



Consejo Económico y Social

Distr. general
22 de diciembre de 1998
Español
Original: inglés

Comisión de Población y Desarrollo

32º período de sesiones

22 a 24 de marzo de 1999

Tema 3 del programa provisional*

**Medidas complementarias de las recomendaciones de la
Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo**

Informe del Simposio técnico sobre migración internacional y desarrollo del Equipo de Tareas del Comité Administrativo de Coordinación (CAC) sobre servicios sociales básicos para todos

Informe del Secretario General

Resumen

La Comisión de Población y Desarrollo, en su resolución 1997/1, tomó nota con interés de la celebración de un simposio técnico de expertos en migración internacional bajo los auspicios del Grupo de Trabajo sobre la migración internacional del Equipo de Tareas del Comité Administrativo de Coordinación (CAC) sobre servicios sociales básicos para todos y pidió al Presidente del Equipo de Tareas que volviera a informar a la Comisión en su 32º período de sesiones, que se celebraría en 1999. El presente informe se ha preparado en respuesta a esa solicitud. En él se sintetizan las deliberaciones del Simposio técnico sobre migración internacional y desarrollo, celebrado en La Haya (Países Bajos) del 29 de junio al 3 de julio de 1998.

* E/CN.9/1999/1.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Introducción	1-3	3
I. Dimensiones de la migración internacional	4	3
II. Migración internacional y desarrollo	5-6	4
III. Análisis de los factores que dan lugar a la migración internacional	7-11	4
IV. La cuestión del empleo de inmigrantes en situación irregular	12-13	6
V. Mejoramiento de la situación de los inmigrantes y residentes extranjeros en los países receptores: cuestiones sociales y culturales	14	7
VI. Aprovechamiento del potencial de desarrollo de los migrantes repatriados	15	7
VII. Respuestas a la llegada de solicitantes de asilo	16-17	8
VIII. Sesión de mesa redonda sobre orientaciones normativas futuras	18-19	9
IX. Difusión de los resultados del Simposio técnico	20	9
Anexo		
Lista de documentos		10

Introducción

1. El Simposio técnico sobre migración internacional y desarrollo se celebró en La Haya (Países Bajos), del 29 de junio al 3 de julio de 1998. Fue organizado por el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la migración internacional del Equipo de Tareas del Comité Administrativo de Coordinación (CAC) sobre servicios sociales básicos para todos, como parte de las actividades complementarias de la aplicación de las recomendaciones adoptadas por la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994), la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995) y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995). El Gobierno de los Países Bajos fue el anfitrión del Simposio, que se celebró en el Ministerio de Relaciones Exteriores de ese país. Proporcionaron apoyo financiero los Gobiernos de Austria, Noruega y los Países Bajos. En el Simposio participaron 49 expertos invitados, procedentes de 33 países; los representantes de las organizaciones y organismos que organizaban el Simposio, a saber, la Secretaría de las Naciones Unidas (la División de Población, la Comisión Económica para Europa (CEPE) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM); representantes de otras organizaciones intergubernamentales; representantes de los Países Bajos, país anfitrión; representantes de organizaciones no gubernamentales y especialistas de universidades e institutos de investigación de los Países Bajos y de otros países. Presidió el Simposio Dirk van de Kaa (Países Bajos) y Stephen Castles (Australia) actuó como Relator. En la sesión inaugural hicieron uso de la palabra representantes de alto nivel de los organismos organizadores; el discurso de apertura fue pronunciado por un alto funcionario del Gobierno de los Países Bajos.

2. En el Simposio se examinaron las cuestiones políticas más destacadas sobre migración internacional y desarrollo, se estudiaron las formas de mejorar el conocimiento de las causas de la migración y se evaluó la eficacia de las políticas de migración y de las medidas conexas en el plano nacional. En relación con la migración en busca de empleo, en el Simposio se estudiaron los problemas derivados del empleo ilegal de migrantes internacionales y se estudió la eficacia de las medidas tomadas por los países de origen para proteger a sus trabajadores migrantes en el extranjero. Se analizó la situación social y cultural de los trabajadores que emigraban

durante períodos prolongados en diversas circunstancias y se evaluaron las medidas que tenían por objeto evitar la migración. Tras reconocer la importancia de la migración de retorno, se estudiaron sus repercusiones en el desarrollo de los países de origen y los problemas que planteaban las grandes corrientes de retorno imprevistas. Por último, se prestó especial atención a la migración forzosa y a los distintos tipos de respuestas que recibía en distintas regiones del mundo. Al abarcar esa amplia gama de cuestiones y prestar especial atención a la evaluación de la política de las migraciones, el Simposio hizo una aportación importante al proceso de examen y evaluación del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo¹. En el Simposio se presentó un total de 30 monografías sobre cuestiones de fondo, incluidos varios estudios de casos por países. En el anexo del presente informe se consigna la lista de las monografías presentadas. Con su examen exhaustivo de las cuestiones de política más destacadas, el Simposio pretendía incrementar los conocimientos necesarios para hacer frente mejor a las migraciones ordenadas recurriendo a medios ventajosos para los países de origen y de acogida.

3. En el Simposio se subrayó que la migración internacional planteaba enormes problemas a la comunidad internacional, problemas tanto más desalentadores cuanto que las ideas negativas que la rodeaban estaban muy extendidas en la opinión pública, mientras que el reconocimiento de las importantes aportaciones de los migrantes a las sociedades de acogida era por lo general limitado. Uno de los factores que habían fomentado la generalización de ideas erradas sobre la migración internacional era la escasez de datos sobre la cuestión.

I. Dimensiones de la migración internacional

4. Las más recientes estimaciones mundiales del número de migrantes internacionales datan de 1990 e indican que en ese momento había unos 120 millones de migrantes, lo que representaba aproximadamente el 2% de la población mundial. Entre 1965 y 1990, la tasa de aumento del número de migrantes internacionales fue moderada pues alcanzó tan sólo a un 1,9% anual; sin embargo, el ritmo de aumento fue mayor entre 1985 y 1990. En general, en 1990, los migrantes internacionales representaban el 4,5% de la población de los países desarrollados, en comparación con una tasa, relativamente estable, de un 1,6% en los países en desarrollo. Sin embargo, los migrantes internacionales solían concentrarse de forma irregular en determinados países o subregiones. Varios países desarrollados, entre ellos Alemania y los

Estados Unidos de América, han venido acogiendo a un gran número de migrantes desde 1985. En el mundo en desarrollo, además de las corrientes de refugiados de África y Asia, el número de trabajadores migrantes que ha venido convergiendo hacia los países productores de petróleo del Asia occidental desde 1985 es considerable; el Japón y los países recientemente industrializados de la cuenca del Pacífico también se han convertido en importantes polos de la migración laboral. Además, la desintegración de los Estados-nación en el período que siguió a la guerra fría tuvo como corolario grandes desplazamientos de población entre los países de reciente independencia y estos movimientos también estuvieron dirigidos a terceros países. Si bien a escala mundial el aumento de la participación de la mujer en la migración internacional no fue notable (entre 1965 y 1990 su proporción aumentó del 47% al 48% del total de migrantes), resultó más evidente en algunas regiones y en determinados tipos de corrientes migratorias.

II. Migración internacional y desarrollo

5. El examen de las interrelaciones de la migración internacional y el desarrollo indicó que la etapa de desarrollo de cada país, al determinar su grado de articulación en la economía mundial, influía considerablemente en la migración internacional que experimentaba. La mundialización de las corrientes del capital y de comercio y la aparición de mecanismos regionales de cooperación económica ya habían comenzado a repercutir en la migración. Además, era evidente que cuando en los bloques económicos regionales había países en distintas etapas de desarrollo, la integración económica solía fomentar la migración. Por ejemplo, en el caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) entre el Canadá, México y los Estados Unidos de América, las corrientes de migración desde México hacia los Estados Unidos estaban firmemente establecidas y no habían disminuido tras la ratificación del Tratado. Incluso en el caso hipotético de que el crecimiento de la economía de México aumentase a un ritmo pujante, se preveía que la migración continuaría registrando niveles moderados hasta el año 2030, como mínimo. Por consiguiente, se consideró importante buscar soluciones bilaterales a los problemas que planteaba esa migración y encontrar formas de darle cabida. En África meridional, la República de Sudáfrica fue durante mucho tiempo la meca de las migraciones de la región, si bien los problemas a los que se enfrentó el país tras el *apartheid* fueron reduciendo su capacidad de absorber la mano de obra migrante. La reducción de la migración autorizada de trabajadores a Sudáfrica tuvo efectos perjudiciales en las perspectivas de desarrollo de los países vecinos, muchos de los cuales

dependían de las remesas de fondos de sus emigrantes. Diversas organizaciones intergubernamentales, como la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC), procuraban establecer una cooperación económica entre los países de la región. La Comunidad del África Meridional para el Desarrollo también había intentado, con escaso éxito hasta ese momento, coordinar los esfuerzos para organizar la migración internacional. Sudáfrica había tomado medidas unilaterales para controlar sus fronteras con mayor rigor y reducir la migración indocumentada, pero seguía permitiendo la entrada de los trabajadores calificados que le hacían falta. Se consideró que la cooperación regional para organizar la migración internacional tenía graves limitaciones cuando, como en el caso del África meridional, había países cuyos ingresos eran 40 veces superiores a los de sus vecinos.

6. En el Simposio se estudió la medida en que factores como la pobreza y la degradación del medio ambiente daban lugar a la migración de Sur a Norte. Un análisis econométrico en el que, entre otras cosas, se establecía una relación entre los niveles de ingresos y la deforestación en los países de origen y las tasas de emigración hacia los países desarrollados, indicó que los bajos niveles de ingreso reducían la emigración, en tanto que los ingresos por encima de determinado umbral la aumentaban. Además, el aumento de los niveles de deforestación tendía a incrementar la emigración. Estos resultados y los de otros estudios revelaron los complejos vínculos existentes entre la pobreza o la degradación del medio ambiente y la migración internacional. Debido a los altos costos de la migración internacional, la pobreza, por lo general, reducía la capacidad de migrar, salvo que intervinieran otros factores que obligaran a “migrar para sobrevivir”. Se consideró que los efectos de la degradación del medio ambiente en la migración eran principalmente indirectos, pues afectaban a las condiciones económicas que, a su vez, podían fomentar los desplazamientos. No obstante, era posible que las crisis ambientales fueran una causa directa de los desplazamientos de población, la mayoría de los cuales no solían rebasar las fronteras del país.

III. Análisis de los factores que dan lugar a la migración internacional

7. Se observó que era difícil analizar las causas de la migración internacional debido a la falta de datos suficientes. En el Simposio se tomó nota de los estudios especializados sobre la migración llevados a cabo por el Instituto Demográfico Interdisciplinario Holandés (NIDI), bajo los auspicios de la Unión Europea, a efectos de reunir los datos necesarios para evaluar las causas inmediatas y esenciales de la migra-

ción desde los países en desarrollo hacia los países desarrollados. En los estudios, que abarcaron tanto a países de origen como de destino, se había reunido información comparable sobre los migrantes internacionales y sobre habitantes de los países de origen que no habían emigrado, por lo tanto, constituían el grupo de referencia ideal para analizar las causas de la migración. También se había procurado reunir información a nivel individual, del hogar y de la comunidad, lo que había permitido analizar los factores de micro y macronivel que daban lugar a la migración. Los estudios se habían llevado a cabo utilizando muestras estadísticamente representativas, a fin de que los resultados tuvieran un valor general, a diferencia de muchos otros estudios. Se preveía que los resultados se podrían analizar hacia fines de 1998.

8. Se reconoció la importancia de las remesas de fondos como mecanismo importante mediante el cual la migración internacional podía influir en el desarrollo. En el Simposio se examinaron los altos niveles de remesas que recibían los principales países de origen y se tomó nota de los esfuerzos realizados para incorporar la utilización de las remesas en una teoría económica revisada de la migración (la “nueva economía de la migración laboral”) con arreglo a la cual la migración se consideraba un medio por el que las familias podían diversificar el riesgo y obtener el capital necesario para hacer inversiones productivas, en circunstancias en que las instituciones financieras locales no estaban en condiciones de ofrecer capital a un costo razonable. Desde ese punto de vista, se suponía que las remesas eran fundamentales para mejorar la capacidad productiva de las familias con algún integrante en el extranjero. Para demostrar esta hipótesis, se necesitaba información sobre la asignación de los ingresos totales que recibían las familias, procedieran de los emigrantes o de otras fuentes. En el Simposio se observó que en los estudios de comunidades sobre las que se disponía de los datos necesarios se había corroborado que las remesas tenían un efecto positivo en la asignación de los ingresos de la familia a actividades productivas. En efecto, las remesas se utilizaban para mejorar la capacidad productiva, por lo que podían tener efectos positivos en el desarrollo económico de las comunidades de origen. No obstante, no se podía descartar la posibilidad de que las circunstancias económicas que fomentaban la emigración también tendiesen a limitar el potencial de las remesas para estimular el desarrollo. La existencia de infraestructuras deficientes de mercado y la falta de mecanismos de créditos obstaculizaban la realización del potencial de desarrollo de las remesas. En el Simposio se observó también que, al tratar de hacer frente a esas limitaciones, los países de origen podían aumentar las aportaciones positivas eventuales de las remesas al logro de un incremento generalizado de los ingresos.

9. En el Simposio se destacó el alto nivel de participación de la mujer en la migración internacional, por lo menos desde 1960. El aumento de las oportunidades de empleo seguro en el extranjero había contribuido a poner de manifiesto la presencia de las mujeres en la migración, especialmente en Asia. Si bien la creciente participación de las mujeres en la migración laboral significaba que tenían la oportunidad de ganar mejores salarios en el extranjero, seguía siendo verdad que, en los países de acogida, la mayoría de las trabajadoras migrantes solía concentrarse en trabajos de baja categoría y con escasas o ninguna perspectiva de movilidad social. Además, las mujeres que trabajaban en determinados sectores, como el servicio doméstico o el mundo del espectáculo, eran especialmente vulnerables a la explotación y al acoso. En Asia se había desarrollado un complejo sistema de instituciones para organizar y administrar la migración de trabajadores, incluidas las mujeres. Sabedores de los riesgos que supone para las mujeres salir solas a trabajar al extranjero, diversos países de origen de Asia habían adoptado una serie de medidas para protegerlas. No obstante, había sido difícil aplicar estas medidas, por lo que se habían seguido produciendo infracciones. En las regiones desarrolladas, la migración de las mujeres se había producido fundamentalmente en función de la reunificación familiar, lo que no significaba que las trabajadoras migrantes no tuvieran motivos económicos para emigrar. De hecho, la tasa de participación de las mujeres migrantes en la población activa de los países en desarrollo era, por lo general, de moderada a alta, pese a que en determinados países las mujeres admitidas como familiares a cargo no adquirían automáticamente el derecho de trabajar. A pesar de los riesgos que entrañaba la migración internacional, en el Simposio se consideró que la migración encerraba buenas posibilidades de mejorar la situación de las mujeres migrantes y de contribuir a potenciar su condición general.

10. Habiendo observado que la mundialización económica tenía importantes consecuencias para el movimiento internacional de trabajadores, el Simposio se centró en las novedades relativas a la migración de personal muy calificado. Ese tipo de migración, que había pasado a ser un importante elemento de las corrientes contemporáneas, adoptaba muchas formas, entre ellas el movimiento de profesionales en tránsito, las transferencias entre empresas y la migración permanente de personas muy calificadas. Sin embargo, los datos sobre el particular eran deficientes e incoherentes y rara vez estaban diferenciados por sexo. No obstante, había pruebas de que tanto los países desarrollados como los países de reciente industrialización del mundo en desarrollo habían venido adoptando medidas especiales para atraer a trabajadores con las calificaciones necesarias. Sin embargo, aún había muchos casos en que los países receptores imponían barreras al

reconocimiento de las calificaciones obtenidas en el extranjero, con lo que impedían a los inmigrantes calificados ejercer las ocupaciones que mejor les convenían. Había también preocupación cada vez mayor entre los países en desarrollo respecto de la pérdida de personal calificado de importancia vital para su desarrollo. Debido a que las personas calificadas tendían a migrar a países con economía floreciente, los países en desarrollo con economía estancada tenían dificultad para atraer y mantener al personal calificado. Se juzgó necesaria la colaboración internacional para velar por que los países en desarrollo no se vieran privados de los conocimientos especializados necesarios para sostener el desarrollo.

11. Los participantes en el Simposio observaron que el movimiento temporal sin trabas de personas como proveedores de servicios había sido aceptado oficialmente con arreglo al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios² y que los países con abundancia de mano de obra podrían considerar la posibilidad de fomentar sus recursos humanos a fin de mejorar su capacidad de prestación de servicios y, de este modo, reducir las presiones de la migración. Además, los países en desarrollo podrían considerar la posibilidad de concertar acuerdos cooperativos entre sí para elaborar juegos de servicios que pudieran fortalecer su posición en la licitación para contratos internacionales.

IV. La cuestión del empleo de inmigrantes en situación irregular

12. Observando que la economía de muchos países se había estado volviendo cada vez menos estructurada, en el Simposio se centró la atención en las relaciones entre el empleo irregular (es decir, formas de empleo que violaban las normas fijadas por la legislación y la reglamentación laborales) y la migración internacional. Se examinaron los casos de cinco países: Alemania, Hungría, Italia, Sudáfrica y Venezuela. Aunque podía haber trabajadores nacionales ocupados en empleos irregulares, los extranjeros tenían mayor propensión a ocuparse en dichos trabajos debido a su situación jurídica poco segura y su vulnerabilidad social. Tanto la migración irregular como el empleo irregular de inmigrantes obedecían al conflicto entre una demanda auténtica de trabajadores no calificados y políticas de migración restrictivas que prohibían u obstaculizaban su admisión. En los países con economía en transición, la transformación política y económica que venían experimentando también contribuía al aumento de la inmigración irregular. Los intentos de los gobiernos por introducir mayor reglamentación a fin de reducir el empleo irregular muchas veces habían fracasado y habían aumentado la vulnerabilidad de los inmigrantes. A pesar del hecho de que

los inmigrantes que se ocupaban en empleos irregulares contribuían a la prosperidad económica de la sociedad de acogida, las percepciones de la opinión pública sobre la migración irregular solían ser sumamente negativas y estaban alimentando reacciones xenofóbicas o racistas. Al seguir centrando la atención en los inmigrantes irregulares como si fueran la única causa del problema, los gobiernos quizás estuviesen exacerbando el problema. Para ser eficaces, las políticas para combatir la migración irregular deberían adoptar un criterio integral basado en una mejor comprensión de la función económica del sector no estructurado, la necesidad de mano de obra no calificada y los intereses de los empleadores dedicados a contratar a trabajadores en condiciones irregulares. Entre otras condiciones previas para la formulación de políticas más eficaces se contaban la mejora de la vigilancia de los movimientos irregulares de personas y el empleo irregular y mayor información sobre la situación social y en materia de empleo de los inmigrantes irregulares.

13. Habida cuenta de la importancia permanente de la migración para el empleo, en el Simposio se examinó la eficacia de las instituciones y los procedimientos especiales que habían establecido varios países de origen para proteger los derechos básicos de sus trabajadores empleados en el extranjero. Los estudios monográficos que se examinaron se centraban en Bangladesh, Filipinas, Marruecos y México. La necesidad de protección dimanaba de diferentes circunstancias en diversos ámbitos. En algunos casos era necesaria debido a la deficiencia de las instituciones laborales en los países de destino, mientras que en otros derivaba de la situación irregular de los inmigrantes en el país de empleo. La explotación de los emigrantes a manos de contratantes de obras y otros intermediarios también era un problema frecuente que obligaba a la intervención estatal. Los países de origen variaban en cuanto al grado en que los gobiernos habían adoptado medidas de iniciativa para proteger a los trabajadores migratorios. En relación con Filipinas, donde había disposiciones institucionales bien desarrolladas para organizar y fiscalizar la contratación de trabajadores migratorios, se efectuó una evaluación de su eficacia tal como la percibían los encargados de la formulación de políticas, las organizaciones no gubernamentales y los propios trabajadores migratorios. Aunque era preliminar y aún estaba sujeto a perfeccionamiento metodológico, el estudio reveló que suscitaban considerable satisfacción las instituciones y las políticas instauradas. En otros países en que no existían dichas instituciones o estaban menos desarrolladas, no parecía posible efectuar evaluaciones análogas. Además, se señaló que los países de origen solían hallarse en situación poco firme para proteger a sus emigrantes en el extranjero, ya que las autoridades en los países de destino por lo general tenían facultades para establecer las condiciones de trabajo

y, en caso de violaciones, quizás no tuviesen la voluntad ni los medios para proteger a los inmigrantes afectados. Los países que consideraban la exportación de mano de obra parte vital de sus estrategias económicas a menudo carecían de poder en el mercado o de voluntad política para exigir la protección eficaz de sus ciudadanos como condición para el envío de trabajadores. Era necesario ejercer atenta supervisión sobre los empleadores interesados en reducir los gastos al mínimo al igual que sobre los intermediarios y agentes para impedir que abusaran de su poder y, en consecuencia, maltrataran a los inmigrantes. En el Simposio se consideró que el mejor marco dentro del cual garantizar la protección eficaz de los trabajadores migratorios era una asociación entre los gobiernos de los países de origen y los de los países de empleo, ya que su interés común debía estribar en el tratamiento equitativo de los trabajadores migratorios. En particular, los países de empleo tenían interés en impedir la explotación de extranjeros que a menudo era la causa de su competencia desleal con los trabajadores nacionales y podría redundar en la polarización de la sociedad de acogida. Se consideró que garantizar la protección de los derechos de los inmigrantes era condición previa fundamental para que la migración redundase en beneficio de todas las partes. Para lograr ese objetivo, había que tomar en consideración las normas fijadas por los instrumentos internacionales vigentes en materia de derechos humanos y los convenios de la OIT sobre los derechos y el trato de los trabajadores migratorios. En el Simposio se subrayó que, cuando se las ejecutaba activamente, las políticas de los países de origen tenían realmente un efecto positivo en la protección de los emigrantes en el extranjero y contribuían a que la migración fuese más ordenada.

V. Mejoramiento de la situación de los inmigrantes y residentes extranjeros en los países receptores: cuestiones sociales y culturales

14. Conscientes de que, debido al número cada vez mayor de emigrantes internacionales y la diversificación de las corrientes migratorias, había más países que estaban acogiendo a poblaciones considerables de residentes extranjeros por períodos prolongados, los participantes en el Simposio decidieron centrarse en las cuestiones planteadas por su situación en la sociedad de acogida. Se prestó especial atención a la integración económica, la movilidad social, las oportunidades para la educación y la identidad cultural de los residentes extranjeros, los inmigrantes y sus hijos. Los estudios examinados se centraron en Australia, el Canadá y

los Estados Unidos; Alemania, Francia y los Países Bajos, y el Japón y Malasia. La cuestión principal tratada estribaba en cómo impedir la marginación económica, social y cultural de los residentes extranjeros, especialmente cuando dicha marginación estaba vinculada a la etnia o la raza. La experiencia había demostrado que, cualesquiera que fueran las intenciones originales de los inmigrantes, los empleadores y los gobiernos, la migración a menudo conducía a que cierta parte de los inmigrantes internacionales admitidos por los países receptores se instalara en una residencia. Por consiguiente, las políticas de migración deberían tener este resultado en cuenta, especialmente debido a que las medidas ad hoc a corto plazo a que se había recurrido a menudo en muchos países no lograban impedir la marginación. Hacía falta una estrategia amplia a largo plazo para garantizar la integración socioeconómica de los residentes extranjeros por períodos largos, sobre todo con respecto a su situación en el mercado laboral, su acceso a oportunidades docentes y sus perspectivas de movilidad social. También era necesario reconocer y respetar el deseo de los extranjeros de mantener sus prácticas lingüísticas, culturales y religiosas. La experiencia de los países de inmigración reportaba pruebas respecto de cuáles políticas tenían más probabilidades de lograr resultados satisfactorios, aunque se reconoció que las políticas y prácticas debían adaptarse a cada contexto. Se consideraron de importancia decisiva la información y la educación públicas destinadas a mejorar la tolerancia del público, ya que incluso las mejores políticas no podían dar resultado cuando carecían de comprensión y apoyo públicos. Los participantes en el Simposio advirtieron que la falta de políticas sociales y culturales adecuadas con amplio apoyo de la opinión pública podría redundar en tirantez social al hacer que la población local se sintiese amenazada y los extranjeros se sintiesen inseguros y excluidos.

VI. Aprovechamiento del potencial de desarrollo de los migrantes repatriados

15. A pesar de la tendencia de algunos emigrantes a instalarse en una residencia en el extranjero, muchos otros habían regresado a sus países de origen y, aunque se reconocía que la migración de retorno era un proceso importante, la información sobre su magnitud era limitada y las autoridades públicas no atribuían suficiente importancia a las condiciones del regreso. El Simposio trató de destacar los efectos de la migración de repatriación examinando los casos de Jamaica, Jordania, el Estado de Kerala en la India, el Senegal y Turquía. Lo ideal sería que la migración de repatriación fuese de carácter voluntario. Sin embargo, había muchas

circunstancias en que el regreso no era del todo voluntario, especialmente cuando había cambios en la situación en el país de empleo, como los resultantes de una recesión, inestabilidad política o guerra, que ocasionaban una gran salida de migrantes repatriados. No sólo variaban las condiciones del regreso, sino también el efecto de la migración de repatriación sobre los países de origen; en algunos casos parecía que los emigrantes repatriados casi no habían hecho contribución alguna al desarrollo; en otros casos parecía que hubieran ocurrido efectos positivos. Debido a que los países por lo general no habían adoptado medidas explícitas para facilitar la reinserción de los repatriados, no podía llevarse a cabo una evaluación de las intervenciones de política. Se sugirió que la prestación de orientación e información, al igual que la asistencia para obtener acceso al crédito, eran factores propicios para que la reinserción diese resultado y que la migración de retorno tuviese un máximo efecto positivo. Sin embargo, consideraciones de equidad (frente a los no emigrantes) a menudo excluían la instauración de planes de crédito especiales para los emigrantes repatriados. Se observó que era más probable que los repatriados se prepararan e hicieran planes para su regreso si tenían el asesoramiento y el apoyo de organismos gubernamentales y organizaciones no gubernamentales. Según parecía, el mantenimiento de redes sociales en el país de origen tenía importancia decisiva para asegurar que la reinserción tuviera éxito. Se consideró que la cooperación entre los gobiernos de los países de origen y los de los países de destino, con la asistencia de organizaciones internacionales y de organizaciones no gubernamentales, era un medio para elaborar mejores estrategias para facilitar el regreso y garantizar un proceso de reintegración beneficioso, especialmente en casos en que regresaban simultáneamente grandes números de emigrantes.

VII.

Respuestas a la llegada de solicitantes de asilo

16. Reconociendo la importancia cada vez mayor de la migración forzada y, especialmente, las cuestiones que planteaba el número cada vez mayor de personas que necesitaban protección pero no reunían los requisitos para ser considerados refugiados, en el Simposio se examinó la evolución de las respuestas a la llegada de solicitantes de asilo en diferentes regiones del mundo. Se reconoció que las personas por lo general se veían impulsadas a migrar por una combinación compleja de factores, entre los que se podían contar persecución individual al igual que necesidades económicas, vínculos familiares, problemas ambientales y otras consideraciones. Se consideró que uno de los problemas

fundamentales a que hacía frente la institución del asilo era la dificultad muy real en decidir en el caso de cada solicitante de asilo en particular si la persecución individual era la principal causa de la fuga. Los países desarrollados que hacían frente a los costos cada vez en aumento de la tramitación de solicitudes de asilo eran reacios a seguir apoyando a los refugiados en el extranjero. A su vez, los países en desarrollo se estaban volviendo menos generosos para admitir y proteger a refugiados y solicitantes de asilo. A fin de proteger la institución del asilo, parecía indispensable asegurar el acatamiento de las normas básicas en materia de derechos humanos y proteger principios fundamentales como el derecho a asilo en caso de persecución individual y el principio de no devolución. Para hacer frente a la nueva situación, parecía necesario investigar diversas medidas que respondieran a la diversidad de las necesidades de protección, entre ellas el recurso a respuestas flexibles como la concesión de protección temporal. También era decisivo hacer que el regreso fuera viable, tanto para los solicitantes de asilo cuyas solicitudes hubiesen sido rechazadas como para aquéllos cuyo período de protección temporal hubiese expirado. Para lograr este fin, los países receptores debían entablar un diálogo constructivo con los países de origen con miras a negociar soluciones prácticas. Se observó que varios países receptores ya habían concertado acuerdos de readmisión con determinados países de origen. Al llevar a cabo movimientos de repatriación era importante que las autoridades de los países receptores garantizaran la legalidad y la legitimidad de sus prácticas de repatriación.

17. En los países desarrollados, los procedimientos para las solicitudes de asilo se habían convertido en el mecanismo operacional para resolver el dilema del control de la inmigración frente a la protección de los refugiados. Los costos en aumento de la tramitación de solicitudes de asilo habían comprometido la disponibilidad de fondos para prestar apoyo a los refugiados en los países más pobres. Para reducir esos costos, los países receptores estaban adoptando políticas de no admisión cada vez más rigurosas que posiblemente impedirían que refugiados de buena fe pidiesen asilo. En los países en desarrollo no sólo había una renuencia cada vez mayor a admitir refugiados, sino que, además, no siempre podía garantizarse la seguridad física, la dignidad y la seguridad material de los admitidos. En África, las penurias económicas por las que atravesaban muchos países habían menguado su disposición a compartir escasos recursos con otros. El que se siguiera disponiendo de opciones para el asilo dependía no solamente de la repartición de la carga, sino también de una nueva percepción de los intereses de seguridad de los países afectados. Tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo se había registrado una mengua del apoyo de la opinión pública a la protección de los

refugiados y los solicitantes de asilo. Era importante que los gobiernos modificasen las percepciones del público. La educación pública junto con programas eficaces y bien administrados para los refugiados y los solicitantes de asilo parecían indispensables para restablecer la confianza de la opinión pública.

VIII.

Sesión de mesa redonda sobre orientaciones normativas futuras

18. El Simposio concluyó con un debate de mesa redonda en el que se pusieron de relieve las principales conclusiones e implicancias normativas de los debates. Se subrayó la importancia de la cooperación internacional basada en una transacción adecuada entre los intereses de las diversas partes. La armonización internacional de las políticas en materia de migración y asilo parecía ser un objetivo a largo plazo que más probablemente se lograría en el plano regional. Se señaló a la atención el abismo entre los derechos proclamados oficialmente y el trato real de los inmigrantes. Se subrayó la necesidad de crear condiciones que propiciaran la plena participación de los inmigrantes en la sociedad. A pesar de la mundialización, los Estados aún disponían de considerable poder para controlar la migración internacional. Sin embargo, mecanismos de control mal concebidos o una atención exagerada al control quizás estuviesen contribuyendo al aumento de la migración irregular. Se subrayó que nadie quería ser inmigrante ilegal. El problema estribaba en crear las condiciones que lo hiciesen innecesario.

19. El Simposio contribuyó a subrayar la necesidad de mejorar la reunión y el análisis de datos sobre diversos aspectos de la migración internacional. La carencia de información fidedigna a menudo redundaba en la perpetuación de mitos sobre la migración que constituían una base poco sólida para la formulación de políticas. La migración internacional evidentemente se había convertido en una importante preocupación en la política interna y exterior. Era preciso una mejor comprensión de sus complejidades y dinámica para que la migración reportase máximos beneficios para todos los interesados.

IX. Difusión de los resultados del Simposio técnico

20. Se ha publicado un informe detallado de las deliberaciones que tuvieron lugar durante el Simposio como parte de las actividades del Grupo de Trabajo sobre la migración internacional del Equipo de Tareas del CAC sobre servicios sociales básicos para todos. Se ha distribuido entre funcionarios gubernamentales y entre estudiosos interesados. Además, las monografías sin editar presentadas en el Simposio se han reunido en un volumen encuadernado que se puede facilitar a quien lo solicite. Se seleccionaron algunas monografías para publicarlas en un número especial de la publicación periódica *International Migration*, donde aparecerán en forma revisada en 1999.

Notas

¹ *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, El Cairo, 5 a 13 de septiembre de 1994* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.95.XIII.18), cap. I, resolución 1, anexo.

² Véase *Instrumentos jurídicos que contienen los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales, hechos en Marrakech el 15 de abril de 1994* (publicación de la secretaría del GATT, número de venta: GAT/1994-7).

Anexo

Lista de documentos

Sesión 2. Dimensiones de la migración internacional

1. International migration levels, trends and what existing data systems reveal

Sesión 3. Migración internacional y desarrollo

1. Poverty and environmental degradation as root causes of international migration: a critical assessment
2. Regional economic integration and international migration: the case of NAFTA
3. Sub-Saharan Africa: is regional integration a relevant factor affecting the changes taking place in international migration?

Sesión 4. Análisis de los factores que dan lugar a la migración internacional

1. A multi-country approach to studying the determinants of migration
2. The new economics of labour migration and the role of remittances in the migration process
3. The processes generating the migration of women
4. The need to import skilled personnel: factors favouring and hindering its international mobility

Sesión 5. La cuestión del empleo de los inmigrantes en situación irregular

0

1. The case of Hungary
2. The case of Germany
3. The case of Italy
4. The case of South Africa
5. The case of Venezuela

Sesión 6. Mejoramiento de la capacidad de los países de emigración para proteger a hombres y mujeres destinados a empleos poco especializados

1. The case of Philippines
2. The case of Bangladesh
3. The case of Morocco
4. The case of Mexico

Sesión 7. Mejoramiento de la situación de los inmigrantes y residentes extranjeros en los países receptores: cuestiones sociales y culturales

1. The case of traditional settlement countries: Australia, Canada and the United States of America
2. The case of long-standing receiving countries in Europe: France, Germany and the Netherlands
3. The case of a new receiving country in the developed world: Japan
4. The case of a new receiving country in the developing world: Malaysia

Sesión 8. Aprovechamiento del potencial de desarrollo de migrantes repatriados

1. The case of Jordan
2. The case of Senegal
3. The case of Jamaica
4. The case of Kerala, India
5. The case of Turkey

Sesión 9. Respuestas a la llegada de solicitantes de asilo

1. Migrants and asylum-seekers: comparative policy responses
 2. Control versus protection in asylum procedures
 3. Unsuccessful asylum-seekers: the problem of return
 4. The end of asylum? The changing nature of refugee policies in Africa and other developing regions
-