ministerio de Relaciones Exteriores. Esto no es, sin embargo, un modelo universal. El departamento

de inmigración canadiense, Ciudadanía e Inmigración de Canadá (CIC) tiene sus propios funcionarios de servicio exterior operando en el extranjero. Este modelo está actualmente respondiendo a nuevos retos y a cambios. El ejemplo canadiense discutido aquí debe entenderse como una “foto instantánea” de una estructura administrativa actual o posible, una capaz de evolucionar al tiempo que sus principios básicos continúan dirigiendo las decisiones y el diseño.

## Puntos importantes

1. Los oficiales del servicio exterior canadiense administran los programas sobre migración de su país en el extranjero. Reclutan, seleccionan y procesan a los migrantes, refugiados, visitantes, estudiantes y a otros que han solicitado ir a Canadá. Toda vez que estos oficiales viven y trabajan en un país específico por dos a cuatro años o más, se familiarizan con el idioma, tradiciones, costumbres y cultura de la gente. Esto ofrece una oportunidad para evaluar a los potenciales migrantes o para tomar decisiones sobre la buena fe de las personas que solicitan entrada temporal.
2. El modelo canadiense incluye oficiales de control especializados –Oficiales de Integridad de Migración (MIO)– que recolectan información de inteligencia sobre la migración indocumentada, se vinculan con oficiales de policía y aplicación de la ley en el país en donde se encuentran y capacitan a personal de aerolíneas así como a otros oficiales de los aeropuertos sobre los requisitos de ingreso para Canadá. Los puestos MIO se ubican en la recientemente creada Agencia sobre Servicios Fronterizos de Canadá. Los oficiales que cubren estos puestos dan apoyo a las aerolíneas en la intercepción de migrantes indocumentados que pretenden abordar aeronaves dirigidas a ese país y elaboran reportes de inteligencia a su sector central sobre los patrones de tráfico de migrantes.
3. Los oficiales del servicio exterior de inmigración que laboran en las misiones diplomáticas canadienses en el extranjero están bajo la supervisión directa del embajador y le reportan a él diariamente. Sin embargo, reciben órdenes funcionales de los especialistas en el sector central de CIC o, en el caso de los Oficiales de Integridad sobre Migración, de la Agencia de Servicios Fronterizos de Canadá.
4. Una de las razones primarias por las cuales este acuerdo ha funcionado ha sido el uso de un memorándum de entendimiento formal (MOU) que rige los arreglos entre los dos departamentos involucrados. El

MOU fija las obligaciones y responsabilidades de cada departamento, señala claramente la relación financiera al igual que el reporte esencial para asegurar la efectividad operativa. El MOU también sirve como un mecanismo efectivo de solución de controversias entre estos dos departamentos. Puede ser firmado por los ministros de los respectivos departamentos. El estudio del caso canadiense muestra la forma en que el gobierno puede tomar la administración de la migración como una actividad importante y como una parte integral de la política exterior.

Los modelos en muchos países son generalmente de estructura múltiple, en donde se solicita al personal diplomático, a menudo insuficientemente entrenado o calificado para desarrollar adecuadamente los programas, que lleve a cabo las responsabilidades sobre migración. Ya sea que la estructura esté centralizada o descentralizada, los socios son esenciales para la efectiva aplicación de los programas sobre inmigración. Estos socios pueden incluir otros departamentos (relaciones exteriores, salud, trabajo, justicia, industria, comercio, recursos humanos), gobiernos, organizaciones internacionales, así como provincias o estados, municipalidades, sector privado y organizaciones no lucrativas.



### Puntos para reflexionar

1. ¿En qué medida sirven los marcos de política en los estudios de caso como un modelo para su Estado?
2. ¿Qué podría hacerse para mejorar los marcos administrativos de su país a partir de los casos descritos en este tópico?
3. ¿Cómo sería una estructura administrativa ideal en su entorno o país? ¿Conoce algún otro arreglo administrativo relevante para compararlo con los dos casos de estudio propuestos? ¿De qué manera resultaría más o menos adecuado respecto a los casos australiano, canadiense o el suyo propio?

## 6.1.2 Asuntos de administración

La consistencia en la toma de decisiones es siempre un factor importante en la administración de la migración. La decisión sobre quién entra y quién debe mantenerse fuera no puede dejarse al libre albedrío de los oficiales en las fronteras o aeropuertos. Las instrucciones operativas estándares basadas en una legislación migratoria, e implementadas de forma estandarizada a lo largo del país son esenciales para la aplicación efectiva de los programas migratorios. En relación con el proceso de revisión de las decisiones migratorias, la independencia de la toma de decisión al nivel de revisión parecería ser la elección organizacional obvia. Pero puede implicar un alto costo respecto de la justicia y la equidad. El costo puede medirse no solo en la velocidad de la toma de decisión –siempre un factor crítico cuando se trata de rechazos y remociones– sino también en los altos costos involucrados cuando ocurren retrasos o cuando hay detenciones.

En algunos países, los oficiales que llevan a cabo la revisión de las decisiones negativas, son empleados por la misma organización que tomó la decisión original, lo cual sugiere un posible conflicto de intereses. En otros países, estas funciones son llevadas a cabo en agencias separadas, lo que asegura la independencia de la agencia que revisa. Los siguientes Puntos importantes describen temas que tienen que ver con el diseño de las estructuras administrativas para la administración de la migración.

### Puntos importantes

1. Los gobiernos regionales a menudo tienen poder adicional para determinar los tipos y números de migrantes que deben seleccionarse para establecerse en sus territorios. Esto puede involucrar, la identificación de los niveles de ocupación y habilidad de los migrantes con base en necesidades particulares del área. En un modelo, los gobiernos regionales pueden tener un acuerdo formal con la autoridad central, reconociendo el derecho de los primeros por seleccionar migrantes sobre una base específica, como las habilidades de idioma. Este modelo es utilizado en Canadá, en donde la provincia de Québec asigna oficiales en el exterior para reclutar y seleccionar migrantes. Otras provincias canadienses también han firmado acuerdos locales con el gobierno central, señalando sus intereses específicos sobre migración. En todos los casos, sin embargo, el gobierno central asegura que los requisitos básicos de admisión (salud, criminalidad, y seguridad) se cumplan.

2. En el caso de solicitantes de refugio cuya solicitud de asilo ha sido rechazada, puede darse un fuerte argumento para tener un procedimiento de revisión independiente y separado. Un argumento similar puede hacerse para individuos cuya remoción podría llevarlos al encarcelamiento o maltrato. En estos casos, parecería que la mejor elección organizacional es tener un cuerpo de revisión separado del proceso de toma de decisiones.
3. Es particularmente esencial, sin importar el tipo de estructura elegida, asegurar que los oficiales que llevan a cabo la revisión estén profesionalmente capacitados y tengan experiencia. La experiencia profesional se vuelve tan importante aquí como el asegurar un proceso de revisión independiente.
4. Es prerrogativa de las autoridades migratorias en cada país decidir qué estructura de revisión es más factible.
5. La Constitución de un gobierno federal puede especificar o no qué nivel de gobierno tiene la autoridad sobre los asuntos migratorios. Una buena regla que parece funcionar para algunos Estados federales es ubicar a la autoridad que debe decidir los requisitos de admisión básicos para todos los migrantes –buena salud, sin registros criminales y seguridad– en el gobierno central. Normalmente, también la autoridad para fijar las reglas de rechazo y remoción se mantiene en el gobierno central.
6. Para un número de Estados, los eventos del 11 de septiembre de 2001 movió el equilibrio en favor de estructuras organizacionales que fortalecen y privilegian los aspectos de seguridad del control migratorio, adoptando un modelo de gobernabilidad migratoria basado en la “securitización”. Muchos países han adoptado un enfoque centralizado para abordar los temas de inmigración, incluyendo el manejo del control fronterizo.
7. Cualquiera que sea la estructura administrativa, no hay duda de que una recolección apropiada de datos es vital para que los servicios sobre inmigración sean rápidos y eficientes. La capacidad de revisar los datos biométricos de los pasajeros, con un rango de datos de búsqueda, ayuda a proteger la integridad de los programas sobre inmigración y otras áreas de impacto, como la educación, el alojamiento, la mano de obra y la seguridad en general de un país.



### Puntos para reflexionar

1. ¿De qué manera la preocupación sobre la seguridad influyó en las estructuras administrativas que manejan la migración en su Estado?
2. ¿Qué capacitación y experiencia se requiere para los oficiales que revisan las decisiones sobre migración en su entorno?
3. ¿Hasta qué punto el procedimiento de revisión de las decisiones sobre migración está separado y es independiente en su Estado?
4. ¿Hasta qué punto está centralizada la administración de la migración en su Estado?
5. ¿Cuál es el nivel más alto de autoridad sobre asuntos de migración en su Estado?
6. ¿Qué tan consistentes son las decisiones sobre migración en su Estado?
7. En caso de existir una amplia discrecionalidad de los agentes migratorios, ¿hasta dónde impacta esta en decisiones inconsistentes sobre rechazos y remociones?
8. ¿Qué cambios o ajustes sugeriría para mejorar la consistencia en las decisiones de rechazos y remociones?

## 6.2 La producción y administración de documentos de viaje

La seguridad de los traslados internacionales depende de documentos confiables, sistemas de cooperación internacional y del intercambio de información. Se necesitan estándares internacionales para un sistema global efectivo sobre pasaportes y visas. Esta sección discutirá preguntas y prácticas importantes para la producción y administración de documentos de viaje confiables.

El equipamiento escogido para operar el sistema, sus costos, la forma en que será adquirido, el nivel de seguridad que deben alcanzar los documentos y el diseño del proceso de emisión están abiertos a revisión y se analizarán en esta

sección. La comunidad internacional, a través de la ONU y de la Organización de Aviación Civil Internacional (Oaci), ha establecido expectativas, prácticas y estándares para los viajes internacionales y sus procedimientos de documentación.

A través de la Oaci, y de forma bilateral, puede tenerse asesoría y asistencia. Cada Estado puede contribuir a la armonización de los estándares internacionales establecidos en Oaci y a la seguridad de viajar, a través del compromiso del fortalecimiento de la seguridad y a la credibilidad de sus propios documentos.

## Objetivos

Comprender el propósito de los pasaportes y visas.

Identificar los elementos de los sistemas de pasaportes y visas.

Comprender la función de los sistemas nacionales de pasaportes y visas.

Identificar nuevas tecnologías introducidas en los sistemas de pasaportes y visas.

Comprender las fortalezas y limitaciones de un sistema de visas.

Mejorar su capacidad para determinar los sistemas más apropiados de pasaportes y visas para su Estado.

## Antecedentes

Los pasaportes y las visas son documentos oficiales que permiten a las personas viajar legalmente a través de las fronteras nacionales. El papel de un pasaporte es identificar a los nacionales de un Estado para el beneficio de los países y garantizar su derecho de retorno. Los pasaportes nacionales para ciudadanos y los sistemas de visa para los no residentes contribuyen a administrar el movimiento ordenado de personas entre Estados en forma temporal o permanente.

La iniciativa para estandarizar los pasaportes que comenzó hace décadas como una medida de eficiencia ahora ha evolucionado hacia una herramienta de seguridad. Uno de los fundamentos para la seguridad de viajes internacionales es la comprobación de la identidad y la ciudadanía. El pasaporte es también importante para la protección y el apoyo de los ciudadanos de un Estado que se encuentran en el extranjero.

La confiabilidad de la documentación básica que se requiere para obtener un pasaporte o una visa es clave para la credibilidad del sistema. La Oaci, una agencia de la ONU con más de 180 miembros, fija los estándares para los pasaportes y otros documentos de viaje, incluyendo las visas. Los pasaportes de lectura electrónica los documentos de viaje de lectura electrónica, y las visas de lectura electrónica son benéficos para las agencias gubernamentales responsables de examinar a los viajeros, para las compañías de transporte y para los propios usuarios. La Oaci ha adoptado especificaciones sobre estos documentos, que están en uso o están siendo introducidos por 110 países, y que evolucionan constantemente.

### Mensaje clave

La seguridad de los pasaportes y visas es tan buena como el punto más débil en el sistema que los produce y administra. Los pasaportes, los documentos de viaje y las visas de su país son importantes para la forma en que este es percibido por la comunidad internacional. Haciendo estos documentos altamente seguros, los estados contribuyen a la lucha contra el delito y el terrorismo internacional. Los cambios hechos por un país a su sistema de emisión de pasaporte y visa serán resultado de:

- Comprender el sistema actual.
- Identificar qué se necesita cambiar.
- Decidir cambiar el sistema y cómo cambiarlo.



### Puntos para reflexionar

1. ¿En qué medida cumple su Estado con los estándares internacionales para la expedición de pasaportes y visas?
2. ¿De qué forma el sistema de pasaportes y visas de su país está protegido de las amenazas a la seguridad que representa la movilidad internacional de criminales y terroristas o el uso de documentos apócrifos?
3. ¿Qué medidas deben de tomarse para mejorar la seguridad en la expedición y revisión de pasaportes y visas?

## 6.2.1 Los fundamentos de los pasaportes

La base para los viajes internacionales ordenados se sustenta en la comprobación de la identidad y ciudadanía. El pasaporte es el documento oficial universal utilizado para identificar a las personas y su ciudadanía. También otorga seguridad al país de tránsito o destino de que el titular puede retornar al país en donde fue emitido el documento. Por lo tanto, los pasaportes están vinculados directamente a las leyes de ciudadanía. Sin embargo, un pasaporte por sí solo podría no ser suficiente para realizar un viaje internacional.

Después de que un viajero adquiere un pasaporte (o documento de viaje) para una travesía, la primera pregunta es: ¿se necesita visa para entrar al país de destino? La respuesta está basada normalmente en los requerimientos del Estado de tránsito o recepción, en la ciudadanía del viajero y el propósito del viaje. Las visas, que cumplen el propósito de control fronterizo y facilitación, se discuten posteriormente en esta sección.

Los pasaportes han sido utilizados por siglos para establecer la identidad de su titular y para protección diplomática. Inicialmente tuvieron una variedad de formas, desde la soberanía de una carta de recomendación por escrito hasta pases de salvoconducto.

Con el turismo a gran escala, los gobiernos vieron la necesidad de reducir los retrasos creados por los complejos procedimientos de control administrativo en las fronteras. También tuvieron que reducir la carga de verificación de la autenticidad de los pasaportes y otros documentos de identidad emitidos por otros Estados, particularmente debido a que esos documentos eran emitidos en una variedad de formas y de acuerdo con distintas normas.

En 1920, la Liga de las Naciones llevó a cabo una conferencia para adoptar formatos estándar para pasaportes y visas para todos los Estados signatarios, con disposiciones uniformes que regían su base, contenido, validez y derechos de emisión. El involucramiento de la Oaci en el tema de los pasaportes inició con el borrador inicial del Anexo 9 (facilitación) de la Convención de Chicago, por recomendación de la Primera Sesión de la División de Facilitación de la Oaci en 1946.

La Oaci estableció el Panel sobre Tarjetas Pasaporte en noviembre de 1968, que incluía miembros de diez estados contrayentes. La Interpol, y la Asociación Internacional del Transporte Aéreo (Iata), fueron invitadas a participar como

observadores. El Panel desarrolló recomendaciones para la producción y uso de pasaportes de lectura electrónica.

Documento 9303 de Oaci: en 1980 se produjo un pasaporte con capacidad para lectura electrónica y se convirtió en la base para la emisión inicial de pasaportes en Australia, Canadá y Estados Unidos, pioneros en el cambio, producción y emisión de ese tipo de documentos. En 1986, la Oaci estableció una nueva entidad, el Grupo Asesor Técnico sobre Documentos de Viaje de Lectura Electrónica (TAG/MRTD), para el cual los términos de referencia se ampliaron para incluir el desarrollo de especificaciones para visas y otros documentos de viaje oficiales.

La quinta edición del *Documento 9303, especificación de pasaportes, parte 1*, fue publicada en 2002. Basada en la decisión anterior de ampliar el alcance del TGA/MRTD, el *Documento 9303, especificación de visa, parte 2*, había sido publicada en 1994, y las especificaciones para documentos (tarjetas) de viaje oficiales, *Documento 9303, parte 3*, en 1996 y actualizadas en 2002.

## Puntos importantes

1. El vínculo más débil en el sistema que produce y emite documentos de viaje, o en los documentos fuente utilizados para estos sistemas, determinará qué tan efectivos son. Los retos básicos para los países en sus sistemas de emisión de pasaportes y visas consisten en asegurar la prueba verosímil de la identidad de una persona. La base para que los pasaportes sean creíbles es la confiabilidad de la documentación que se requiere para obtener el pasaporte. Con lo anterior como base, el siguiente componente para asegurar certeza sobre la identidad es el sistema que los gobiernos emplean para producir y emitir pasaportes. Un ejemplo de falsificación en un documento de identidad a partir de un vínculo débil en el sistema (a menos que sea detectada) sería la sustitución de la foto digitalizada en un documento genuino.
2. La Oaci provee la fuente colectiva principal de normas referidas al viajero internacional. El fundamento para estándares de pasaportes y visas, su producción y emisión a nivel mundial ha sido construido a través de este organismo. La Oaci fue creada como una agencia especializada de las Naciones Unidas por la Convención de Chicago, firmada en 1944 y entrada en vigor en 1947. Los signatarios ahora alcanzan el número de 180 Estados, haciéndolo uno de los instrumentos legales internacionales con mayor aceptación en el mundo.

3. El *Documento UN A32-18* apoya el trabajo de la Oaci y resalta un plan de acción para los Estados firmantes. Los principales elementos de este plan de acción son:
- » Una declaración a efecto de que la confianza internacional en la integridad del pasaporte es la esencia principal del funcionamiento del sistema de viajes internacional.
  - » Una resolución adoptada por la Asamblea General de la ONU en la que se solicita que la Oaci considere formas y medios para fortalecer la cooperación internacional para combatir el tráfico de personas, al tiempo que enfatiza que dichos esfuerzos no deben soslayar la protección prevista en el Derecho Internacional para los refugiados.
  - » Las resoluciones adoptadas por la Asamblea General de la ONU y el Consejo Económico y Social, en las que se solicita que los Estados miembros establezcan o mejoren sus procedimientos para permitir la rápida detección de documentos de viaje falsos.
  - » Resoluciones en las que se solicita que los Estados miembros cooperen a escala bilateral y multilateral para prevenir el uso de documentos fraudulentos.
  - » Resoluciones en las que se solicita a los Estados miembros que tomen medidas para establecer penalidades por la producción y distribución de documentos de viaje falsos, así como el mal uso de la aviación comercial internacional.
  - » Resoluciones en las que se solicita que los Estados miembros desarrollen una cooperación de alto nivel entre Estados para fortalecer la resistencia en contra de pasaportes falsos, incluye:
    - a) Alteración o falsificación de pasaportes.
    - b) Uso de pasaportes alterados o falsificados.
    - c) Uso de pasaportes válidos por impostores.
    - d) Mal uso de pasaportes auténticos, por parte de sus titulares, para permitirles cometer delitos.
    - e) Uso de pasaportes vencidos o revocados.
    - f) Uso de pasaportes obtenidos de forma fraudulenta.
4. La Asamblea General de la ONU adoptó acciones relacionadas con la seguridad de los pasaportes y otros documentos de viaje, específicamente acciones para fortalecerlos y aprobar especificaciones de lectura electrónica.

- » La Asamblea solicitó un estudio de acciones y medidas específicas para mejorar la efectividad de los controles en la falsificación de pasaportes, incluyendo la posible preparación de prácticas y recomendaciones estándares necesarias, así como material guía. Estas acciones deben ser implementadas por los Estados contrayentes para mantener la integridad y seguridad de los pasaportes y otros documentos de viaje.
- » Finalmente, la Asamblea hizo un llamado a todos los Estados contrayentes para intensificar sus esfuerzos por salvaguardar la seguridad e integridad de sus pasaportes, para proteger sus pasaportes en contra de la falsificación y para ayudarse mutuamente. Muchos beneficios importantes se derivan de la estandarización de los formatos de los documentos de viaje y de incluir datos de lectura electrónica en forma consistente.
- » Las páginas de datos que son trazados de una manera uniforme y estándar requieren menos tiempo para inspecciones individuales, lo que significa que la atención puede concentrarse en casos donde se requiere más tiempo para examinar el documento y su titular, así como para la autenticación visual.
- » Los documentos de viaje de lectura electrónica promueven la eficiencia y ahorran recursos, facilitando la identificación rápida y precisa de los viajeros. Esto disminuirá el mal uso de tales documentos, con propósitos de actividad criminal o para cruzar las fronteras de forma indocumentada.
- » Una empresa transportista puede verificar la autenticidad de los documentos utilizando una lectora automatizada para pasaportes en sus mostradores, vinculada a distintas bases de datos. Esto permitirá a la empresa cotejar la información con sus propias listas de “clientes de interés”, conectar al cliente y su documento al manejo de equipaje y a la información de registro de nombre del pasajero, ingresarlo a un manifiesto de vuelo (u otro) y, eventualmente, verificar su abordaje.
- » Los documentos de viaje de lectura electrónica permiten el uso de los sistemas de Información Avanzada sobre Pasajeros (API por sus siglas en inglés), que permiten a las aerolíneas transmitir una lista de los pasajeros a las autoridades en los puntos de destino, permitiendo que estas y las bases de datos sean revisadas antes de la llegada del vuelo.
- » La emisión automatizada de pasaportes y otros documentos de viaje permite a las autoridades monitorear y controlar electrónicamente la emisión del documento en todas las etapas del proceso de solicitud y emisión. Esto tiene el beneficio potencial de control

sobre pasaportes en blanco, control de derechos, verificación de ciudadanía y revisión de nombre.

- » Los gobiernos pueden construir bases de datos como una fuente uniforme de información para acelerar el proceso de control fronterizo, utilizando las visas y pasaportes de lectura electrónica como una fuente confiable de datos. Dichas bases de datos serían útiles para rastrear categorías de viajeros de alto riesgo. La creación de bases de datos de documentos robados u obtenidos de manera fraudulenta apoya el intercambio voluntario de esta información a través de las fronteras, y entre los sectores público y privado. El área Shengen –Unión Europea–, Estados Unidos de América/Canadá/México y Australia/Nueva Zelanda ofrecen ejemplos actuales de varias formas de intercambio de bases de datos.
- » Los beneficios potenciales se amplían significativamente, conforme más y más países emiten documentos de viaje de lectura electrónica. Cuanto mayor uso de dichos documentos, menos costosa será la tecnología necesaria para producirlos y leerlos. Los beneficios se multiplican, conforme avanza la búsqueda de progresos para mejorar la seguridad, prevenir la falsificación y alteración de documentos, conforme la tecnología de verificación (biometría) se utiliza de forma más general.

## Ejemplo

La identificación biométrica ofrece seguridad y rapidez en la inspección de los viajeros en frontera. El reconocimiento facial fue seleccionado como el patrón biométrico más confiable globalmente para la confirmación de identidad en los MRTD. En un análisis integral de varios biométricos disponibles, el rostro fue el que resultó con un puntaje más alto en términos de compatibilidad con consideraciones operativas clave, seguido por las huellas digitales y los ojos. El rostro ha sido utilizado por las autoridades de control fronterizo y por el personal de las aerolíneas en los aeropuertos para confirmar la identidad con una “fotografía de identificación”. La tecnología de reconocimiento facial automatiza este proceso, utilizando una cámara para capturar la imagen del rostro, al tiempo que una computadora valida las características faciales.<sup>1</sup>



## Puntos para reflexionar

1. ¿Cuál es el eslabón más débil en el sistema de emisión de pasaportes en su Estado?
2. ¿En qué medida son los documentos de viaje de lectura electrónica parte del sistema de emisión de pasaportes y visas en su país?
3. ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de utilizar nuevas tecnologías en los sistemas de pasaporte y visa?
4. ¿Qué temas sobre pasaportes y visas son de la mayor importancia para su país? ¿De qué forma los atendería usted?

## Bibliografía

El Universal. 2011. Deportar costó a Estados Unidos de América cinco MM. DD. en 2010

Rocha, J. 2010. *Arizona, vanguardia mundial de la xenofobia*, Centroamerica, Servicio Social Jesuita.

Mármora, L.; Krieger, M. 2002. *Políticas de migraciones, gestión y administración migratoria*.

## CAPÍTULO VII

### SISTEMAS DE ADMINISTRACIÓN DE FRONTERAS

Esta sección describe enfoques actuales relacionados con la administración de la migración en los puntos fronterizos de entrada. El primer tema discute los factores que influyen en la política nacional sobre administración fronteriza. El segundo describe el marco operativo necesario para un sistema efectivo de administración fronteriza. Finalmente, el tercero describe un posible sistema de administración de frontera, y examina los temas relacionados con encontrar un equilibrio entre los objetivos de control y facilitación.

#### Objetivos

Identificar los principales componentes de un sistema de administración fronteriza

Comprender la importancia de un equilibrio apropiado entre control y facilitación

Incrementar la capacidad de identificar los requisitos para el mejor proceso de inspección en frontera, administrado por el gobierno de su país

#### Antecedentes

Un sistema efectivo de administración fronteriza tiene dos objetivos:

- » Facilitar a los viajeros de buena fe una entrada eficiente en el país de recepción.
- » Establecer barreras y mecanismos para identificar o desincentivar el ingreso de aquellos que buscan incumplir las leyes de migración.

Estos objetivos permiten al Estado maximizar los beneficios de la migración temporal y permanente, al tiempo que lo protegen del ingreso no autorizado de aquellos que se consideran no benéficos bajo las reglas de las políticas de visado o cuya entrada podría no ser compatible con el interés nacional.

Los componentes operativos clave de un sistema de administración fronteriza efectivo son subsistemas interconectados (y preferentemente automatizados) que incluyen personal calificado, capacidad de realizar auditorías, cooperación entre agencias nacionales e internacionales, así como asociaciones estratégicas con transportadores y la industria.

El diseño de los controles para el ingreso y salida en las fronteras estará basado en una serie de factores, que incluyen:

- Las características físicas de la frontera.
- La permeabilidad de la frontera.
- La relación con los Estados vecinos.
- El compromiso y capacidad de los Estados vecinos para controlar sus propias fronteras y administrar la migración irregular.
- Si la intercepción de viajeros indocumentados está planeada y es factible en los aeropuertos o en alta mar.
- El grado de control sobre la identidad e intenciones de los viajeros en la frontera o en puntos remotos.
- En dónde se tomó la decisión de emitir la visa.
- El volumen y la variabilidad del volumen de pasajeros en la frontera.

### Mensaje clave

El sistema de administración de fronteras es el mecanismo de control clave para la administración general de la migración. Los sistemas efectivos de administración de fronteras reconocerán que la facilitación y el control son dos objetivos igualmente importantes que deben atenderse al mismo tiempo. Estos sectores han resaltado la necesidad de capacitación, recursos y cooperación entre Estados para desarrollar la capacidad tecnológica necesaria para beneficiar a todos.



## Puntos para reflexionar

1. ¿Cuáles son los factores que rigen el tipo de régimen apropiado de administración de frontera en su país?
2. ¿Existen inconsistencias o brechas en las medidas y opciones que requiere la administración de la frontera en su país?
3. ¿Cuáles son los requerimientos de apoyo tecnológico a los procesos de administración fronteriza en su país?
4. ¿Su país se beneficiaría del desarrollo de un plan operativo integral y empresarial para fortalecer su sistema de administración fronteriza?
5. ¿Quién es responsable en su país de la administración operativa de los asuntos relacionados con migración en los puntos fronterizos y en el territorio entre estos puntos?
6. ¿Existe suficiente flujo e intercambio de información entre las varias autoridades involucradas en la administración de fronteras?

### 7.1 Política nacional y administración fronteriza

La facilitación y el control son dos objetivos igualmente importantes que deben lograrse de forma simultánea por la política nacional. El turismo, los negocios, la inversión, así como la importación y exportación de mano de obra pueden ser de alta prioridad. Estas prioridades pueden motivar el diseño de un sistema de administración fronteriza con barreras mínimas para el movimiento regular de personas.

Por otro lado, la prevención de delitos y la salud pública requieren máxima vigilancia para prevenir el ingreso de aquellos que constituyen una amenaza a la seguridad nacional. El establecimiento de una política para la migración, diseñada para administrar el ingreso de cierto número o categorías de migrantes, también son implementadas a través del control fronterizo.

El marco político nacional necesita fijar las reglas sobre migración de forma clara, coherente y predecible, a fin de que los viajeros comprendan

lo que se espera que hagan. La información sobre estos requisitos debería estar disponible y ser comprensible. Las campañas de información sobre los beneficios del cumplimiento y las penalidades por el no cumplimiento pueden ser útiles. Esto también sirve para afirmar ante la comunidad, que se toma de forma seria la necesidad de hacer cumplir la ley.

Las decisiones sobre la administración fronteriza se verán afectadas por la naturaleza de la frontera y las relaciones con los Estados vecinos. Si las fronteras son relativamente impermeables y no existen fronteras terrestres, la atención del control fronterizo puede cambiarse a los puntos de embarcación, con una atención específica a las estrategias de intercepción.

Si la frontera terrestre o marítima es altamente permeable, si los recursos para el control fronterizo son inadecuados, los sistemas y recursos dentro del Estado se tornan claves para ubicar y expulsar a aquellos que no tienen a para entrar o permanecer o aquellos que incumplan las condiciones señaladas en su visa. Las modalidades que incluyen el registro, tarjetas de identidad nacional, revisión para el cumplimiento del estatus y trabajo indocumentado, y el intercambio de información entre agencias son elementos importantes de los sistemas internos de administración de la migración.

La efectividad del sistema de administración fronteriza se ve afectado también significativamente por las reglas y procesos elegidos para aplicar las condiciones bajo las cuales se permite la entrada, incluyendo el compromiso de ubicar y remover a aquellos que han incumplido las condiciones de su estancia. Las decisiones de política relacionadas con la administración fronteriza incluyen un número de factores:

- Ubicación de la solicitud de visa y el proceso de decisión.
- Ubicación de puntos de control fronterizo.
- La extensión hasta la cual se practica la intercepción.
- El uso de la detención.
- Acuerdos de protección para menores y otros que requieran protección.
- Medidas para combatir el tráfico de migrantes y la trata de personas.

Los Puntos importantes siguientes examinan cada uno de estos factores, señalando preguntas que requieren decisiones de política nacional.



## Puntos para reflexionar

1. ¿Las solicitudes para una visa serán realizadas y procesadas en el país de embarque o habrá visas disponibles en la frontera.?
2. ¿En dónde se ubicarán los puntos de control y de ingreso, y cuál será el nivel de duración del personal? Esta decisión debe tomar en cuenta el número de puntos de entrada y la disponibilidad de recursos. También se necesita aclarar qué agencias gubernamentales cumplirán el papel principal en el proceso de inspección.
3. En el caso de zonas marítimas, ¿los migrantes irregulares serán interceptados, previniendo que lleguen, cooperando con los Estados de embarque y tránsito, con empresas transportadores o a través de la interdicción?
4. ¿Se impondrán penalidades a las empresas transportadores que traigan consigo pasajeros no autorizados al Estado? Si se decide imponer penas, ¿se deben tomar decisiones sobre las circunstancias en que estas se aplicarán y la forma que tomarán.?
5. ¿La detención de migrantes irregulares se utilizará para asegurar su capacidad de procesar solicitudes para permanecer, o para su expulsión si no se otorga la autorización para permanecer.?
6. ¿Se identificarán las necesidades de protección de las personas interceptadas o no admitidas y se observarán para asegurar que los refugiados no sean devueltos y que las víctimas de trata de seres humanos sean protegidas?
7. ¿De qué forma influirán sobre la administración fronteriza, las estrategias para combatir el tráfico de migrantes y la trata de personas, incluyendo su criminalización? ¿Se aplicarán castigos a los usuarios, así como a los organizadores? Especialmente importante es el tema de cómo será recabada la información sobre las operaciones de tráfico de migrantes, y de qué forma se obtendrá la evidencia para apoyar, ubicar, arrestar y procesar exitosamente a los traficantes y tratantes de seres humanos.

## Puntos para reflexionar



8. Identifique una decisión política relacionada con la administración fronteriza en su país, que responda a una de las preguntas sobre el asunto.
9. En su país, ¿de qué forma influye la administración fronteriza en las estrategias para combatir el tráfico de migrantes y la trata de seres humanos?
10. ¿Qué tan permeable es la o las fronteras en su país? ¿De qué forma afecta esta permeabilidad a la administración fronteriza?
11. ¿Qué hace su gobierno para establecer reglas sobre migración de forma clara, coherente y predecible?
12. ¿Cuál es la estrategia de administración fronteriza en las costas o puertos marítimos de su país?

## 7.2 El marco operativo

Un sistema de administración fronterizo efectivo y eficiente es aquel que procesa de buena fe a los pasajeros, con retrasos mínimos, y asegura que les sea negada la entrada a los pasajeros sin autorización. Existe un número de tareas clave que deben realizarse en la frontera. Estas incluyen:

- » Establecer la validez del documento de viaje, asegurando que no esté vencido, falsificado o alterado (por ejemplo, por sustitución de foto o inserción de páginas).
- » Establecer la validez de la visa y asegurar que no sea falsificada o alterada.
- » Establecer que la identidad de la persona que se presenta para inspección, sea la misma persona que presenta el documento de viaje y la visa.
- » Asegurar las intenciones de buena fe para apoyar las condiciones de la visa o la autorización para entrar.
- » Revisar que no ha habido cambio, desde el otorgamiento de la visa, de que dicho ingreso no sea de interés nacional.
- » Considerar y otorgar visas en la frontera.
- » Canalizar a la autoridad apropiada a aquellas personas que necesiten considerar solicitudes de protección.
- » Derivar la expulsión para remoción a aquellas personas a quienes se les niega la admisión.

- » Recolectar datos sobre el movimiento de personas a través del punto fronterizo.
- » Recolectar información sobre movimientos irregulares y sobre tráfico de migrantes y trata de personas.

Los componentes necesarios de este marco operativo ideal para la administración fronteriza son la información, la tecnología, el personal capacitado, la capacidad para evitar fraudes, para auditar, y las asociaciones estratégicas. Los Puntos importantes que siguen revisan cada uno de ellos en mayor detalle. Claramente, este nivel de apoyo tecnológico no será factible financieramente o sustentable para muchos Estados, especialmente para aquellos que enfrentan serias decisiones dentro de su marco de gastos. Esto ha resaltado la necesidad de colaboración específica entre los Estados para desarrollar las capacidades tecnológicas que se requieren en beneficio de todos. También es importante notar que la tecnología puede mejorar los procesos efectivos de administración fronteriza, pero no es un sustituto de una legislación apropiada, de procedimientos bien diseñados, ni de personal capacitado y experimentado que puedan desarrollar las funciones clave.

## Puntos importantes

1. Una responsabilidad fundamental del oficial que lleva a cabo la inspección en la frontera es asegurar que la persona frente a él sea la misma persona que tiene el documento de viaje válido y sea la misma que hizo la solicitud y a quien se le otorgó una visa válida. Para hacer esto, los puntos de inspección en frontera necesitarían, idealmente, acceso a un interfaz que registre y rastree el identificador único de la visa además de cualquier ampliación de la visa o permiso de trabajo y vincule esta información con la información en el documento de viaje –preferentemente vinculada a datos biométricos.
2. El oficial en frontera debe contar con el sistema de captura de datos automatizada, capacidad de análisis para todas las entradas y salidas, canales de datos dedicados de alta velocidad entre las oficinas centrales y los puntos de entrada. Muchos Estados utilizan un sistema de “tarjetas de desembarco” para recolectar información sobre los viajeros entrantes. Estas tarjetas, cuyo diseño está sujeto a estándares desarrollados por la Oaci, algunas veces sirven para mayores propósitos –a menos que sean utilizadas únicamente para recolectar datos para turismo y estadísticas.

3. También se requiere un sistema que correlacione los datos del ingreso y la salida. La revisión de datos y sus procesos de integridad son fundamentales para que la información sea confiable y útil.
4. Los oficiales fronterizos deben tener acceso a una “lista de alertas” electrónica en tiempo real, actualizada periódicamente, para asegurar que el ingreso del pasajero está en el interés nacional. Esta lista de alerta necesita incluir por ejemplo, criminales de guerra, criminales buscados, posibles terroristas o aquellos que infringieron las condiciones de inmigración en una estancia previa. También debería identificar documentos de viaje de interés, por ejemplo, pasaportes robados. También se requiere la interfaz de los sistemas entre las autoridades en frontera y las autoridades de aplicación de la ley.
5. El personal de control fronterizo necesita capacitación para detectar documentos falsos, tomar decisiones administrativas y comprender los requerimientos políticos y normativos. Idealmente, esta capacitación debería ser provista y apoyada por políticas operativas automatizadas y auditables para el proceso de entrada y salida.
6. El sistema de administración fronteriza debe diseñarse y operarse de forma tal que lo proteja en contra del fraude y la corrupción. El sistema óptimo requiere las siguientes características:
  - » Documentos de viaje que cumplan con las disposiciones de la Oaci, y sean de lectura electrónica (pasaportes) con características de seguridad adecuadas y actualizadas periódicamente, más los datos biométricos para evitar la emisión de visas para individuos no autorizados.
  - » Un sistema de visado que registre un identificador único, vinculado al documento de viaje, y disponible para los puntos de control fronterizo.
  - » Visas de lectura electrónica que cumplan los estándares de la Oaci, con características de seguridad adecuadas para evitar transferencia, alteración de visas, o su falsificación.
  - » Un sistema de pasaporte y visa que revise y establezca la identidad en todos los puntos:
    - En el lugar de solicitud de la visa
    - En el lugar de otorgar y mostrar la visa
    - En el lugar de presentación de los documentos de viaje para el otorgamiento de permiso tanto en los puntos de embarque –y reabordaje en el punto de tránsito, si aplica– como en el punto de entrada

- Formatos de pasaporte y visa que sean tratados como formas contables, mantenidos en seguridad, emitidos a funcionarios de inmigración, y sujetos a auditorías.
  - Auditoría y control sobre las decisiones de otorgamiento de visas y sobre los ingresos –que determinen a los oficiales individualmente como responsables por sus decisiones.
7. La cooperación con otras agencias fronterizas como Salud (por ejemplo en situaciones de cuarentena) y Aduanas, beneficiará la función de inspección en la frontera. Puede obtenerse mayor eficiencia en los costos, a partir de la integración de estas funciones en la línea de entrada. Esto tiene implicaciones en la capacitación al personal que realizará tareas en la línea.
  8. Una administración fronteriza efectiva incluirá sociedades estratégicas con aerolíneas y otras empresas transportadores, para facilitar la revisión de los documentos y el procesamiento avanzado de pasajeros. Refugiados y personas víctimas de trata de personas: cuando se le niega la admisión a un viajero, existen dos temas adicionales que requieren atención. Éstos se relacionan con las circunstancias especiales de los refugiados y personas víctimas de trata.

Si la persona que será expulsada expresa reclamos, u ofrece información que, en primer lugar, podría demandar las obligaciones de protección internacional del Estado, entonces, deberán realizarse las provisiones para que esos reclamos sean completamente considerados por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, o por el propio sistema de determinación de asilo del Estado. La persona solo puede ser expulsada a un país seguro en donde existan dichas disposiciones, o en donde la vida o libertad de la persona no esté en riesgo, y no sea devuelta al presunto país de persecución.

Si la persona es una víctima de trata de seres humanos, debe considerarse la asistencia social, o arreglos especiales al retorno a su país de origen, particularmente si la persona tratada es menor. Cuando se contemple una decisión de expulsión en casos en donde se identifiquen víctimas de tráfico o trata, debe tomarse en cuenta la recopilación de evidencia y declaraciones de las víctimas así como la posibilidad de la presencia física para proporcionar evidencia en cualquier procedimiento ante un tribunal. Se requiere capacitación especial en técnicas de entrevistas, para las personas que recopilan la información de las víctimas de trata.



## Puntos para reflexionar

1. ¿Existen en su país tareas de facilitación o control migratorio que resulten inadecuadas?
2. Identifique una forma de cooperación bilateral que apoye la función de inspección fronteriza en su país.
3. En su país, ¿de qué forma son capacitados los inspectores o el personal fronterizo?
4. En su país ¿qué tan cercano está el sistema de administración fronteriza al sistema óptimo?
5. En su país, ¿qué bases de datos de consulta electrónica están disponibles para el personal fronterizo?
6. En su país, ¿de qué forma se manejan en las fronteras las circunstancias especiales de las personas víctimas de trata y de los refugiados?
7. En su país, ¿existe algún esquema de facilitación para los visitantes fronterizos o las internaciones recurrentes? ¿Cuál es su nivel de facilitación y cuál es su confiabilidad en materia de control e inspección?

### 7.3 Equilibrando la facilitación y el control: otros enfoques

El equilibrio de facilitación y control es el requisito básico para un sistema de administración fronterizo. Si bien esto generalmente se da en el punto físico de ingreso, de forma creciente se ha extendido, en efecto, reubicado a la “frontera” a los puntos de embarque. En la búsqueda de un enfoque equilibrado, se han adoptado medidas para mejorar la integridad de las características de seguridad en los documentos de identificación y viaje y para desarrollar nuevas formas de registrar y verificar la identidad de los viajeros y los migrantes.

Un número de países están planeando introducir, o ya lo han hecho, tarjetas de residencia de reemplazo y otros medios de identificación que incorporan códigos legibles, electrónicos y especiales que son más resistentes a la falsificación. Esto puede asegurar mayor certeza cuando se identifica a un individuo y confirmar que él o ella es el titular genuino de la tarjeta. Parte

de este proceso involucra el uso de tecnología, permitiendo la identificación a través de biométricos –datos personales únicos, como la estructura facial, la geometría de la mano, huellas digitales o los patrones del ojo– para autenticar la identidad de los individuos. Estos enfoques servirán tanto para efectos de la facilitación y del control al ingreso.

Una forma eficaz de facilitar la migración antes de que el viajero llegue a la frontera es a través de sistemas para emitir visas antes del viaje. Si las visas se emiten más allá de las fronteras, este proceso ofrece a los representantes del país de destino la oportunidad de hacer una evaluación previa antes del viaje, facilitando así el mismo y el ingreso de pasajeros de buena fe.

Otros cuatro tipos de estrategias antes de llegar a las fronteras son practicadas por algunos Estados:

- » Inspección previa de pasajeros, en la que los oficiales de inmigración y aduanas son ubicados en el extranjero en aeropuertos y tienen la responsabilidad de inspeccionar a los individuos que salen con destino al país en cuestión.
- » Creciente uso de oficiales de enlace de inmigración, y oficiales de inspección de inmigración en el extranjero, para trabajar en la capacitación y asesoramiento al personal de las aerolíneas, en la identificación de documentos fraudulentos. Esto permite la intercepción de viajeros de mala fe, la que previene los viajes no autorizados.
- » Los acuerdos de Información Avanzada sobre Pasajeros entre algunos países, –entre las aerolíneas y los gobiernos–, permiten que el manifiesto de pasajeros sea enviado por las aerolíneas a las autoridades de inmigración del país de destino, antes de los vuelos, para una revisión previa de la llegada.
- » Sanciones a las empresas transportadoras, haciéndolas responsables por embarcar y transportar migrantes indocumentados o inadecuadamente documentados.

Procesamiento avanzado de pasajeros: la clave para reducir las demoras de procesamiento en la frontera es realizar el registro con el menor tiempo posible, antes de que el viajero llegue a la frontera. El procesamiento remoto tiene los siguientes elementos:

- » Solicitud, procesamiento, y evidencia (cuando aplique) de la visa en el país de ciudadanía o embarque.
- » Validación en el punto de embarque de los documentos, permiso de entrar e identidad.

- » Procesamiento avanzado de las funciones de entrada durante el periodo de tránsito.
- » Personal capacitado adecuadamente, realizando inspecciones primarias en la frontera para separar rápidamente a los viajeros de buena fe, de aquellos que necesitan pasar a una inspección secundaria y sean objeto de mayor investigación.

El procesamiento avanzado de pasajeros requiere de una asociación estratégica con las aerolíneas, por medio de la cual la información sobre los viajeros entrantes se recopila al momento del registro y es transmitida por manifiestos electrónicos a las autoridades fronterizas. El procesamiento previo permite a las autoridades fronterizas inspeccionar a aquellos con permiso válido para ingresar, lo que permite el uso de líneas rápidas y una inspección rápida.

A menos que exista evidencia de una intención contraria a los propósitos de la visa (por ejemplo, el contenido del equipaje del viajero indica alguna intención de quedarse permanentemente o de trabajar), esta inspección puede estar limitada a una revisión final de identidad, una revisión de la validez de los documentos de viaje y visa, además de una revisión en contra de la lista de alerta electrónica. Los sistemas de procesamiento avanzado de pasajeros autoriza que los pasajeros con documentación dudosa o sin documentación, sean detenidos en la línea de ingreso. Esto permite que los pasajeros debidamente documentados sean procesados rápidamente.

Este enfoque es factible solo con tecnología avanzada y con tiempo de viaje suficiente, y puede conllevar ahorros sustanciales en los recursos fronterizos. El procesamiento avanzado de pasajeros tiene ventajas adicionales; por ejemplo, se puede confirmar la identidad de un viajero antes de su llegada, es más fácil referir datos a otras agencias, como aquellas encargadas de la aplicación de la ley y los recursos suficientes y adecuados pueden ubicarse en el punto de inspección.

Intercepción: los controles de administración fronteriza se llevan a cabo algunas veces en el punto de embarque. Estos controles buscan identificar y negar el ingreso a personas que no cuenten con un documento de viaje, o una visa válidos, y a aquellos que tienen una visa válida, pero que se presume obtenida de mala fe, toda vez que el pasajero es evaluado y se determina que no cumple con las condiciones de la visa.

Estos controles requieren de la cooperación de los transportadoras y del Estado en los puntos de embarque. La Asociación de Transporte Aéreo Internacional/Grupo de Trabajo de Autoridades de Control (Iata/ CAWG), reúne a las aerolíneas y a las autoridades de control migratorio de 19 países para desarrollar y conformar un programa de cooperación para la facilitación y procesamiento de pasajeros aéreos, al tiempo que asegura la acción efectiva en contra del tráfico ilegítimo de personas.

Algunos Estados ubican Oficiales de Enlace de Inmigración (ILO) con las aerolíneas, para ayudar en la identificación de documentos fraudulentos y ofrecer a estas capacitación y asesoría sobre los requisitos de ingreso. Esto permite cumplir con las obligaciones bajo la Convención Internacional sobre Aviación Civil (Convención de Chicago) y evitar sanciones.

Los ILO son especialistas en evaluación de documentos. Aunque las aerolíneas deciden si permiten abordar a un pasajero, estas decisiones a menudo son hechas siguiendo el consejo de los ILO y se relacionan con la autenticidad de los documentos de viaje y visas. Al mantener una presencia visible en los aeropuertos internacionales, los ILO también pueden disuadir a los tratantes de personas y a los pasajeros documentados inapropiadamente.

Control en la barrera fronteriza: la atención se cambia hacia la frontera del Estado de destino cuando se permite al pasajero abordar. En esta etapa, la mayor consideración es la naturaleza de la propia frontera. El ingreso al Estado puede ser por aire, por mar o por una frontera terrestre más larga y potencialmente más porosa (algunas veces llamada la “frontera verde”), que requiere actividad de control entre los puntos formales de inspección.

El análisis de las características físicas de la frontera y de los movimientos que se producen permite decidir sobre la ubicación de la infraestructura de control y los niveles de recursos requeridos. Si se va a evitar el cumplimiento de los controles migratorios, se requiere poner especial atención a las posibles avenidas para el ingreso vía tráfico, como polizones en trenes, en camiones o en contenedores de barcos.

La mayoría de los países como Estados Unidos, los miembros de la Unión Europea, la mayoría de los Estados africanos, Canadá, y otros tienen que lidiar con fronteras terrestres, lo que conlleva a una dinámica distinta de la inmigración, frente a formas que demandan acuerdos administrativos diferentes como en Australia.

Los países de la Unión Europea, en particular están discutiendo temas relacionados con la necesidad de patrullar a lo largo de las “fronteras verdes”. El movimiento de la Unión Europea es hacia el establecimiento de una fuerza común de guardia fronteriza y operaciones conjuntas de sus Estados en fronteras externas, así como en la implementación de un currículum base para la capacitación de guardias fronterizos y la consolidación de todas las disposiciones europeas relativas al control fronterizo.

En situaciones en que esta forma de integración no es factible, aún existen oportunidades para una cooperación y colaboración estrecha entre Estados que comparten una frontera terrestre común. El Acuerdo de Frontera Inteligente entre Canadá y Estados Unidos de América aborda un número de temas relacionados. Existen numerosos ejemplos de colaboración entre Estados en intercambio de información y coordinación operativa de vigilancia fronteriza y actividad de detección. El diseño físico de las terminales aéreas y marítimas debería aislar a los pasajeros que ingresan de los que salen y asegurar que los pasajeros pasen a través de los puntos de inspección migratoria. Este enfoque apoya la disponibilidad de la información sobre la identidad y la nacionalidad y asegurando que los transportadores correspondientes puedan hacerse responsables de la expulsión. Para la efectividad de este enfoque, es importante un enlace oportuno con los transportadores que son responsables por el costo de los pasajeros no autorizados.

Establecer el perfil de los entrantes y analizar datos sobre movimientos pasados y con subsecuentes visas permite la concentración de forma eficiente en vuelos o embarcaciones particulares, y en individuos particulares en la inspección. Necesitan llevarse a cabo arreglos para inspeccionar a las tripulaciones de cruceros y barcos de carga, así como a la tripulación de las aerolíneas.

## Puntos para reflexionar



1. En su país, ¿de qué forma adaptaría usted el modelo esquemático de administración fronteriza a través de enfoques alternativos para que funcione mejor?
2. En su país, ¿de qué forma se equilibra el control y la facilitación en materia migratoria?
3. En su país, ¿de qué forma puede ser puesta en práctica la facilitación de la seguridad fronteriza a través del procesamiento avanzado de pasajeros?
4. En su país, ¿de qué forma puede ser ejercido el control de la migración irregular a través de la intercepción?

## 7.4 Responsabilidades de los transportadores internacionales

Los transportadores cumplen una función importante en materia de migración. Ellos realizan el movimiento de viajeros entre los distintos países y, a través de su obligación de verificar la corrección de la documentación necesaria para salir de un Estado e ingresar a otro, contribuyen al desarrollo armónico y ordenado de los flujos migratorios, satisfaciendo los requisitos establecidos por las autoridades gubernamentales.

Esta sección, dirigida tanto a las aerolíneas, a las compañías marítimas y a las terrestres, brinda información sobre obligaciones internacionales y hace una revisión de los modelos actuales para alentar y asegurar el cumplimiento de las normas vigentes en los países en los que operan.

En primer lugar, se describen las responsabilidades de los transportadores; en segundo lugar, se habla de la función que cumplen la mayoría de las organizaciones internacionales responsables de la formulación y aplicación de normas y prácticas; en tercer lugar, se señalan los mecanismos que garantizan el cumplimiento de sus obligaciones por parte de las empresas de transporte; y finalmente se revisan los problemas que enfrentan los transportadores cuando los inmigrantes o personas que solicitan asilo tratan de abordar sin la documentación adecuada.

## Objetivos

Identificar las obligaciones y responsabilidades del transportista bajo las convenciones internacionales y las normativas internas de cada país

Tomar amplia conciencia de la importante función de la empresa transportadora en el desarrollo armónico de los procesos migratorios internacionales

Mejorar la capacidad de identificar el enfoque adecuado para garantizar el cumplimiento de las normas que rigen el funcionamiento del transporte internacional.

## Antecedentes

La relación entre gobiernos y transportadores es compleja y constituye un ámbito de generación de malos entendidos y conflictos habituales, así como reiterados. Debe abordarse en toda su complejidad con el fin de establecer una relación eficaz y satisfactoria.

En la búsqueda de dicho objetivo, deben incluirse los siguientes aspectos:

1. La función de la industria como demandante de población permanente, temporaria o estacional.
2. El tratamiento a los viajeros que no cuenten con la documentación adecuada.
3. La posible o eventual negativa a embarcar a personas que pudieran ser solicitantes de asilo.
4. Procedimiento respecto a pasajeros inadmisibles en tránsito.
5. Las responsabilidades legales de los transportadores están determinadas por las leyes y reglamentos migratorios de los Estados en el marco de los compromisos asumidos por los derechos de desembarque o de aterrizaje que les son concedidos, motivo por el que quedan obligados a conocer y cumplir con una amplia variedad de normas y reglamentaciones.

## Mensaje clave

Para efectos prácticos resulta necesario generar un equilibrio entre un enfoque que apunta a la aplicación obligatoria de la ley y otro que enfatiza colaboración con los transportadores –a partir del establecimiento de una asociación entre estos y el gobierno tanto a nivel administrativo central y local–, lo que garantiza el cumplimiento de las expectativas del Estado en materia de gestión de la migración. Esto es esencial para el éxito del programa.

## Puntos para reflexionar



1. ¿En qué medida las disposiciones y obligaciones del Anexo 9 de la Convención sobre Aviación Civil Internacional se reflejan en la legislación o en la práctica de su Estado?
2. ¿Cuál considera que sea el modelo más adecuado para que su Estado siga en su interacción con los transportadores? ¿Existe este modelo?
3. ¿En qué medida las inquietudes de administración de la migración de su Estado están representadas en diversas organizaciones internacionales establecidas con este fin?

### 7.4.1 La responsabilidad de los Transportadores

Las responsabilidades legales de los transportadores se encuentran en las leyes y reglamentos en materia de transporte y migración de cada uno de los Estados concedentes de los derechos de desembarco y aterrizaje. Por tal motivo, con base en dichos contratos de concesión y en atención al principio legal general con respecto a que “[...] la ley se presume conocida” a partir de su publicación, los responsables de dichas empresas o medios de transporte deben conocer y quedan sujetos al cumplimiento.

Resulta necesario que los Estados apliquen las normas y prácticas recomendadas según se establecen en el Anexo 9 de la Convención sobre Aviación Civil

Internacional, también conocida como la Convención de Chicago, con el fin de lograr cierto grado de congruencia internacional mientras cumplan con sus obligaciones de transportadores en su legislación.

La Organización Internacional Marítima (IMO) es responsable de más de 40 convenciones internacionales. Las más relevantes en el contexto de responsabilidades de los transportadores son la Convención sobre la Facilitación del Tráfico Marítimo Internacional (la Convención FAL), la Convención para la Seguridad de la Vida Marina (Solas), la Convención Internacional sobre Investigación y Rescate Marítimo (SAR) y la Convención de las Naciones Unidas sobre la Ley del Mar (Unclos), que funciona más como una convención marco.

Un equilibrio que pueda articular la aplicación obligatoria con la colaboración resultará ser el enfoque más eficaz para abordar con los transportadores. Seguramente algunos transportadores responderán de manera eficaz a los incentivos, mientras que en otros casos resultará necesaria la aplicación de la autoridad mediante advertencia de sanción o sanciones y penalizaciones por incumplimiento. Cuando se registre una negativa a colaborar por parte de un transportista, es aconsejable explorar el asunto con representantes de alto nivel en la industria antes de tomar acciones de incumplimiento.

Uno de los impedimentos importantes para un programa exitoso entre gobierno y transportadores puede ser la falta de aceptación de estos de la función que el gobierno les ha dado. Mientras que la industria puede reconocer en general que tiene una función que representar en el control de la inmigración irregular, la medida de esa función y la forma en que se pudiera ejercer pueden convertirse en asunto de disputa entre transportadores individuales y autoridades de control.

Este potencial de conflicto se puede reducir al mínimo si los representantes de alto nivel establecen una comprensión clara sobre las funciones y responsabilidades desde el principio y, de preferencia se formalizan por escrito.

1. Las responsabilidades más importantes para el sector de las líneas aéreas según se establecen en la Convención sobre Aviación Civil Internacional son:
  - » Ofrecer las instalaciones para retener y examinar personas.

- » Retener documentos de viaje en ciertas circunstancias y presentar estos documentos a las autoridades de control en los puertos de ingreso.
  - » Hacer los arreglos para el examen médico de pasajeros en el lugar de ingreso, donde el inspector determina que el pasajero puede representar una amenaza para la salud pública.
  - » Ofrecer información de viaje, incluyendo una copia del boleto de la persona, el itinerario (incluyendo lugar de embarque) y las fechas de viaje, número de documento y tipo de pasaporte, documento de viaje o documento de identidad que porta el viajero, el país que emite el documento y el nombre de la persona a quien se emitió.
  - » A la salida del último punto de embarque y antes de llegar al punto de ingreso, ofrecer información específica sobre cada pasajero o toda la información de su reservación.
  - » A petición, ofrecer acceso a su sistema de reservaciones.
  - » Cuando la autoridad de control notifica a la línea aérea que una persona es inadmisibles, no transportar a esa persona.
  - » Examinar pasajeros y garantizar que cuentan con la documentación correcta (pasaporte o documentos de viaje y visa cuando se requiera) y negar el abordaje a pasajeros que no cuentan con la documentación adecuada.
  - » Copiar los documentos de viaje en el punto de embarque en ciertas circunstancias.
  - » Presentar a los pasajeros para examen y retenerlos hasta que este sea realizado.
  - » Garantizar el transporte, dentro de un plazo establecido, para el regreso de las personas a quienes se les niega la admisión y notificar a las autoridades de los arreglos de viaje.
  - » Cuando se regrese a una persona bajo una orden de retorno, proporcionar las escoltas necesarias.
  - » Cubrir los costos de regreso de una persona inadmisibles que pueden incluir hospedaje, alimentación, costo de escoltas –incluyendo viáticos y hospedaje, cuotas para obtener documentos de viaje y visas para el pasajero y escolta, alimentos, salarios pagados a escoltas, gastos incurridos por concepto de intérpretes, personal médico y otros que pudiesen participar en el retorno.
2. Las responsabilidades más importantes para el sector marítimo son:
- » Notificar a las autoridades la presencia de polizontes a la llegada al puerto de ingreso.
  - » A petición, entregar un informe por escrito respecto del o los polizontes.

- » Mantener al polizante a bordo hasta que pueda presentarse a las autoridades para examen.
- » Entregar una lista de la tripulación a las autoridades a la llegada.
- » Mantener un rol de tripulantes actualizado mientras se encuentra en el territorio del Estado y entregar a las autoridades un ejemplar del rol de tripulantes al zarpar.
- » Notificar a las autoridades tan pronto como un integrante de la tripulación deje de pertenecer a la misma.
- » Notificar a las autoridades siempre que una persona con permiso para convertirse en integrante de una tripulación no lo haga así.
- » Proporcionar instalaciones a bordo de la embarcación de manera que se puedan llevar a cabo interrogatorios.
- » Transferir integrantes de la tripulación o personas que tienen la intención de integrar la tripulación que sean inadmisibles.
- » Confirmar la tripulación con las autoridades al zarpar.
- » Notificar a las autoridades cuando un integrante de la tripulación deserta, se hospitaliza o no vuelve a la embarcación.

3. Los transportadores terrestres serán responsables solidariamente de la conducción y transporte de pasajeros, así como tripulantes en condiciones reglamentarias.

- » Para efectos del cumplimiento de la responsabilidad establecida en el punto 1 deberán verificar al momento de expedir el pasaje que el pasajero cuente con la documentación necesaria para egresar del país de salida e ingresar al país de destino.
- » Presentar a sus pasajeros al control migratorio de salida/ingreso con la siguiente documentación:
  - Un manifiesto de pasajeros detallando nombre, apellido, nacionalidad y número de documento de cada uno de ellos, así como también de los tripulantes del medio de transporte.
  - Tarjetas de control ingreso/egreso debidamente confeccionadas (cuando fuera exigencia) y presentadas por cada uno de los pasajeros junto con los documentos requeridos para cada caso.
- » Serán responsables por el cuidado y custodia de los pasajeros y tripulantes, hasta que hayan pasado el examen del contralor migratorio y hayan ingresado en el país de arribo o verificado la documentación al egresar.

- » Al rehusar la autoridad migratoria el ingreso de cualquier persona, el encargado o responsable del medio de transporte y de las compañías, empresas o agencias quedará obligado a reconducirla a su país de origen o procedencia o fuera del territorio del Estado de que se trate en el medio de transporte en que llegó o en caso de imposibilidad en otro medio dentro del plazo perentorio que se le fije, siendo a su cargo los gastos que ello ocasione.
- » El encargado o responsable de un medio de transporte de personas al país, o la compañía, empresa o agencia propietaria, consignataria, explotadora o responsable, quedan obligados solidariamente a transportar a su cargo, en el plazo que se le fije, fuera del territorio nacional o hasta el lugar de frontera, a todo extranjero cuya expulsión resuelva y su transporte disponga la autoridad migratoria, de conformidad con lo establecido en la norma.
- » La obligación de transporte establecida en los puntos anteriores se limitará a:
  - Una plaza por viaje, cuando la capacidad del medio de transporte no exceda las 50 plazas en los medios internacionales aéreos, marítimos, fluviales o terrestres y en los de carácter interno, cuando la capacidad no exceda de treinta plazas.
  - Dos plazas cuando la capacidad del medio de transporte fuera superior a la indicada para cada caso en el primer punto.
  - Cuando la expulsión sea motivada por fallas en la documentación de ingreso del extranjero, detectadas al momento de controlar el mismo y debiera efectivizarse con custodia, la empresa de transporte utilizada para el ingreso deberá hacerse cargo de los pasajes de ida y vuelta del personal de custodia y de los viáticos que le correspondieran.
- » En todos los casos deberá preverse expresamente el mecanismo de intereses que corresponda
- » El límite dispuesto por el artículo anterior no regirá cuando las personas a transportar:
  - Integren un grupo familiar.
  - Deban ser transportadas por la misma compañía a la cual pertenece el medio en el que ingresaron.
  - Sean de la nacionalidad del país de bandera o matrícula del medio en que se efectuará el transporte.
- » Las obligaciones emergentes de los incisos anteriores serán consideradas carga pública.



## Puntos para reflexionar

1. ¿Cuáles son las fuentes de conflicto potencial entre transportadores internacionales y su gobierno en materia migratoria?
2. Identifique un requisito que su gobierno espera que los transportadores conozcan y cumplan.
3. ¿Cuáles de las responsabilidades señaladas para transportadores se pueden respaldar mediante iniciativas gubernamentales en este tema? ¿Qué recomendaría usted?
4. ¿En qué medida las disposiciones y obligaciones del Anexo 9 de la Convención de Chicago se reflejan en la legislación o práctica de su Estado?

## Bibliografía

-Dardanelli, M. 2011. *Estudios de Centros de Frontera*, Fundación Octubre

Mármora, L. 2009. *Migraciones laborales fronterizas* (Power Point)

CAF Cides, Cimsa. 2009. *Migraciones contemporaneas, contribución al debate*.

Mazurek, H. *Migraciones y dinámicas territoriales*

Zuñiga, J. *Tratando de entender la sociedad fronteriza: recorrido crítico de los estudios mexicanos sobre la cultura*

## CAPÍTULO VIII

### PROGRAMAS DE VINCULACIÓN Y RETORNO DE LA MIGRACIÓN

Esta sección revisa las características de los programas de vinculación con los nacionales en el exterior, sus objetivos y desarrollo, en especial en países de América del Sur.

Las características de los programas de retorno de la migración exploran los retornos voluntarios y el RVA como una herramienta de manejo, analiza los factores que deberían considerarse cuando se diseña un programa para RVA y revisa los enfoques para manejar retornos involuntarios.

#### Objetivos

Comprender la importancia de la vinculación con los nacionales emigrados al exterior

Comprender la función del retorno voluntario en el manejo de la migración

Identificar los principales elementos en la vinculación y el retorno voluntario de la migración, la reintegración y la sustentabilidad

Incrementar su capacidad para determinar e instrumentar retornos voluntarios y medidas de reintegración que sean las adecuadas para su entorno

Identificar las circunstancias que pudiese requerir el retorno involuntario u obligado por aplicación de la ley para inmigrantes irregulares

#### Antecedentes

Desde el siglo XIX se reconocía que los flujos migratorios con frecuencia tienden a producir “contraflujos” de migración, en su mayoría, inmigrantes retornados.

Aunque esto es intrínseco al concepto de migración circular, queda mucho aún por entender sobre el complejo aspecto de múltiples niveles de los procesos del retorno de la migración, que continúa siendo el gran capítulo por escribirse en la historia de la migración. Esto puede deberse en parte al hecho de que en el pasado muchos retornos se daban de manera espontánea y, por tanto, no se registraban y no se percibían como un aspecto que requiriese el mismo nivel de supervisión como los casos que implicaban el reasentamiento y la integración.

Asimismo, como parte de las políticas de recuperación del emigrante, la vinculación con los nacionales en el exterior ha cumplido un papel de suma importancia para los países de origen. Este tipo de programas han sido comúnmente desarrollados con sus diásporas por países de tradicional migración, como Japón, Líbano, España, Israel e Italia.

Se han propuesto diferentes tipologías de retorno para describir el nivel de desarrollo de los países vinculados por la migración y el retorno, el tiempo pasado en el país de origen, la intención de los inmigrantes ante el resultado efectivo o el entorno sociológico del retornado.

Desde un punto de vista del manejo de la migración, los retornos ocurren ampliamente de tres diferentes maneras sin importar la condición de la persona en el país de destino. Los retornos pueden ser:

- » Voluntarios sin obligación, cuando los inmigrantes deciden en cualquier momento durante su estancia volver a su país de origen por voluntad propia y por su cuenta.
- » Voluntarios obligados”, cuando las personas se encuentran al final de su condición protegida temporal, se rechaza el asilo o no pueden permanecer y deben elegir entre las sanciones o prisión en el país de destino o volver a su país.
- » Involuntarios, como resultado de la orden de deportación dictada por las autoridades del Estado de destino.

El manejo de la migración requiere una serie de enfoques, incluyendo la asistencia para el retorno voluntario de inmigrantes no autorizados. Esta herramienta de manejo es particularmente eficaz cuando se combina con una operación competente de la frontera y un sistema de gestión de asilo, incluyendo su adjudicación oportuna y, como último recurso, deportaciones ágiles de solicitantes de asilo cuya consideración se ha rechazado.

El retorno voluntario sin obligación es la opción preferida, pero existe una situación en que en algunos casos se efectúen retornos obligados por aplicación de la ley.

### Mensaje clave

Unos programas eficaces de vinculación y retornos requieren un enfoque multidisciplinario para garantizar la sustentabilidad y efectividad de una política de migración más amplia.

Una política de retornos equilibrada incluirá aquellos obligados por aplicación de la ley en los que opción preferida de retorno voluntario no sea posible.

Los procedimientos para retiros por aplicación de la ley deben ser eficientes y congruentes con las leyes y convenciones internacionales de derechos humanos para garantizar la salvaguarda de la persona en cuestión.

### Puntos para reflexionar



Como país de destino o de tránsito:

1. ¿Tiene sentido un programa para el “retorno voluntario” asistido teniendo en cuenta la naturaleza y necesidades de los inmigrantes irregulares en su país?
2. ¿Qué representa la política de retornos obligados por aplicación de la ley en el manejo general de la migración en su país?
3. ¿En qué medida un programa para el RVA sería más o menos económico que el enfoque actual de retiro y retorno de inmigrantes irregulares?
4. ¿En qué medida la política de retorno obligado por aplicación de la ley se instrumenta adecuadamente en su país?
5. ¿En qué medida los ejemplos y modelos identificados en esta sección ofrecen enfoques útiles y aceptables para abordar problemas de retornos obligados por aplicación de la ley en su país?

## Puntos para reflexionar



Como país de origen:

1. ¿Tiene sentido un programa de vinculación con nacionales en el exterior?
2. ¿Hacia quién estaría dirigido y con qué mecanismos y estructuras sería ejecutado?
3. ¿Sería necesario un programa de retorno de nacionales en el exterior?
4. ¿Hacia quiénes estaría dirigido y qué aspectos contemplaría en su ejecución?
5. ¿Cuál es la necesidad de absorber cantidades importantes de inmigrantes retornados en su país?

### 8.1. El marco de referencia para un programa de vinculación con los nacionales en el exterior

Se pueden señalar varios procesos que permiten un desarrollo adecuado de los programas de vinculación con nacionales en el exterior:

1. Un proceso de reconocimiento y de convergencia de interés entre los expatriados y su país de origen.
2. Un proceso de organización para la ejecución de las acciones programadas que en algunos casos se va construyendo durante el proceso a través de módulos en diferentes países o ciudades.
3. Un proceso de diferenciación que permita una selectividad de los participantes y la información intercambiada.

Los programas de vinculación están conformados por dos aspectos básicos:

4. Los motivacionales orientados a incentivar las conductas de los emigrados para que adopten decisiones que beneficien al país.

5. Los operacionales, encargados de proveer los canales necesarios para que esas decisiones brinden beneficio al país de origen

Los aspectos motivacionales son imprescindibles para que los aspectos operacionales tengan vigencia. Dentro de los aspectos motivacionales de los programas de vinculación se pueden identificar aquellos que hacen a la participación electoral, a la política de nacionalidad, a la comunicación e información sobre el país de origen y a la política educacional dirigida a los emigrados.

## Ejemplo

En términos de un ordenamiento del tipo de programas de vinculación que pueden darse son de señalar tanto aquellos “de participación ciudadana”, como los “de transferencias. Los primeros orientados a incentivar y a asegurar la “ciudadanía ampliada” de los emigrados; y los segundos, encargados de proveer los canales necesarios para que las transferencias del emigrado hacia su país de origen se concreten.

En relación con los primeros pueden señalarse dos que ocupan en la actualidad especial atención en las políticas públicas de los gobiernos de origen de los migrantes: la participación electoral del emigrado, y las políticas de nacionalidad. En relación con los segundos: los programas de transferencia de conocimientos, cultura y tecnología, los programas de transferencias económicas y los de asistencia al nacional en el exterior. Para ejemplificar el desarrollo de estos programas, se ha tomado el caso de los países del área andina sudamericana

### **a) La participación electoral del emigrado.**

Esta participación tiene un efecto directo en la vinculación del migrante con el quehacer nacional y es considerada un elemento de consolidación de la democracia del país de origen. La participación electoral desde el exterior es un reconocimiento de la “ciudadanía ampliada” del migrante como parte de sus derechos humanos.

En la Comunidad Andina de Naciones, este derecho ha sido establecido por Bolivia (Ley del Código Electoral de 1984; Proyecto de Ley 443/2008, actualmente con media sanción del Parlamento), Colombia (Ley 39 de 1961; Constitución Nacional de 1991, Art. 171 y Art.176, que establece la

representatividad en la Cámara de Representantes); Ecuador ( Ley 81 de 2002, ratificada en el Art. 63 de la actual Constitución , que otorga asimismo, en el Art. 104, el derecho de los ecuatorianos en el exterior a solicitar la convocatoria a consultas populares, para asuntos de su interés y relacionados con el Estado ecuatoriano; Perú (Ley Orgánica de elecciones 26859 de 1998).

## Puntos Importantes

Las cuestiones que aún existen, en el caso de algunos países, en relación con este tipo de programa aspectos operativos y motivacionales.

- » **Identificación.** La carencia o deficiencia de documentación válida para ejercer su voto, solucionada en algunos casos con un incremento en la capacidad de consula para emitir documentos (como lo aplicado recientemente el gobierno de Bolivia para la certificación de antecedentes y partidas de nacimiento), y rebajar o liberar aranceles para su obtención.
- » **Acceso a los lugares de votación.** La relativa distancia del domicilio del migrante al lugar donde debe ejercer su voto es en muchos casos un factor que disminuye su participación. Alternativas como las de los Consulados Móviles (aplicada por Colombia). el voto electrónico o el correo facilitarían la solución a este problema.
- » **Empadronamiento.** El de la población migrante en el exterior muchas veces se ve dificultado por las cuestiones anteriormente señaladas y por la carencia de capacidad operativa del país de origen en aquellos casos donde esta migración es masiva. Una alternativa para esta cuestión es propiciar acuerdos con los países de recepción para la utilización de sus propias bases de identificación o de empadronamiento cuando los extranjeros tienen el derecho al voto.
- » **Motivación.** La que pueda tener el migrante en su participación electoral en su país de origen depende directamente de los vínculos que se hayan mantenido . En esta vinculación son de suma importancia las políticas proactivas consulares o de otro tipo que estimulen el mantenimiento de la cultura, la identidad y la solidaridad del emigrado con su país o comunidad de origen.

### b) Las políticas de nacionalidad

Como conceptos generales por tener en cuenta es importante la distinción entre nacionalidad y ciudadanía.

## Nacionalidad

- » Condición asociada a la pertenencia a un Estado nación
- » La nacionalidad representa un vínculo regido, en lo esencial, por las normas del Derecho Interno y que, por ello, a cada uno de los Estados que integran la comunidad internacional les corresponde legislar sobre su adquisición, pérdida y recuperación. El reconocimiento de estas normas por otros Estados, que contemplan la solución de posibles situaciones conflictivas, entra ya en el ámbito del Derecho Internacional.
- » Atributos: la pertenencia a un Estado supone para el “nacional” un conjunto de derechos y de obligaciones. Uno de esos derechos, no menor, es reclamar en todo tiempo y lugar la protección de dicho Estado.

## Obtención de la nacionalidad

- » *Ius sanguinis*: basado en la descendencia de un nativo del país en cuestión.
- » *Ius soli*: basado en el hecho de nacer en el territorio de un país.
- » *Ius domicilii*: basada en la residencia en un país por un período de tiempo determinado.
- » Adquisición por naturalización: cada Estado regula los modos de la naturalización.
- » **Apátridia**: carencia legal de pertenencia a algún Estado.

## Ciudadanía

- » Condición asociada a los derechos y el ciudadano. Es un concepto legal, ideal político igualitario y referencia normativa para las lealtades individuales y colectivas. Implica una relación de pertenencia con una determinada politeia (o comunidad política).
- » Institución destinada a articular los derechos y deberes legalmente reconocidos a quienes conforman la población de un Estado.
- » Se concibe a la ciudadanía como un estatus de igualdad que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad y beneficiarios de los derechos y libertades como también de las obligaciones y responsabilidades que conlleva esta pertenencia.
- » Atributos: pertenencia y derechos. Reconocimiento de un individuo como miembro de una comunidad política y de allí la adquisición de un estatus personal para el disfrute de un cuerpo de derechos civiles, políticos y sociales.

Tradicionalmente, los países latinoamericanos, basados en la nacionalidad por *ius solis*, han sido reacios a aceptar que sus emigrados adopten otra nacionalidad manteniendo la de origen. Esta práctica fue explícitamente utilizada por algunas dictaduras militares con el objeto de excluir a los migrantes exiliados en otros países. Este es otro de los temas que construye el concepto de “ciudadanía ampliada”.

La posibilidad de tener otra nacionalidad y mantener la propia no solo favorece el mantenimiento sin conflicto de las relaciones y participación del emigrante con su país de origen, sino que constituye, en algunos casos, un factor de incidencia en la sociedad receptora. El migrante nacionalizado y con derecho a participar a través de su voto en el país receptor tiene mayores posibilidades de defender sus derechos y los de su comunidad.

En el ámbito de la Comunidad Andina de Naciones, el derecho por el mantenimiento de la nacionalidad de origen, e incluso la ampliación de la nacionalidad a familiares, está generalizado.

En Bolivia, el artículo 39 de la Ley 2631 de 2004 establece la no pérdida de nacionalidad boliviana si se adquiere otra nacionalidad. Asimismo, por el artículo 38, los casados con bolivianos adquieren la nacionalidad boliviana siempre que residan en el país, y en el artículo 36 se reconoce el *ius solis*, otorgando la nacionalidad boliviana a aquellos hijos de nacionales por el solo hecho de avecindarse en el territorio nacional o de inscribirse en los consulados.

En Colombia, la Constitución vigente, artículo 96 párrafo 3, regulado por el Decreto 2107 de 2001, establece que no se perderá la nacionalidad colombiana por el hecho de adquirir otra nacionalidad. Asimismo, son colombianos los hijos de padre o madre colombianos que hubiesen nacido en el extranjero y luego se domiciliaren en territorio colombiano o se registraren en un consulado del país.

En Ecuador, el artículo 7, punto 2, de la Constitución vigente establece que son ecuatorianos las personas de madre o padre nacidos en Ecuador y sus descendientes hasta el tercer grado de consanguinidad. Artículo 8, punto 3, considera ecuatoriano por naturalización a las personas nacidas en el exterior de madre o padre ecuatoriano por naturalización, mientras que los menores de edad conservarán la nacionalidad ecuatoriana mientras no expresen voluntad contraria.

En Perú, el artículo 9 de la Ley 26574 de 1995 establece que los peruanos que adoptan otra nacionalidad no pierden la nacionalidad. Asimismo, por artículo 52 de la Constitución vigente son peruanos por nacimiento los nacidos en el exterior de padre o madre peruanos, inscritos en el registro correspondiente durante su minoría de edad.

- Avanzar en este espacio de ciudadanía ampliada no solo permite una mejor integración en el país receptor sino una permanencia de vínculos con el país de origen, que pueden promover la vinculación y el retorno.

- Al igual que en el tema anterior, la documentación disponible, el acceso a las oficinas consulares y la motivación personal son elementos que determinan su mayor o menor aplicación.

### **c) Los Programas de vinculación para la transferencia de conocimientos.**

Estos programas están vinculados directamente con la preocupación de los países de la llamada “fuga de cerebros” o “transferencia inversa de tecnología”. El costo de capacitación de sus emigrados implica para los países de origen una constante pérdida de recursos. A modo de ejemplo puede mencionarse el cálculo realizado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) de Colombia, en el que a partir de los datos de la Encuesta Permanente de Hogares, se pudo establecer la emigración, entre 1992 y 2000, de 336.579 colombianos calificados, lo cual habría implicado un costo de 34.000 millones de dólares por concepto de capacitación.

Con el fin de emplear positivamente esta emigración calificada para el desarrollo científico, técnico y cultural a varios países de la región han desarrollado programas para su vinculación. Colombia lo ha puesto en marcha desde 1992 un programa de comunicación para el intercambio de conocimientos científicos y tecnológicos entre los investigadores colombianos que se encuentran fuera del país y la comunidad científica nacional.

Actualmente, Colombia cuenta con el portal Redes Colombia, destinado a mantener y fortalecer los lazos transnacionales de los colombianos en el exterior.

Por su parte, el plan nacional de desarrollo humano para las migraciones 2007-2010 de Ecuador tiene entre sus programas específicos el de la “promoción de la interculturalidad y la construcción de la ciudadanía universal”. Este programa busca promover el intercambio social y cultural entre los países

puestos en relación por la dinámica migratoria. Sus actuaciones se centran en la promoción de experiencias y proyectos culturales, económicos y sociales identificados y evaluados entre las sociedades de origen y destino de las migraciones.

En el caso de Bolivia, si bien aún no existe un programa estructurado, se ha avanzado a través de las embajadas y consulados en la organización de manifestaciones culturales, deportivas y sociales que refuerzan la vinculación de los bolivianos en el exterior con el país.

El gobierno de Perú, con el fin de que sus nacionales viviendo en el exterior tengan el derecho de mantener su vínculo nacional, ha desarrollado el “programa de educación a distancia”, en convenio con el Liceo Naval Almirante Guise, que permite continuar la educación básica de acuerdo con el currículo peruano.

Asimismo, con el objeto de fomentar y desarrollar los vínculos de arraigo con Perú, se ha elaborado el directorio de asociaciones peruanas en el exterior”, el “Directorio de restaurantes, cafés y bares peruanos “ y el “directorio de establecimientos de venta de productos peruanos en el exterior”.

- Una coordinación fluida y estructurada entre el gobierno, los sectores científicos, tecnológicos y culturales y los sectores empresariales del país de origen es una condición básica para el buen funcionamiento de estos programas.

- El desarrollo de programas de vinculación con los nacionales en el exterior es otro campo de acción en el que las redes científicas y técnicas, como la vinculación cultural, pueden ser ámbitos compartidos y coordinados entre los países miembros de la CAN.

#### **d) Programas de transferencias económicas**

Estos programas están relacionados principalmente con las remesas aportadas por los migrantes y la afiliación voluntaria a las cajas de seguro social. En 2006, las remesas recibidas desde el exte 9.200 millones de dolares. Colombia fue el país con mayores remesas recibidas (3.890 millones de dólares EE. UU.), Ecuador (2.916 millones dedólares EE. UU.s), Perú (1.825 millones de dólares EE. UU.) y Bolivia (U\$S 565 millones de dólares EE. UU.).

La importancia de esta fuente de divisas para los países de la región es tal que ha llegado a representar el 85,3 % del total de transferencias corrientes recibidas por la Comunidad Andina en el año 2006. Si bien es innegable el monto de estas transferencias y su impacto en las familias de migrantes que las reciben, es de destacar que su utilización es mayoritariamente dirigida al consumo directo de los hogares.

Estas transferencias son privadas y producto del ahorro de los migrantes, es decir que no pueden considerarse como parte de un codesarrollo entre los países desarrollados de recepción y los países en desarrollo de origen. En general, a partir de los estudios realizados sobre su utilización en diferentes países no se deduce que estas remesas estén orientadas a inversiones productivas.

Tal como se plantea en el programa Colombia Nos Une, de la Política Integral de Migraciones de Colombia, es necesario continuar el estudio y evaluación de los métodos de medición de los impactos de las remesas y demás aportes económicos y culturales de la migración.

Se deben integrar las políticas migratorias al diseño, discusión y negociación de los acuerdos económicos internacionales, de manera que los acuerdos sobre remesas y movimiento de capitales no continúen desconociendo la situación de los trabajadores que las producen, y sea posible establecer mecanismos de equidad y redistribución de los costos y beneficios causados por los movimientos migratorios.

Asimismo, la posibilidad de afiliación a las cajas de seguro social surge como otro de los derechos socioeconómicos de los migrantes. Desde hace varios años, los países de la región están apoyando diferentes acciones para bajar el costo de las remesas y facilitar el envío, a través de una mayor regulación y supervisión de las casas de cambio y el fortalecimiento de las plataformas financieras.

Aparte de la bancarización, en Ecuador, el Banco de Fomento del Estado y las cooperativas de ahorro y crédito están trabajando para que aquellos receptores cuyos bajos ingresos no lo hacen elegibles para abrir cuentas en los bancos puedan hacerlo en cooperativas. Asimismo, la reciente Constitución del Ecuador establece en su artículo 338, que “el Estado generará incentivos al retorno del ahorro y de los bienes de las personas migrantes, y para que el ahorro de las personas y de las diferentes unidades económicas se oriente hacia la inversión productiva de calidad” y el artículo 102. que “los

ecuatorianos y ecuatorianas, incluidos aquellos domiciliados en el exterior, en forma individual o colectiva, podrán presentar sus propuestas y proyectos a todos los niveles de gobierno, a través de los mecanismos previstos en la Constitución y la ley”.

También la citada Constitución, estipula en su artículo 374, establece que “el Estado estimulará la afiliación voluntaria al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social a los ecuatorianos domiciliados en el exterior y asegurará la prestación de contingencias”. En Colombia, las casas de cambio tenían la mayor parte del mercado de recepción de remesas, y en los últimos años los grandes bancos han tratado de ganar mercado.

En el área de las remesas, el gobierno de Colombia ha iniciado diversos programas para capitalizarlas en inversiones dentro del país. En el marco del programa Colombia nos Une se han realizado, a través de mesas de trabajo interinstitucional (Ministro de Relaciones Exteriores, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Proexport, Camacol, Fedelonjas y la OIM), nueve ferias, entre los años 2005 y 2008, en las ciudades de Nueva York, Madrid y Miami. Estas ferias tienen como objetivo fomentar la inversión y el ahorro de las remesas.

La realización de ferias inmobiliarias está orientada a la canalización de ahorros de colombianos en el exterior para invertir en vivienda, ya sea para su familia o para su eventual retorno al país. En esa línea está el proyecto Mi casa con Remesas, que tiene por finalidad la financiación de vivienda para personas de bajos ingresos. El proyecto, inicialmente con seis cajas de compensación familiar, se ha desarrollado en regiones como Risaralda, Caldas, Quindío, Antioquia y Valle del Cauca. En cuanto a la seguridad social, el Instituto de Seguros Sociales está desarrollando el programa “Colombiano Seguro en el Exterior, que ha alcanzado hasta el presente 43.000 afiliaciones.

Perú suscribió, en 2006, el Convenio Conjunto de Cooperación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, Exxed SAC Consultora y Latin America SAC Asesores y Corredores de Seguros respecto de Remesas en el exterior. En dicho convenio, la Cancillería se comprometió a difundir a través de sus misiones en el exterior, el Seguro de Remesas en el Exterior, que protege a las personas que reciben remesas con coberturas en caso de fallecimiento del remesante o del remesado.

En 2007 suscribió un nuevo convenio incorporando a cajas rurales y municipales, mediante el cual estas últimas podrían otorgar créditos preferentemente productivos para la constitución o el desarrollo de microempresas en Perú, en función de las remesas recibidas.

Por otro lado, a través de los programas Mi Vivienda y Techo Propio, el gobierno peruano ha gestionado el otorgamiento de créditos de entidades financieras para que los peruanos en el exterior puedan adquirir una vivienda.

iniciativa, en este caso relacionada con la captación de remesas colectivas, es obtener donaciones de hasta 3.000 dólares EE.UU. de asociaciones peruanas en el exterior que deseen colaborar con la puesta en marcha de microproyectos de impacto social en sus provincias de origen, que contribuyan al objetivo de lucha contra la pobreza en el marco de la diplomacia social. En relación con los aspectos de seguridad social, Perú firmó con la República de Chile, en 2002 un Convenio cuyo objeto es regular entre los dos países las relaciones en el área de seguridad social.

- » Los costos de envío, que a medida que se bancarizan han ido reduciendo sustancialmente.
- » El impacto cultural en la familia del migrante, tanto con respecto a su trabajo, como su papel como incentivo a la emigración de otros miembros de la familia.
- » La posibilidad de que tanto las remesas individuales o las colectivas (en general por asociaciones de de migrantes en el exterior) puedan ser canalizadas a obras de infraestructura física o social o a emprendimientos productivos que puedan incidir en el desarrollo local o permitan un retorno con una adecuada reinserción económica.
- » La necesaria transparencia para diferenciar aquellas transferencias que corresponden a remesas de migrantes laborales, de otro tipo de transferencias que no necesariamente responden a ese origen.

#### **e) Programas de asistencia al nacional en el exterior**

Estos programas están orientados a la asistencia legal, social, económica o cultural al nacional residente en el exterior. Frente al incremento de políticas de restricción y en algunos casos de rechazo a la migración por algunos países receptores, los programas de asistencia al migrante cobran especial urgencia e importancia.

Las acciones proactivas consulares, así como otros mecanismos de atención al migrante, resultan claves en este objetivo. Todos los países de la Comunidad Andina han avanzado en los últimos años en este sentido. El Plan Integral de Migraciones Colombia asume lo expuesto en la Ley 1151 de julio de 2007, que establece que “el gobierno nacional propenderá tanto administrativa como financieramente en su política de servicio exterior migratorio y la optimización del servicio consular que presta en los diversos países del mundo, para garantizar que los millones de colombianos fuera del país, tengan atención oportuna y efectiva, en defensa de sus derechos fundamentales.

Esto último implica una transformación y reforzamiento del sistema consular. Asimismo se plantean acciones complementarias como la creación de las Casas de Colombia, donde los migrantes colombianos pueden encontrar espacios de preparación para la vida e integración en las sociedades receptoras, así como información en el campo del trabajo, a través de las cartillas sobre migración laboral.

Otra acción por destacar es la desarrollada en relación con la salud de los migrantes. En este campo, Colombia ha avanzado con programas de prevención para la población vulnerable y se está iniciando una asistencia desde los consulados para aquellas personas que no tienen seguro de salud. En el área de educación, a través del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), se ha iniciado la financiación de cursos de aprendizaje en el extranjero. Por último, en cuanto a la lucha contra la trata y tráfico de personas, Colombia cuenta con la Ley 985 de 2005, en la que se establece el Comité Interinstitucional para la Trata y Tráfico de Migrantes, con lo cual se creó la Estrategia Nacional Contra la Trata y el Tráfico.

En Ecuador, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo Humano de las Migraciones, y en la línea política de la Secretaría Nacional del Migrante (Senami), se plantea el contacto directo con las personas migrantes y sus familiares y el acompañamiento legal y psicosocial efectivo. Este contacto directo se efectiviza a través de las Casas del Ecuador en el exterior, así como del consultorio de la plataforma virtual.

Asimismo, en la Constitución vigente, artículo 40, se establece que el Estado, a través de las entidades correspondientes, desarrollará acciones para el ejercicio de los derechos de las personas ecuatorianas en el exterior, cualquiera que sea su condición migratoria. Estas acciones comprenden asistencia a los migrantes y sus familias; atención, servicios de asesoría y protección integral

para que puedan ejercer libremente sus derechos, en especial cuando hayan sido privados de su libertad; promoción de sus vínculos con el Ecuador y la reunificación familiar; confidencialidad de los datos de carácter personal que se encuentren en los archivos de las instituciones del Ecuador en el exterior y protección a las familias transnacionales y los derechos de sus miembros.

En Bolivia, la atención al nacional en el exterior se ha orientado en principio con el objeto de facilitar su regularización en el país receptor. Así, el Decreto Supremo 28709 de mayo de 2006 y el 29277 de septiembre de 2007 tuvieron por objeto la rebaja de aranceles consulares para la obtención de documentos personales. Por otro lado, en 2005 se implementó el trámite para la asignación del número de cédula de identidad y emisión de pasaporte a menores que residen en el exterior del país o que salieron incluidos en el pasaporte de los padres.

En cuanto a la lucha contra la trata y tráfico de personas existe mediante los consulados un mecanismo de actuación para intervenir en los casos de denuncia. Estas acciones se realizan también en la Unidad de Atención al Boliviano en el Exterior, dependiente de la Dirección General de Régimen Consular del Ministerio de Relaciones Exterior y Culto, a simple solicitud de los familiares de la supuesta víctima.

Desde esta unidad se desarrolla un programa desde el cual, a través de los consulados y embajadas, se proporciona asesoramiento sobre las políticas migratorias del país de destino, atención a las necesidades individuales de la colectividad, establecimiento de nexos de mayor comunicación entre el Estado boliviano y las comunidades y asociaciones de migrantes, y otros requerimientos presentados por los migrantes como asuntos sociales, jurídicos, pasaportes, registro civil, jubilaciones, pensiones y acuerdos de regularización migratoria. Asimismo, en el caso de Estados Unidos se ha puesto en marcha la Matrícula Consular mediante la cual se otorga un documento consular que facilita diversas operaciones y actuaciones de los migrantes bolivianos en ese país.

En Perú se está desarrollando un sistema de apoyo legal al connacional en el exterior”, que incluye a entidades públicas y privadas, así como profesionales competentes, en la defensa legal del migrante. Para tales fines se ha elaborado un “directorio de personas y organizaciones que forman parte del sistema de ayuda legal”.

Asimismo se ha firmado un “acuerdo de cooperación interinstitucional entre la Defensoría del Pueblo y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú”, que tiene como objetivos la defensa de los derechos fundamentales de los peruanos en el exterior.

En el marco del programa de asistencia humanitaria, por el Decreto Supremo 108-2003-RE de 2003 Resolución Ministerial 0272 de 2003, se ha establecido un sistema de subvenciones económicas a los peruanos que se encuentren en situación de indigencia o de necesidad extrema en el exterior; protección legal, que comprende ayuda y asesoramiento a los nacionales afectados por detención arbitraria, por persecución oficial o injustificada, a los menores de edad o a aquellos que carezcan de capacidad plena, a los nacionales ausentes que no tengan un representante con interés legítimo y a todos los peruanos en lo relativo a sus obligaciones y derechos legales respecto a Perú y al país receptor. También se ha establecido un mecanismo para la ubicación de personas en el exterior a solicitud de sus familiares en Perú.

Más allá de las acciones de los países en particular, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores ha sido instruido para que con el apoyo de la Secretaría General, elabore un programa andino de cooperación y apoyo a los migrantes, en desarrollo en la Decisión. 548, Mecanismo Andino de Cooperación en Materia de Asistencia y Protección Consular y Asuntos Migratorios, y de los compromisos contemplados en la Declaración de Guadalajara de América Latina, el Caribe y la Unión Europea. La citada Decisión 548 tiene como objetivo establecer un mecanismo de cooperación en materia de asistencia, protección consular y asuntos migratorios, en beneficio de las personas naturales nacionales de cualquiera de los países miembros de la Comunidad Andina que por diversos motivos se encuentran fuera de su país.

## Puntos Importantes

Los diversos ámbitos que abarca la asistencia del nacional en el exterior presentan para la Comunidad Andina algunos puntos de desarrollo y coordinación como:

- » El desarrollo del Plan Andino de Cooperación y Apoyo a los Migrantes a través de sus consultados fuera de la región.
- » Sistemas de información unificados sobre políticas migratorias de los países receptores y sobre la prevención de la trata y tráfico de personas.
- » Coordinación de las diferentes casas en el exterior, que puedan incluir programas comunes de educación, intercambio cultural y asistencia

social, laboral y psicológica al migrante en su doble proceso de integración y de mantenimiento de su identidad cultural.

- » Coordinación para la lucha contra la trata y el tráfico de personas.

### Puntos para reflexionar



1. ¿Cuál es la importancia cualitativa y cuantitativa que tiene la emigración de nacionales al exterior?
2. ¿Qué políticas existen en su país para la recuperación de los emigrados a través de una vinculación con estos?
3. ¿Qué programas serían necesarios para establecer una vinculación con los nacionales en el exterior?
4. ¿Con que instituciones gubernamentales o sectores sociales se debería coordinar acciones para programas de vinculación?
5. ¿Con qué países se deberían coordinar acciones para una mejor vinculación con los nacionales en el exterior?
6. Cómo cree que se miden las remesas en República Bolivariana de Venezuela?

## 8.2 El marco de referencia para una política de “retorno voluntario sin obligación” de la migración

A medida que se ha desarrollado la política de la migración, se ha vuelto muy necesario que el asunto de los retornos implique un enfoque multidisciplinario para garantizar la sustentabilidad y eficacia para una visión de la migración más amplia. Esto requiere una cooperación coherente en todos los niveles de gobierno; sin embargo, es importante que tal política no deba verse como una opción adicional, sino como una parte esencial de una política explícita de recuperación de la población nacional en el exterior. La convergencia de las áreas de política interrelacionadas con su proceso de creación es una parte desafiante pero importante de una política de migración completa y eficaz.

El retorno de la migración tiene un impacto importante en los países de origen, tránsito y destino. Para los dos últimos, el impacto se siente en los

sistemas nacionales de inmigración y en la integridad de los sistemas de asilo. Para países de retorno, ya sea de origen, tránsito o terceros, grandes afluencias de inmigrantes retornados pueden presentar desafíos específicos a la capacidad de “absorción” en términos de reintegración y estabilización socioeconómica. Es claro que la reintegración de retornados requiere de una planificación que abarque diferentes ámbitos en los cuales el migrante se deberá reinsertar.

## Ejemplo

Los programas de retorno de migrantes al país de origen han tenido lugar en América Latina, especialmente en situaciones de cambios de regímenes totalitarios a otros democráticos. Así se han dado casos como los retornos en la década del ochenta en el Cono Sur o en la década del noventa en América Central.

Estas experiencias, de regreso de migraciones forzadas por causas políticas, se diferencian de las actuales posibilidades de retorno. En la actualidad, los programas de este tipo están orientados predominantemente al retorno de personal calificado, si bien sus alcances abarcan a todo tipo de migración en la normativa de algunos países.

Más allá del objetivo manifiesto de los gobiernos de recuperar su población emigrada reintegrándola al país adecuadamente, en los últimos años ha aparecido el objetivo explícito de países de recepción de promocionar el retorno migratorio. Recientemente, el deterioro de las economías y los mercados de trabajo de estos países permite prever un incremento del flujo de retornados.

Es decir, que más allá de los programas establecidos para regular y facilitar el retorno de nacionales, las actuales condiciones económico-laborales y el incremento de políticas restrictivas y expulsoras permiten prever a corto plazo este tipo de movimiento de población en los países de la región.

En la CAN se ha avanzado en los programas de retorno en los diferentes países. En el caso de Colombia, el programa Redes Colombia, ha sido llevado a cabo por el Ministerio de Relaciones Exteriores y liderado por la Sociedad Civil, permite debatir los inconvenientes y oportunidades frente al retorno.

Asimismo, en 2007, el gobierno colombiano promulgó la Ley de Retorno, que exonera el pago de impuestos para ingresar al país maquinaria, equipo y

enseres domésticos. De igual manera se cuenta con programas para brindar alternativas de inversión de remesas destinadas al ahorro de vivienda.

Por otro lado, el programa Colombianos Seguros en el Exterior, del Instituto de Seguros Sociales, prevé la cotización de pensiones a distancia para un retorno seguro a Colombia.

El reconocimiento de títulos y de los aportes previsionales efectuados en el exterior (por acuerdos bilaterales con otros gobiernos), así como los acuerdos con bancos para microcréditos para colombianos migrantes, constituyen otras de las áreas importantes de apoyo al retorno.

En Ecuador, como parte del Plan de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007-2010 se incluye el programa Bienvenid@s a Casa que contiene el programa Cucayo, el programa de Retorno Físico y el programa Banco del Migrante, que tienen diferentes formas de apoyo al retorno.

El programa Cucayo busca incentivar y orientar las inversiones productivas y sociales que las personas o colectivos sociales desean realizar en Ecuador, brindando información sobre oportunidades de negocio y participación en obras de infraestructura y asesoramiento técnico especializado, y promueve ayudas públicas y privadas para la creación y el fortalecimiento de empresas.

El programa de Retorno Físico consiste en una serie de facilidades y medidas que contribuirán a la disminución progresiva de trabas económicas y legales para realizar el proyecto de retorno, así como medidas de ayuda a la reinserción sociolaboral del migrante.

El Banco del Migrante está orientado a financiar tanto grandes obras, y créditos o microcréditos en Ecuador y en los países de destino. Asimismo, en la Constitución vigente, el artículo 40, punto 4, se establece que el Estado ecuatoriano “estimulará el retorno voluntario”.

En Perú, en 2005, se promulgó la Ley 28182, de incentivos migratorios o del retorno y su reglamento mediante el Decreto Supremo 028-2005-EF, de 2005. Esta ley abarca a aquellos que hayan permanecido en el extranjero no menos de cinco años, y contempla incentivos tributarios para enseres de casa, vehículo automotor, instrumento profesional, maquinarias, equipos y bienes de capital.

## Puntos importantes

1. Los programas de retorno tienen en este momento diferentes objetivos en función de las políticas gubernamentales y de las situaciones existentes en los mercados de trabajo de los países receptores:
  - La necesidad de retorno de personal calificado y semicalificado para las demandas que se generan en los países de origen.
  - La respuesta de programas de “facilitación de retorno” para aquellos migrantes que voluntariamente deciden volver a sus países con experiencias o capitales que le permitan instalarse.
  - El retorno (pronosticado masivo por los países receptores) provocado por la crisis, especialmente existente en sectores de alta absorción de mano de obra migrante, (por ejemplo, sector construcción).
2. Para cualquiera de estas opciones, los programas de retorno deberían contemplar aspectos como:
  - Cobertura de salud por un tiempo determinado
  - Sistemas de bolsas de empleo que permitan la reinserción laboral o, en su defecto, un seguro mínimo de desempleo (que puede acordarse con los gobiernos de los países receptores).
  - Reconocimiento de títulos o grados de educación y posibilidades de reinserción en el sistema educativo.
  - Facilidades y exenciones aduaneras para la importación de efectos personales, instrumentos y maquinarias de trabajo, vehículos, etcétera.
  - Exenciones de impuestos durante un periodo determinado para asalariados, cuentapropistas o empresarios.
  - Asistencia social y psicológica para el proceso de reintegración del migrantes y su familia.
  - Reconocimiento de los aportes jubilatorios efectuados. Estos aspectos necesitan a su vez de una fluida coordinación interinstitucional de los organismos del Estado, y estos con las organizaciones de la sociedad civil y organismos regionales e internacionales de cooperación técnica y financiera.
  - En especial, la “emergencia de retorno” que puede llegar a producirse por efectos del aumento de desempleo en los países receptores es una situación que puede y debe ser elegible para un apoyo internacional y binacional.

- Las acciones coordinadas con otros países u organismos regionales o internacionales deberían distinguir el “retorno voluntario genuino” (aquel elegido por el migrante en función de sus propia voluntad y análisis de situación) de otros “retornos voluntarios” que presentan de una forma políticamente correcta a las deportaciones.

### Puntos para reflexionar



1. ¿Existen en su país “programas de retorno genuino”?
2. ¿Sobre qué grupos de población emigrada, cree que deberían aplicarse programas de retorno?
3. ¿Qué acciones debería contemplar un programa de facilitación de retorno en su país o región?
4. ¿Qué aspectos de articulación interinstitucional deberían tenerse en cuenta para un programa de retorno?
5. ¿Con qué actores sociales deberían coordinarse las acciones de un programa de facilitación del retorno?

### 8.3. Asistencia al “RVA”

El manejo del retorno de la migración plantea desafíos importantes y es un aspecto clave en la agenda de autoridades nacionales e internacionales. En comparación con el obligado, la instrumentación del RVA (RVA) reduce el riesgo de violaciones a los derechos humanos, mantiene la dignidad del retornado por lo general, es menos costoso financiera y políticamente para el gobierno. Por estas razones, la inclusión del RVA es un elemento de cualquier política de manejo de la migración coherente y eficaz, no solo respecto de migrantes irregulares y de solicitantes de asilo fallidos, sino para todos los inmigrantes que requieran apoyo para volver a casa.

El RVA es particularmente relevante como una alternativa al retorno obligado. En el caso de migrantes irregulares a quienes no se permite permanecer en el país anfitrión, la asistencia para el retorno voluntario equilibra la necesidad del inmigrante de evitar el estigma de la deportación y la exclusión legal del retorno a futuro del país de destino, con la necesidad de los países de recepción de manejar sus aspectos migratorios de una forma más humana y económica posible.

El RVA puede también ser una opción para personas a quienes se ha “emplazado para abandonar el país” y a quienes estén amenazadas con el retiro obligatorio. Puede haber una variedad de factores implicados para determinar el retorno voluntario. El lapso de las ausencias del país de origen es un factor que se correlaciona con la tendencia de los inmigrantes de considerar el retorno. Se ha realizado una investigación para comprender mejor el rango de motivaciones que activan el resurgimiento de la decisión de una persona para retornar.

Esta investigación ha tomado en consideración factores de doble vía, como el lapso de ausencia del país de origen y de estancia en el país anfitrión; el grado de integración y elegibilidad para esquemas de bienestar en el país que los recibe; la naturaleza de la “inversión” de la persona en el proceso migratorio; el acceso a información en el proceso de retorno, así como la naturaleza y medida de la asistencia para la reintegración disponible. Esta investigación ha intentado incorporar estas variables en el diseño de estrategias de alcance y reintegración caso por caso. La investigación tomó como base datos cuantitativos de estudios muestra. Factores económicos y sociales pueden afectar las variables que influyen en el retorno voluntario.

Después de situaciones de urgencia, niveles constantes de retornos espontáneos y voluntarios asistidos pueden tener lugar incluso antes de que los procesos de determinación de condición se reanuden, y se instrumenten mecanismos de asistencia formal. Esta afluencia inicial no es una característica de otras situaciones en las que la cantidad de personas que retorna se relaciona más estrechamente con el tiempo de retraso requerido para difundir la información sobre la disponibilidad de la asistencia del retorno.

## Puntos importantes

1. En general, muchos inmigrantes pueden tener la intención de retornar al momento de emigrar, pero esa intención puede reducirse gradualmente en proporción con el tiempo invertido en el país receptor.
2. La eficacia de los programas de retorno voluntario con frecuencia depende del grado en que los retornados conocen la disponibilidad de la capacidad de RVA y de la información que tienen sobre el proceso de retorno en sí, incluyendo las condiciones que les esperan en su país de origen.
3. El RVA es un componente indispensable del manejo de la migración porque:

- Garantiza la integridad de los programas de migración regulares mientras respeta los principios y las normas que se refieren a inmigrantes en situaciones irregulares.
  - Mejora la cooperación entre países de origen y de destino.
  - Fomenta la sustentabilidad del retorno mediante medidas que respaldan la reintegración socioeconómica de los involucrados.
  - Puede ubicarse en el contexto de la colaboración internacional, en el que las necesidades y preocupaciones de países de origen, tránsito y destino se reconocen como consideraciones importantes.
4. El RVA representa una opción más humana y administrativamente menos gravosa que el retorno por deportación y es claramente independiente con el retorno involuntario. Las cantidades que retornan mediante el RVA se relacionan estrechamente con la aplicación del retorno.
  5. La aceptación de la opción del RVA se respalda donde no existe otra opción, a la luz de la naturaleza temporal de la condición otorgada a la persona en cuestión. La duración limitada de una condición protegida, por ejemplo, ha demostrado ser una inducción eficaz para el retorno voluntario. El RVA puede respaldar el objetivo de los retornos temporales y el retorno de grupos vulnerables. Algunos inmigrantes en situación irregular pueden desear volver a sus países de origen, pero no pueden hacerlo debido a limitantes financieras y de otro tipo. Por ejemplo, el peligro de beneficios importantes y que se ganan con esfuerzos ya mencionados como derechos de residencia o derechos a pensiones.

A las personas vulnerables o varadas que requieren atención especial también se les puede permitir obtener asistencia para retornar a sus países de origen, especialmente si están acompañadas con respaldo para la reintegración. Estas personas incluyen adultos mayores, personas con un estado vulnerable de salud, personas con capacidades mentales diferentes, parejas abandonadas, menores de edad, minorías étnicas, mujeres y, especialmente, personas víctimas de la trata de personas.

El RVA puede respaldar el desarrollo a partir de la reinserción socioeconómica de nacionales capacitados y calificados del extranjero, así como provocar la rehabilitación o la reconstrucción de países en desarrollo, en transición o en recuperación de algún conflicto. El RVA tuvo su origen en Europa. Los retornos a los Balcanes en años recientes han representado solo entre un 10 o 20% de retornos generales de los Estados europeos. El primer uso de este tipo de RVA fue en Alemania en

1979, y desde entonces se ha replicado en diferentes formas en más de 18 países europeos, incluyendo los Países Bajos, Bélgica y Suiza.

El primer modelo de retorno simple con alguna asistencia financiera y de viaje a los retornados se ha extendido con los años para incluir asistencia previa a la partida y posterior a la llegada en diversas formas.



### Puntos para reflexionar

1. ¿Tiene sentido un programa para el RVA en términos de la naturaleza y necesidades de los inmigrantes irregulares desde o hacia su país?
2. ¿Cómo pueden apoyar los retornos temporales y el retorno de grupos vulnerables mediante el RVA los programas de desarrollo y los programas humanitarios?
3. ¿Qué programas posteriores al retorno de connacionales serían de mayor utilidad en su país?
4. ¿Existe algún tipo de programas temporales o permanentes de RVA desde o hacia su país? ¿Cómo operan y cuál ha sido su impacto?

## 8.4 Retorno involuntario de la migración

El proceso para el retiro obligado –por aplicación de la ley– de inmigrantes irregulares e indocumentados debe adherirse a las normas y obligaciones de derechos humanos establecidos en las leyes y convenciones internacionales. Estas incluyen legislaciones como la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (ECHR) de 1950 y la Convención de la ONU contra la Tortura y otros Castigos y Trato Cruel, Inhumano o Degradante de 1948.

Las mejores prácticas o enfoques recomendados para este retorno, con frecuencia se tratan en el ámbito regional donde los acuerdos subrayan la importancia de la cooperación y garantizan que los retornos se realicen con la seguridad, dignidad y derechos humanos del inmigrante.

## Ejemplo

El Acuerdo Cotonou es una alianza entre la CE y 77 estados africanos, caribeños y del Pacífico. El Artículo 13, en su párrafo 5, hace referencia al retorno:

“En el marco de referencia del diálogo político, el Consejo de Ministros examinará las cuestiones que surjan a partir de la inmigración ilegal con vistas a establecer, en su caso, los medios para una política de prevención. En este contexto, las partes acuerdan en particular garantizar que se respeten los derechos y la dignidad de las personas en cualquier procedimiento iniciado para retornar a los inmigrantes ilegales a sus países de origen. En esta conexión, las autoridades correspondientes les extenderán las facilidades administrativas necesarias para su retorno [...]”.<sup>8</sup>

A nivel operativo se debe abordar una serie de cuestiones de procedimiento antes de que una persona sea elegible para el retiro. A continuación se presenta no un análisis profundo sino un bosquejo de los pasos y principios que deben incluirse en una política de retiro eficaz y equilibrada. La primera consideración es determinar a quién puede retirarse. Aunque las definiciones de retornados pueden diferir entre Estados, las categorías son muy similares. El modelo del Reino Unido, por ejemplo, establece tres categorías diferentes para el retiro por aplicación de la ley:

- » Retiro de personas que ingresan o permanecen de forma no autorizada
- » Retiros administrativos
- » Deportaciones

Cada una de estas categorías está sujeta a un proceso de retiro diferente según se describe en los siguientes

### Puntos importantes.

1. En el caso de personas que ingresan de forma no autorizada, se emplaza a la persona de la decisión de retiro, en la que se le notifican sus derechos de apelación en su caso. Las personas que ingresan irregularmente son aquellas que entran al Estado sin permiso (ingreso clandestino), mediante engaños (documentales o verbales), de quien no se tiene evidencia de ingreso legítimo y las que ingresan en violación de una orden de

deportación. Posterior a esto, se entregan las instrucciones para retiro, donde se informa a la persona de los detalles de su partida.

Las instrucciones de retiro también se entregan a los propietarios o agentes de buques o aeronaves. Cuando se establece que un transportista específico llevó a la persona a un punto de inspección en frontera, la empresa transportadora por lo general está obligada a sufragar el costo de retornar a la persona. Cuando no se puede identificar un transportador original, el retiro se hace con gasto público.

2. Un proceso de retiro administrativo invalida cualquier permiso previo para permanecer es similar al de las personas que ingresan irregularmente, y el retiro bajo esta categoría corre por cuenta del gasto público. El retiro administrativo se aplica a personas que permanecen más tiempo de lo permitido por su visa, aquellos que trabajan —o reclaman prestaciones— en violación de sus condiciones de ingreso y gente que ha obtenido, o tratado de obtener, permiso para permanecer mediante engaños.
3. La deportación se aplica a personas que han rechazado una orden legal para abandonar el Estado, que han cometido algún delito o donde la deportación del Estado conduce al bien público. En el modelo del Reino Unido, una orden de deportación entra en vigor inmediatamente después de que se firma y se solicita a la persona que abandone el país. En otras jurisdicciones puede entrar en vigor automáticamente si la persona en cuestión no ha observado una orden de partida previa que solicita el abandono del territorio antes de cierta fecha específica. Con frecuencia se da el caso de que una persona que ha sido deportada no pueda regresar al Estado del cual fue deportada durante un periodo determinado.
4. Antes de que se considere el retiro por aplicación de la ley, deben garantizarse los derechos humanos proporcionando el derecho a un remedio eficaz y a un proceso judicial o semijudicial. Durante un proceso de retiro, debe darse consideración especial a los derechos humanos en términos de vida familiar, la protección de los hijos, instalaciones y procesos de detención y la protección de la información personal.
5. El proceso de retiro debe incorporar las medidas adecuadas para posponerlo temporalmente o para otorgar permiso de permanecer bajo ciertas circunstancias. Estas medidas se reflejan en una serie de procesos adicionales que se utilizan en cada vez más casos que incluyen solicitantes de asilo rechazados. En algunas jurisdicciones se reconoce que aunque una persona en particular puede no cumplir con el estatus donde el

Estado está obligado a protegerla bajo la Convención de las Naciones Unidas sobre los Estatutos de los Refugiados, puede no obstante estar en riesgo si regresa a su país de origen o pueden existir bases excepcionales para considerar su caso de manera positiva sobre bases humanitarias o compasivas.

## Ejemplo

En el Reino Unido, la Protección Humanitaria se otorga cuando los solicitantes de asilo no califican para una condición de refugiados pero que aún requieren de la protección internacional. Se otorga una licencia discrecional cuando las obligaciones del Reino Unido bajo la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos imposibilitan el retiro; cuando el solicitante es un niño que solicita asilo y no está acompañado sin arreglos de recepción adecuados disponibles en su país de origen o cuando existen circunstancias excepcionalmente obligatorias para ameritar un otorgamiento de licencia.

La protección humanitaria y la licencia discrecional se otorgan normalmente durante un periodo inicial de tres años. Las personas que reciben protección humanitaria pueden solicitar una extensión de estancia o licencia indefinida para permanecer al final de este periodo, mientras que aquellos que reciben licencia discrecional deben terminar un segundo periodo de tres años y así ser elegibles para solicitar el asentamiento. Si los solicitantes ya no satisfacen los criterios para estas disposiciones, se les negarán licencias adicionales y se espera que abandonen el país.

## Ejemplo

Canadá utiliza un proceso formal de revisión posterior a la determinación, diseñado para identificar personas a quienes se les ha negado protección bajo un proceso de determinación de refugiados bajo la convención, pero a quienes el retiro por aplicación de la ley puede exponerlas a un riesgo personal. Canadá también tiene un proceso de una moratoria temporal sobre retiros a un país específico en situaciones en las que el estallido social y político o violencia dentro del Estado pondría al retornado en riesgo. El manejo del proceso de apelación es una parte integral de cualquier política migratoria, y una persona sujeta al retiro por aplicación de la ley debe recibir el derecho de apelar contra esta decisión o cualquier decisión administrativa previa que hubiese conducido a la orden de retiro.

Los Estados han desarrollado una serie de formas de equilibrar esta obligación con la necesidad de eficiencia en el proceso de retiro. En algunos casos, este equilibrio se logra mediante la “agilización” del proceso de apelación asegurando que toda la información posible se tome en consideración al tomar la decisión administrativa de tal manera que, la introducción de consideraciones pasadas por alto no active la necesidad para una revisión adicional del caso.

La agilización en el contexto de las solicitudes de asilo consiste en compilar la información ofrecida por el solicitante y también información de alta calidad sobre la situación en el país del solicitante. Esto se puede lograr en el proceso de consideración de asilo estableciendo una unidad operativa con la tarea de reunir información relevante para el Estado sobre países que generan importantes cantidades de solicitantes de asilo.

Esta unidad puede ofrecer a los funcionarios intervinientes información actualizada y equilibrada sobre las condiciones del país y casos personales. Esta información se deriva principalmente de documentos disponibles públicamente y deben utilizarse para llegar a decisiones confiables, constantes, susceptibles de defensa y transparentes. Algunos Estados han introducido apelaciones sin suspensión donde la interposición de una apelación no suspende la decisión de retiro para el reclamante.

### Puntos para reflexionar



1. ¿Cómo se determina la elegibilidad para una orden de retiro en su país?
2. ¿Cuál es el proceso de apelación para una orden de retiro en su país?
3. ¿Cuáles son los pasos en el proceso de retiro en su país?  
¿Bajo qué circunstancias se puede posponer el retiro o reemplazarse con un permiso para permanecer?
4. ¿Cuál es el proceso de apelación contra una orden de retiro en su país? ¿El proceso de conciliación de intereses cumple las características de imparcialidad y eficiencia?

## Conclusiones

La reincorporación del emigrado a su país de origen es objeto de políticas y programas que incluyen la vinculación con el nacional en el exterior y los programas de retorno.

Los programas de vinculación, en especial dirigidos a los recursos humanos calificados que han emigrado, cubren una amplia gama de aspectos científicos, culturales, sociales, como económicos.

Los programas de retorno pueden diferenciarse básicamente en dos tipos: el retorno genuino, en el que el migrante regresa a su país sin ningún tipo de presión u obligación, y el retorno obligado por el país receptor, que puede denominarse “retorno voluntario” cuando es asistido por las autoridades de ese país, o bien el conocido tradicionalmente como deportación.

Para cualquiera de estos programas se requieren acciones de coordinación interinstitucional y con sectores sociales que pueden cooperar eficazmente para estos objetivos.

## Bibliografía

INM. 2010. *Manual de procedimientos para la repatriación digna, ordenada, ágil y segura de nacionales centroamericanos de El Salvador, Guatemala, Honduras, y Nicaragua a disposición de las autoridades mexicanas.*

Sela. 2009. *Recesión global, migraciones y remesas: efectos sobre las economías de América Latina y el Caribe.*

Mejía Ochoa, W. 2010. *Programa de retorno reciente de migrantes internacionales a Colombia.* Red Alma Mater.

CAF, Cides, Cimsa. 2009. *Migraciones contemporáneas, contribución al debate.*  
Ramírez, J. *Ecuador migrante: redes, repertorios de acción y espacio social transnacional*

Domenach, E. *Avatares de la política migratoria en Bolivia: el Estado y los migrantes como nacionales en el exterior.*

## Bibliografía complementaria manual de políticas y gestión de las migraciones internacionales

### CAPÍTULO I

- Graciarena, J. 1990. *Notas sobre orientaciones de la teoría sociológica y tipo de problemas.*
- Sassen, Saskia. 2003. *¿Globalización o desnacionalización?* Review of international Political Economy, N° 10.
- Wood, C. 1982. *La perspectiva de equilibrio y la perspectiva histórico estructural en la migración.* IMR, Vol, 16.
- Grupo Coppan SC. 2009. *Migración y crisis económica.*

### CAPÍTULO II

- Mármora, L. 2010. *Los modelos de gobernabilidad migratoria. La perspectiva política en América del Sur,* Remhu, año XVIII, N° 35.
- Mármora, L. 2001. *Las respuestas a las migraciones internacionales. Prejuicio y gobernabilidad consensuada.* Encrucijada, UBA
- Muñoz Bravo, T. *Integración y migraciones en el TCLAN: hacia una propuesta para superar el status quo de ingobernabilidad migratoria* (en prensa).

### CAPÍTULO III

- Marinez Pizarro, J. 2008. *Medición e información sobre la migración internacional a partir de los censos: lecciones, desafíos y oportunidades.*
- Santo Tomas, P. y Summer, L. 2009. *Los migrantes cuentan. Cinco pasos para la obtención de mejores datos migratorios.* Center for Global Development.

### CAPÍTULO IV

- CSM, 2004. *Estudio sobre el alcance y contenidos del art. 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963.*
- Gianelli, L. 2007. *El tratamiento de la cuestión migratoria en el derecho internacional.* Curso Interamericano de Migraciones Internacionales.
- Geronomi, E. 2002. *Aspectos jurídicos del tráfico de migrantes.* UBA.

### CAPÍTULO V

- Ceriani, P. Morales. P.; Ricart, L. 2009. *Los derechos de los migrantes en la jurisprudencia argentina.*
- Mármora, L. 2008. "Derechos humanos de los migrantes y soberanías políticas," en Giustiniani, R. *Migración un derecho humano.*

- Consejo Económico y Social, 2010. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Sojo, C. 2002. La noción de ciudadanía en el debate latinoamericano. Flacso
- Velasco, J. C. 2006. *Mutaciones de la ciudadanía en el contexto de las migraciones internacionales*. Instituto de Filosofía de la CSIC, Madrid

## CAPÍTULO VI

- El Universal. 2011. “Deportar costó a los EE.UU, cinco MM.DD. en 2010”.
- Rocha, J. 2010. *Arizona, vanguardia mundial de la xenofobia, Centroamerica*. Servicio Social Jesuita para Centroamerica.
- Mármora, L; Krieger, M. 2002. Políticas de migraciones, gestión y administración migratoria.

## CAPÍTULO VII

- Dardanelli, M. 2011. Estudios de Centros de Frontera, Fundación Octubre.
- Mármora, L. 2009. “Migraciones laborales fronterizas” (Power Point).
- CAE Cides, Cimsa. 2009. *Migraciones contemporaneas, contribución al debate*.
- Mazurek, H. *Migraciones y dinámicas territoriales*
- Zuñiga, J. *Tratando de entender la sociedad fronteriza: recorrido crítico de los estudios mexicanos sobre la cultura*.

## CAPÍTULO VIII

- INM. 2010. *Manual de procedimientos para la repatriación digna, ordenada, agil y segura de nacionales centroamericanos de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua a disposición de las autoridades mexicanas*.
- Sela. 2009. *Recesión global, migraciones y remesas: efectos sobre las economías de América Latina y el Caribe*.
- Mejía Ochoa, W. 2010. *Programa de retorno reciente de migrantes internacionales a Colombia*. Red Alma Mater
- CAE Cides, Cimsa. 2009. *Migraciones contemporaneas, contribución al debate*.
- Ramírez, J. *Ecuador migrante: redes, repertorios de acción y espacio social transnacional*.
- Domenach, E. *Avatares de la política migratoria en Bolivia: el Estado y los migrantes como nacionales en el exterior*.

