



Capítulo 10

Aula Magna

Migraciones internacionales

Aldo Panfichi / Editor



**FONDO
EDITORIAL**

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ. 90 AÑOS

La publicación del presente trabajo fue posible gracias a la colaboración de la Organización Internacional para las Migraciones.

Aula Magna - Migraciones internacionales

Primera edición, noviembre de 2007

© Aldo Panfichi, editor

De esta edición:

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2007

Plaza Francia 1164, Lima 1 - Perú

Teléfono: (51 1) 626-6140

Fax: (51 1) 626-6156

feditor@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/publicaciones

Ilustración de cubierta: Gabriel Alayza

Diseño de cubierta e interiores: Juan Carlos García Miguel

Derechos reservados. Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

ISBN: 978-9972-42-831-9

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2007-11816

Impreso en el Perú - Printed in Peru

La gestión de las migraciones internacionales: ¿el nuevo El Dorado?

Richard Perruchoud

Es para mí un honor y un privilegio muy especial tener la oportunidad de hablarles hoy sobre el tema general de gestión de las migraciones. La Pontificia Universidad Católica del Perú ha tenido el mérito de proponer, para su Aula Magna 2006, un intercambio de opiniones sobre uno de los temas más cruciales y complejos que afrontan nuestras sociedades en el comienzo del siglo XXI.

Esta tercera jornada está dedicada a la gobernanza y las políticas de migración. El tema que me propongo comentar es «La gestión de las migraciones internacionales: ¿el nuevo El Dorado?». Haciendo uso de la libertad académica que toda universidad reivindica y aprovecha, he decidido despojarme de mi hábito de representante de una organización internacional y exponerles algunas interrogantes aparentemente anodinas y, por lo tanto, provocadoras, suscitadas por el actual debate sobre la migración. Este cuestionamiento, que quisiera compartir con ustedes, va acompañado de respuestas que someto a su reflexión.

No les voy a dar recetas que les permitan encauzar mañana las migraciones como veteranos orfebres; mi objetivo consiste, en cambio, en volver a las bases del debate migratorio, en desmitificar algunas afirmaciones repetidas hasta la saciedad como dogmas inquebrantables. En resumen, quiero instilar en sus mentes la duda constructiva que los llevará a cuestionar los tópicos y a abordar la gestión de la migración sin prejuicios, con una conciencia aguda de las posibilidades y de los límites inherentes a la gestión de un fenómeno en constante mutación.

1. La migración: ¿un fenómeno nuevo?

No pasa un mes, una semana, ni siquiera un día sin que haya una reunión, un discurso, un seminario, una declaración política o un drama difundido por los medios de comunicación en relación con la migración; y el fenómeno no deja de aumentar. Es decir, el siglo XXI ha descubierto la migración, sus ventajas, sus inconvenientes, su cara oculta, sus cifras y sus estadísticas, el famoso agujero negro de los sin papeles, la trata de personas, el envío de remesas. Los políticos y los investigadores han

descubierto el nuevo fenómeno de la migración: todos se asoman a la cuna de este recién nacido y se preguntan qué hacer para que ese nuevo ser no se transforme en un monstruo incontrolable.

¿Es la migración un fenómeno nuevo? ¿Se trata de un verdadero descubrimiento o, más bien, de un falso descubrimiento? Es como cuando Cristóbal Colón vino a visitar a los indios de América y, después, declaró haber descubierto un continente —que, en mi humilde opinión, no necesitaba su visita para existir—.

La migración es un fenómeno que ha existido en todos los tiempos, desde la expulsión de Adán y Eva del Paraíso Terrenal, para los seguidores de esa cosmogonía. Su porcentaje sobre la población mundial no ha variado durante los últimos siglos; incluso en épocas anteriores fue más elevado. Las formas de migración no han cambiado; las violaciones de los derechos de los migrantes y los abusos a los que se ven expuestos no son fundamentalmente distintos de un siglo a otro. Lo que, sin duda, ha cambiado es lo notorio del fenómeno, su utilización positiva y negativa, la mayor conciencia de sus efectos en los distintos aspectos de la vida económica y social de las sociedades de origen y de acogida, así como en la vida de los migrantes y de sus familias.

Pretender que la migración es un fenómeno nuevo es, pues, fruto de la ignorancia en el mejor de los casos o, incluso, una falacia; es más, esta aseveración puede servir de torpe justificación a la pasividad de la comunidad internacional a la hora de intentar prevenir y reprimir los abusos que conlleva la migración.

Aceptemos, pues, que la migración, lejos de ser un fenómeno nuevo, es un fenómeno antiguo que vuelve a ser actual y que, como se debe, ha pasado a ocupar un lugar preeminente entre los temas más tratados a nivel internacional.

2. El derecho a no marcharse: ¿el gran olvidado?

La Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales ha declarado que los migrantes no deben migrar por necesidad, sino por elección. Dicho de otro modo, eso podría significar que cada individuo ha de poder realizarse en su país, satisfacer sus necesidades económicas, sociales y culturales, y gozar de la protección de sus derechos civiles y políticos; en suma, se promueve el derecho a no emigrar, el derecho a quedarse en casa.

Este recordatorio es juicioso, aunque solo sea porque lo que no existe es el derecho a emigrar, si por él entendemos el derecho a establecerse en el país que uno elija; el derecho internacional solo reconoce el derecho a abandonar cualquier país, incluido el propio, y el derecho a regresar a este último, al de uno.

Ahora bien, ¿hemos de hablar, entonces, de un derecho nuevo, de un descubrimiento? La respuesta es simple y llanamente negativa. Desde 1966, el Pacto

Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales declara, en su artículo 2, que cada uno de los Estados ha de adoptar medidas hasta el máximo de los recursos de que disponga para lograr, progresivamente, la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales reconocidos en él.

Quienes dan escaso crédito a esa disposición del pacto o la encuentran demasiado reciente han de recordar que el deber de garantizar el bienestar de los ciudadanos —o, incluso, de todos los que viven en su territorio— es un deber fundamental de cualquier Estado constituido democráticamente.

El derecho a no emigrar no es, pues, una novedad, y, además, no constituye una respuesta a los diversos problemas de la migración, ni siquiera para los Estados que pudieran sentir la tentación de transformarse en falansterios. El derecho a permanecer, un derecho antiguo, está pasado de moda en nuestros días; es el gran olvidado de los debates contemporáneos, oculto por el derecho o, incluso, por la obligación de retornar, que se notifica a los migrantes en situación irregular.

Por lo tanto, el derecho a quedarse debe ser recordado con toda claridad, pues forma parte de toda gestión de las migraciones, y debe constituir su punto de partida: cada Estado ha de asumir la responsabilidad de responder a las aspiraciones legítimas de sus ciudadanos. Una vez admitido este postulado en toda su extensión y con todas sus consecuencias, podrá definir su política migratoria —de emigración e inmigración— a escala nacional y armonizar los contornos de esta con sus vecinos inmediatos y más lejanos.

3. Migración y desarrollo: ¿la panacea?

Otro descubrimiento realizado en los albores del siglo XXI es el del vínculo entre migración y desarrollo. Según una reciente recomendación, hay que reconocer y sostener el papel que desempeñan los migrantes a la hora de impulsar el desarrollo y luchar contra la pobreza en su país de origen, así como la contribución que aportan a la prosperidad del país de destino.

Ese descubrimiento es erróneo y engañoso. Es erróneo porque la contribución —positiva las más de las veces— que hace la migración al desarrollo se descubrió hace mucho tiempo. Baste un ejemplo para ilustrarlo: cuando la OIM fue creada en 1951, los países de América Latina aceptaron recibir migrantes, refugiados y desplazados de Europa con objeto de aliviar un problema europeo, pero especificaron que los migrantes también debían favorecer el desarrollo económico y social del país de acogida. Este descubrimiento también puede ser engañoso, porque oculta el hecho de que la migración puede tener consecuencias negativas para el desarrollo —por ejemplo, el caso de la «fuga de cerebros» ilustra muy bien ese efecto perverso—.

La insistencia en la contribución al desarrollo de los países de origen y de destino, a veces, produce la impresión de que se pasa sobre el desarrollo del migrante como caminando sobre ascuas. La migración ha de contribuir también —o, más bien, ante todo— al desarrollo del migrante. La ambigüedad del discurso es manifiesta, en particular, cuando se aborda el tema de las remesas: en efecto, se afirma que esos fondos son dinero privado del que no deben apropiarse los Estados, y se añade, a renglón seguido, que la inversión de esas remesas ha de combinarse con políticas macroeconómicas que favorezcan el crecimiento y la competitividad. En general, el migrante es una persona dinámica y emprendedora, que sabe muy bien cuáles son las necesidades de su familia que quiere o ha de satisfacer con las remesas.

Otra desviación que se ha observado es la tendencia a ver, en lo sucesivo, la migración —y la solución de sus problemas— a través del prisma del vínculo entre migración y desarrollo. Ahora bien, el binomio migración-desarrollo es uno entre tantos, tales como los binomios migración-asilo, migración-seguridad, migración-demografía, migración-medio ambiente, migración-derechos humanos: todos esos binomios o tandems han de tenerse en cuenta para no percibir la migración de forma sesgada y encauzarla con soluciones truncadas.

Descubrimiento engañoso hemos dicho, pues algunas fórmulas propuestas pueden dar lugar a efectos perversos. Así, se fomenta la migración temporal o circular, cuando la historia demuestra que esa migración tiene una fuerte tendencia a convertirse en permanente y, a menudo, en irregular, con la consiguiente retahíla de abusos que conlleva la migración irregular, el llamamiento a la regularización y, sobre todo, un retraso, a veces irreversible, en la integración de esos migrantes, que nadie contaba con que fueran a quedarse. O por retomar una famosa frase: «pedimos mano de obra y llegaron seres humanos».

4. ¿Una soberanía evolutiva?

Resulta casi superfluo recordar que, en materia de migración, la soberanía del Estado sigue siendo la vara de medir el margen de maniobra concedido al derecho internacional. Por mucho que les disguste a los partidarios de una soberanía en recesión y de una sociedad internacional que imponga un marco jurídico mundial a las actuaciones del Estado, este tiene y seguirá teniendo durante mucho tiempo poderes preponderantes en materia de migración, tanto en lo tocante a la entrada como a la estancia, la detención y la expulsión de los migrantes, por no hablar de la concesión de la nacionalidad.

La soberanía del Estado también se manifiesta con toda su fuerza cuando se trata de encauzar la migración teniendo en cuenta los imperativos de seguridad nacional. Sin embargo, el proceso o el fenómeno migratorio no es una entidad abstracta. Dado

que son los migrantes quienes la componen, ¿no sería más lógico hablar de gestión o de control de los migrantes? Todas las medidas de seguridad adoptadas a escala nacional, regional o mundial ¿no pretenden, acaso, regular o encauzar el comportamiento del migrante para evitar cualquier sorpresa desagradable? La migración, como proceso que siempre ha existido y seguirá existiendo, no se presta fácilmente a una gestión normativa o reguladora: lo que se encauza, aunque nadie quiera decirlo, es al emigrante, sus hechos y sus acciones, para asegurarse de que se someta a normas preestablecidas que defiendan el interés superior del Estado. Encauzar las migraciones o controlar a los migrantes no se resume, pues, a una mera cuestión semántica para filósofos escasos de argucias: la elección entre ambos planteamientos puede resultar reveladora sobre el lugar del migrante en nuestras sociedades.

Desde los padres del derecho internacional hasta los recientes fallos de los tribunales internacionales y nacionales, se repite, con porfía, el axioma soberanista. Ahora bien, ese axioma está sometido a tres factores moderadores, que son los siguientes:

- El primero es inherente a la elaboración de normas jurídicas destinadas a proteger los derechos de las personas afectadas por la migración. Como veremos, en ese ámbito se ha suscrito un número impresionante de tratados, y los Estados han aceptado libremente restricciones a su soberanía.
- El segundo es inherente al contenido del concepto de ámbito reservado, tal y como figura en el artículo 2, párrafo 7 de la Carta de las Naciones Unidas. ¿Cabe recordar aquí lo que decía la Corte Permanente de Justicia Internacional (CPJI) en su sentencia de 1923 sobre el caso de los decretos de nacionalidad en Túnez y Marruecos? La CPJI afirmó que determinar si cierta materia entra o no en el ámbito exclusivo de un Estado es, fundamentalmente, una cuestión relativa: depende del desarrollo de las relaciones internacionales. A ese respecto, el derecho internacional ha introducido restricciones al poder del Estado en materia de migración en el campo de la admisión, la detención y la expulsión. Así, por ejemplo, en cuanto a la expulsión, no están autorizadas las expulsiones en masa, mientras que las expulsiones individuales han de cumplir determinados criterios de procedimiento definidos por el derecho internacional.
- El tercer factor responde a una necesidad más lógica que jurídica: la migración internacional es, por definición, un fenómeno —o a veces un problema— que afecta a más de un Estado. La solución a ese problema no reside en la adopción de medidas unilaterales por parte de un Estado —a menos que este decida vivir en total autarquía—, sino en un diálogo y una cooperación con el país o países vecinos concernidos. Si bien la cooperación bilateral, sobre todo en materia de migración laboral, es históricamente la primera forma de cooperación, a lo

largo de las últimas décadas han surgido otras formas de cooperación, tanto a escala regional como universal.

Pero estos hechos aún no son lo bastante profundos como para que podamos concluir en que hay fundamentos normativos sólidos que permitan una gestión internacional de la migración.

5. El marco normativo internacional

La gestión o la gobernanza de la migración es un término ambiguo: ¿no son acaso ambos términos intercambiables? ¿La gestión implica únicamente un enfoque técnico o, por el contrario, tiene una acepción más amplia que engloba, igualmente, aspectos políticos y jurídicos tales como los derechos humanos del migrante? La gestión de la migración ha de interpretarse en su sentido más amplio y debe abarcar tanto los aspectos normativos como los institucionales.

El marco normativo internacional tiene un alcance extraordinario: las personas afectadas por la migración están amparadas por todo el aparato de instrumentos de los derechos humanos, aplicables a todas las personas sea cual sea su condición, tanto en tiempo de paz como en período de conflicto armado; en función de su situación particular, esas personas gozan, además, de la protección adicional que les concede el derecho de los refugiados, el derecho internacional humanitario, el derecho de los trabajadores migrantes, etcétera.

A escala regional, los instrumentos correspondientes son muy numerosos y, a veces, van más lejos que los instrumentos universales, sobre todo gracias a la implantación de un sistema de supervisión y de sanción de las violaciones.

No podemos dejar el ámbito internacional sin antes señalar la existencia de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, adoptada por las Naciones Unidas en 1990, que entró en vigor en 2003. Esa convención, que constituye un catálogo exhaustivo de los derechos aplicables a todos los migrantes, incluidos los que se hallan en situación irregular, todavía no ha sido acogida como se merece y únicamente ha sido ratificada por un reducido número de Estados.

Si pasamos del terreno del derecho vinculante al de los compromisos políticos, observamos la proliferación de declaraciones, planes de acción y recomendaciones que, de una forma u otra, indican a los Estados la manera en que han de encauzar la migración. Un ejemplo importante es el Plan de Acción de El Cairo aprobado en 1994 tras la Conferencia sobre Población y Desarrollo, y cuyo capítulo X está dedicado a la migración internacional: todas las declaraciones, todos los informes de distintas comisiones internacionales, incluido el de la Comisión Mundial sobre las

Migraciones Internacionales, no aportan ninguna novedad con respecto al capítulo X del Plan de acción de El Cairo que, en muchos aspectos, sigue siendo la principal referencia en ese ámbito. Esos compromisos políticos asumidos por los Estados no tienen fuerza de ley, un hecho que no debería sorprender, dada la firme oposición de los Estados a desprenderse de su responsabilidad soberana en la gestión de los flujos migratorios. Tal resistencia se manifiesta en menor grado cuando se trata de los derechos y deberes de los migrantes, cuya cimentación en los derechos humanos está probada y reconocida.

Si bien el marco jurídico o normativo existe y es, incluso, tupido, hasta el punto de que se admite que no son necesarios nuevos convenios que protejan los derechos de los migrantes, este no es el caso del marco institucional, por motivos que, como veremos, no carecen de pertinencia.

6. Protección internacional de los migrantes

A menudo, se dice que el derecho internacional no protege —o al menos no lo suficiente— a los migrantes, citando a modo de ejemplo la protección de la que gozan otras personas afectadas por la migración. Así, los refugiados cuentan con la protección internacional que ofrece el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR); las víctimas de conflictos armados gozan de la ayuda del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), garante de las Convenciones de Ginebra de 1949 y sus protocolos adicionales. Al parecer, los migrantes, únicamente, cuentan con el Representante Especial del Secretario General para los Derechos de los Migrantes y, en algunos casos, con el mecanismo de aplicación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de 1990.

Llegados a este punto, conviene recordar que es responsabilidad de los Estados proteger a las personas que se encuentran en su territorio, ya se trate de sus nacionales o de migrantes. En caso de que se violen sus derechos, los migrantes pueden y deben acudir a las instancias judiciales del país de acogida encargadas de garantizar el respeto del derecho. El país de nacionalidad del migrante también tiene el derecho y la obligación de proteger a sus nacionales en el extranjero; en su artículo 5, la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, incluye entre las funciones consulares la prestación de ayuda y asistencia a los nacionales de su país en el extranjero y la protección de sus intereses. La institución de la protección y asistencia consular, cuyas líneas generales se codificaron en 1963, constituye una herramienta muy valiosa a disposición de los Estados y los migrantes para defender sus derechos. Además de la protección y la asistencia consular, los migrantes pueden solicitar la protección diplomática de su Estado; por lo general, esta última implica el agotamiento de las

vías de recurso interno y es siempre un derecho del Estado —y no del individuo—, que la nación puede ejercer de forma discrecional en las situaciones en que considere que se ha violado, en uno de sus nacionales, su derecho a que se respete el derecho internacional.

Por lo tanto, el papel de una instancia protectora internacional es secundario, o menos patente que en el caso de los refugiados, quienes ya no gozan del vínculo de confianza establecido por la nacionalidad, debido a la persecución de la que son objeto. Dado que ese protector natural ha dejado de cumplir su función o, incluso, se ha convertido en perseguidor, es lógico que la protección internacional sustituya enseguida a la protección nacional, que, sin embargo, sigue siendo la norma.

Ahora bien, el recurso a los tribunales nacionales y el mecanismo de la protección consular no agotan el tema. En algunos sistemas regionales, la existencia de un tribunal regional de derechos humanos constituye una garantía útil y necesaria para subsanar las deficiencias de las instancias nacionales. No hay duda de que este enfoque regional es mejor garantía de éxito que el planteamiento universal partidario de la instauración de una instancia protectora internacional. La prevención y la represión de las violaciones de los derechos de los migrantes siguen siendo una responsabilidad nacional que los Estados no pueden eludir.

7. El marco institucional

Si bien el marco normativo de la gobernanza de las migraciones es muy denso, al menos en lo que atañe a los derechos y deberes de los migrantes, no parece que este sea el caso del marco institucional. No existe ningún organismo internacional encargado de la gobernanza de todos los aspectos de la migración. Es, pues, natural sentir la gran tentación de preguntarse si no habría que crear un organismo para ello, o reforzar las atribuciones de alguno existente.

Las organizaciones que se ocupan de la migración, en mayor o menor grado, son conocidas y numerosas; hay tantas, que cabe preguntarse si su abundancia no es contraproducente. Crear una organización internacional de las migraciones sería, pues, sorprendente e ilusorio. Sería sorprendente porque existe una organización internacional para las migraciones, cuyo mandato y competencias podrían reforzarse, si fuera necesario. Sería ilusorio porque no se dan hoy las condiciones necesarias para semejante planteamiento.

La primera objeción es, desde luego, que la gestión de las migraciones no es una materia que se preste a una gobernanza universal: los Estados no están dispuestos a ceder una parcela importante de su soberanía en ese campo, por motivos obvios y comprensibles. Además, solo se concebiría una gobernanza universal si existiera un umbral mínimo de intereses y problemas comunes que únicamente pudieran

alcanzarse o resolverse mediante un planteamiento global y vinculante. Este no es el caso en la actualidad.

El marco institucional debe desarrollarse en dos direcciones que, esperemos, sean complementarias: a escala regional y a escala universal.

A escala regional, el desarrollo de los procesos consultivos a lo largo de la última década constituye un fenómeno prometedor. La manera en que esos procesos han surgido y se han desarrollado en todos los continentes es motivo de optimismo. A veces, es la geografía la que reúne a los Estados en tales procesos, como lo ponen de manifiesto los ejemplos surgidos en el continente americano; a veces, es una cuestión concreta, como, por ejemplo, la migración laboral en el marco del Proceso de Colombo. El grado de cohesión o de avance de esos procesos varía, pero el planteamiento es siempre el mismo: primero, establecer un nivel mínimo de confianza entre los asociados y, luego, aprender a hablar un mismo idioma, definir los intereses y problemas comunes —así como aquellos respecto de los que hay divergencias—, aprobar una declaración solemne, y, por último, pasar a la elaboración de un plan de acción y a la puesta en marcha de intervenciones concretas, todo ello con el apoyo de una secretaría virtual o real.

Otra característica de tales procesos es que estos han entablado un diálogo a fin de intercambiar experiencias y prácticas óptimas, y hablar de las dificultades. Esos intercambios favorecen la aparición de prácticas comunes que, con el tiempo, podrán constituir la base universal sobre la cual asentar una gobernanza mundial.

Por último, los procesos regionales ilustran a la perfección la pertinencia de la aseveración según la cual toda gobernanza mundial, tanto en el ámbito de la migración como en otras esferas, únicamente puede desarrollarse partiendo de la base. Pretender imponer un modelo supraestatal sin asegurarse un mínimo de aceptación nacional y regional es un planteamiento condenado al fracaso. Esta constatación determina el contenido y los límites del desarrollo del marco institucional a nivel universal.

En el plano universal, han surgido algunas iniciativas aisladas, como la Iniciativa de Berna, en el marco de la cual se ha elaborado la Agenda Internacional para la Gestión de la Migración, cuyo objetivo es ayudar a las instancias pertinentes a elaborar políticas y leyes eficaces a nivel nacional; la Declaración de La Haya, por su parte, subraya la necesidad de cooperación entre los Estados y la sociedad civil. Además de esas iniciativas, han tenido lugar dos acontecimientos con efectos a más largo plazo.

En primer lugar, se ha creado el Grupo de Ginebra sobre Migración, recientemente transformado en el Grupo Mundial sobre Migración. Este grupo congrega a los directores de organizaciones dedicadas primordialmente a las cuestiones migratorias, incluidas instituciones de desarrollo y financieras. Este grupo se está estructurando poco a poco; hay reuniones periódicas a nivel de jefes de organismos y de trabajo, una presidencia rotativa, etcétera. No hay duda de que podrá hacer una valiosa aportación

a la cooperación interinstitucional, y contribuir a reducir o eliminar las duplicaciones de esfuerzos; tales resultados ya son apreciables en la actualidad. Sin embargo, no está claro que esa organización pueda llegar a encauzar con el tiempo la migración a escala mundial, lo que planteará el problema de tener que elegir una organización capacitada para hacerlo, aunque esa cuestión no es la más urgente.

Otro acontecimiento mundial es el Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, celebrado en Nueva York en setiembre, así como lo que lo ha precedido y lo que lo seguirá. Lo que lo ha precedido es la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales y su informe, que ha aportado una valiosa base al informe del Secretario General, titulado *Migración internacional y desarrollo*. En lo que respecta a la cooperación intergubernamental, el informe del Secretario General señala que, en el marco de las Naciones Unidas, no existe ninguna entidad cuyo mandato consista únicamente en tratar, de forma sistemática, el conjunto de las cuestiones relacionadas con la migración internacional; reconoce, desde luego, la existencia de la OIM, que se ocupa de una gran diversidad de asuntos relacionados con las migraciones, pero, como dice el informe, no forma parte del sistema de las Naciones Unidas, una condena o epitafio que resulta un tanto abrupta.

A raíz del diálogo referido —cuyo contenido conocen ustedes, por lo que les ahorraré su resumen, aunque sea somero—, se decidió crear un foro. El gobierno belga se ofreció para convocar la primera reunión del foro en 2007, y es, sin duda, prematuro pronunciarse sobre su viabilidad y eficacia. No obstante, cabe recordar lo que dijeron las hadas que se asomaron a la cuna del foro: hay que crear un mecanismo flexible y extraoficial en el que los Estados puedan reunirse para hablar sobre migración a escala mundial. No existe ningún lazo oficial con las Naciones Unidas, sus organismos o el Grupo Mundial sobre Migración. La preocupación manifiesta se centró en la falta de un espacio en el que los Estados pudieran reunirse, y no en que ello tuviera que ocurrir en el marco de una organización. Aunque habrá quienes digan que los Estados son miembros y señores de las organizaciones y que esa preocupación tal vez sea excesiva, resulta reconfortante ver que estos ya tienen una mayor conciencia de la importancia de la migración y de la necesidad de abordar el tema a nivel mundial, con independencia de las iniciativas emprendidas a escala regional o en el marco de las organizaciones existentes.

Habrà que observar con atención la marcha y el mandato del foro. Ya se ha dicho todo o casi todo sobre la migración, sus ventajas e inconvenientes, sus desafíos y problemas, sus complejas relaciones con otras disciplinas: empleo, derechos humanos, seguridad, demografía, medio ambiente, etcétera. El foro tratará sobre la relación entre la migración y el desarrollo, ámbito amplio, desde luego, pero que no agota el tema. Luego, cuando los Estados hayan hablado entre sí en el marco de este, llegará, indefectiblemente, el momento en que habrá que pasar a la acción y aplicar las

recomendaciones que, en su caso, surjan de esas conversaciones. Habrá, entonces, que dirigirse a uno o varios organismos que se ocupen de la migración para solicitar su colaboración en la gobernanza de un aspecto determinado de la migración. Entretanto, esos mismos organismos habrán proseguido individual o colectivamente con su reflexión y sus programas migratorios, de manera que, en poco tiempo, será fundamental establecer un diálogo y una cooperación constante con el foro para garantizar la coherencia, la sinergia y el enriquecimiento mutuo.

En una fase ulterior, volverá a plantearse el tema de la gobernanza a escala mundial; eso ocurrirá cuando, en el marco de los procesos regionales, se haya formulado un número suficiente de políticas y prácticas comunes o compatibles, que puedan trasponerse a nivel internacional. También será necesario que, a través de dicho foro y del impulso que se haya conferido a las instituciones internacionales, los Estados hayan adquirido la certeza de que la transferencia de determinadas competencias técnicas o soberanas a una organización internacional es fundamental para mejorar la gestión o la gobernanza de la migración internacional.

Esa observación nos conduce a una última reflexión o interrogante: ¿hace falta en el mundo una nueva cultura o visión de la migración?

8. ¿Hacia una nueva cultura de la migración?

A veces, se hace referencia a la necesidad de una nueva visión, una nueva cultura, un nuevo pensamiento en materia de migración. ¿De qué se trata?

Hay quienes sostienen que la «gestión» de la migración es un término demasiado técnico, mecánico y reductor, y que, por consiguiente, hay que proscribirlo y optar por una nueva visión. El término *gobernanza* es objeto de una crítica similar. Esas disputas semánticas no tienen razón de ser, pues lo cierto es que la gestión de la migración, o su gobernanza, pueden abarcar no solo los aspectos técnicos, sino la totalidad del problema.

Otros desean una nueva cultura que haga hincapié en los aspectos siguientes: respeto de los derechos humanos de todos los migrantes; responsabilidad compartida a la hora de responder a los retos y las oportunidades de la migración; mejor coordinación entre los Estados y las organizaciones internacionales; coherencia entre las políticas nacionales, regionales e internacionales; promoción de los factores positivos de la migración. Resulta útil, incluso necesario, recordar esos aspectos, pero sería exagerado elevar cada uno de ellos al rango de factor imprescindible de una «cultura»; hay otros elementos que también tendrían cabida en ella. Se trata, más bien, de una guía para los Estados y demás actores, en especial las organizaciones internacionales; se trata de una guía cuyos elementos ya figuran en el programa de muchas instituciones, aunque, a menudo, su puesta en práctica siga dejando mucho que desear. El elemento

determinante de esa guía es el reconocimiento de la responsabilidad compartida de los Estados en la gestión o la gobernanza de la migración.

A falta de una nueva cultura, toda nueva reflexión o enfoque en materia de migración debe descartar los viejos estereotipos que, en algunos países o regiones, han dado resultados insatisfactorios. Pasto de las abstracciones y debates ideológicos, la migración ha de considerarse una oportunidad y no una amenaza, una realidad social y no un problema ingobernable. Esta nueva vía de reflexión ya ha sido emprendida, no solo por expertos, sino también por políticos, y el fruto de esa reflexión inspirará las actuaciones que de ella se deriven.

Para concluir, añadiré que la gestión de las migraciones internacionales, a veces, se asemeja a la búsqueda del Santo Grial, de un nuevo El Dorado, al tonel de las Danaides o al mito de Sísifo. ¿Se trata, acaso, de un fenómeno nuevo? Permítanme responder citando un extracto de un documento de las Naciones Unidas que, tras enumerar todas las tareas, funciones y actividades que es preciso realizar a propósito de la migración, concluye en que existen tres posibles soluciones:

- conferir a una organización existente las principales competencias en materia de migración;
- crear una nueva organización;
- delimitar, en la medida de lo posible, las atribuciones de los organismos existentes y establecer un mecanismo especial de coordinación.

Pensarán ustedes que me repito y que se trata de un extracto del informe de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales o, mejor incluso, del reciente informe del Secretario General sobre la Migración Internacional y el Desarrollo. Pero no es así: este extracto procede de un documento del Consejo Económico y Social, fechado el 10 de febrero de 1948.