

**UNIVERSIDAD DE PANAMÁ**  
**VICERRECTORÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO**  
**FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

*LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM) EN  
MATERIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL (CI) Y SU INCIDENCIA EN  
LOS MIGRANTES EN TRÁNSITO POR LA REPÚBLICA DE PANAMÁ  
DURANTE EL PERÍODO 2019-2022.*

**POR**  
**GLADYS ESTHER GÓMEZ**

**TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE  
MAGÍSTER EN RELACIONES INTERNACIONALES**

**ASESORA:**  
**BASILIA HERNÁNDEZ**

**PANAMÁ, REPÚBLICA DE PANAMÁ**  
**2024**

## DEDICATORIA

“Bendeciré a Jehová que me aconseja; Aun en las noches me enseña mi conciencia.  
A Jehová he puesto siempre delante de mí; Porque está a mi diestra, no seré conmovido.  
Se alegró por tanto mi corazón, y se gozó mi alma; Mi carne también reposará  
confiadamente;” (Salmos 16, versículos del 7 al 9)

## AGRADECIMIENTO

Primeramente, a Dios, por permitirme, una vez más, cumplir mis metas profesionales.

A mis padres e hijos por brindarme su amor y apoyo incondicional, como pilares fundamentales para concluir este periodo académico.

A mi asesora de tesis, la profesora Basilia Hernández, por su comprensión y paciencia.

A la colega y amiga la profesora Venicia Chang, por sus valiosos y desprendidos consejos.

## INTRODUCCIÓN

Esta investigación presenta los elementos esenciales que forman parte de la elaboración de una Tesis de Maestría que son requeridos por la Facultad de Administración Pública y la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad de Panamá para una investigación a nivel de maestría.

En el primer capítulo, se exponen los antecedentes del problema de investigación, el planteamiento, los objetivos, las preguntas de investigación, la justificación o importancia de la investigación en el campo de las Relaciones Internacionales (RRII) y la Cooperación Internacional los alcances, la limitación y la metodología.

En el segundo capítulo, se muestran las conceptualizaciones de los términos que han evolucionado en el área de la migración, los cuales conforman la terminología utilizada en este trabajo de investigación. De igual modo, las teorías migratorias y las características, estructura, clasificación y las teorías respectivas sobre las Organizaciones Internacionales (OI).

En el tercer capítulo, se analiza la misión de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en materia de Cooperación Internacional hacia Panamá y su incidencia en los migrantes en tránsito por la República de Panamá, durante el periodo 2019 - 2022; se determina en qué consiste la misión de la OIM; se describen las acciones de la organización y por último, se identifican los beneficios que presenta el Pacto Mundial para la migración segura, ordenada y regular.

Finalmente, se observan las conclusiones del estudio y las recomendaciones, y por último, se presentan las referencias consultadas como recursos para la elaboración de la investigación en la forma como exige el Reglamento de Tesis de la Universidad de Panamá.

## RESUMEN

El presente *Trabajo Final de Graduación* da a conocer el problema de investigación, al corroborar que existen factores que propician la migración, los cuales son un conjunto complejo de elementos interrelacionados que influyen en las decisiones que toma una persona, una familia o un grupo de la población al momento de migrar, en el ámbito interno o internacionalmente, así como de modo regular o irregular, temporal o permanentemente. Identifica en qué consiste la misión de la OIM en materia de Cooperación Internacional (CI), hacia Panamá y su incidencia en los migrantes en tránsito por la República de Panamá, durante el periodo 2019 - 2022, en virtud de la problemática migratoria existente a nivel regional y global. Presenta las teorías migratorias como la del capital humano, el capital social, migración por redes, la de cambio estructural y desigual; así como las teorías de las OI, tal como lo es la realista, la neo-realista, la institucionalista, la neo-institucionalista, la idealista y la constructivista. Muestra las acciones de la OIM en materia de CI, así como el acuerdo firmado por la República de Panamá para fortalecer la migración segura, ordenada y regular, previo al período 2019-2022. Indica la justificación e importancia para llevar a cabo la investigación, de manera que con los resultados se promueva la divulgación de los acuerdos bilaterales y multilaterales en materia de CI que Panamá ha firmado en favor del fortalecimiento de la migración segura, ordenada y regular. Explica los alcances que tiene la investigación al ser documental y exploratoria, así como descriptiva para dar a conocer la atención que se le da a los migrantes en tránsito desde la Estación de Recepción de Migrantes (ERM), en la provincia de Darién, hasta su traslado a Los Planes de Gualaca en la Provincia de Chiriquí. Y finalmente, las conclusiones y recomendaciones.

## SUMMARY

This Final Degree Project presents the research problem, by corroborating that there are factors that favor migration, which are a complex set of interrelated elements that influence the decisions made by a person, a family or a group of the population at the time of migrating, internally or internationally. as well as regularly or irregularly, temporarily or permanently. Identify IOM's mission in the area of International Cooperation (IC), towards Panama and its impact on migrants in transit through the Republic of Panama, during the period 2019 - 2022, by virtue of the existing migratory problem at the regional and global level. It presents migration theories such as human capital, social capital, migration by networks, structural and unequal change; as well as the theories of IOs, such as the realist, the neo-realist, the institutionalist, the neo-institutionalist, the idealist, the idealist and constructivism. It shows IOM's actions in the area of IC, as well as the agreement signed by the Republic of Panama to strengthen safe, orderly and regular migration, prior to the 2019-2022 period. It indicates the justification and importance of carrying out the research, so that the results will promote the dissemination of the bilateral and multilateral agreements on IC that Panama has signed in favor of the strengthening of safe, orderly and regulated migration. It explains the scope of the research as it is documentary and exploratory, as well as descriptive to publicize the attention given to migrants in transit from the Migrant Reception Station (ERM), in the province of Darién, to their transfer to Los Planes de Gualaca in the province of Chiriquí. And finally, the conclusions and recommendations.

## ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

ACNUDH: Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos

ACNUR: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

AIGM: Agenda Internacional para la Gestión de la Migración

CGG: Comisión sobre Gobernanza Global

CI: Cooperación Internacional

CIFPM: Centro Internacional de Formulación de Políticas Migratorias

CMMI: Comisión Mundial de Migración Internacional

CRP: Cruz Roja Panameña

CSM: Conferencia Suramericana sobre Migraciones

DDHH: Derechos Humanos

DI: Derecho Internacional

ERM: Estación de Recepción de Migrantes.

FOM: Oficina Federal para las Migraciones

FMM: Formas Migratoria Múltiple

MINSEG: Ministerio de Seguridad Pública

OCHA: Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas

OI: Organismos Internacionales

OIG: Organismos Internacionales Gubernamentales

OIM: Organización Internacional para las Migraciones.

OIT: Organización Internacional del Trabajo

ONG: Organismos No Gubernamentales

ONU: Organización de las Naciones Unidas

PIPM: Programa Internacional de Políticas relativas a la Migración

RRII: Relaciones Internacionales

SNM: Servicio Nacional de Migración

UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la infancia

## INDICE GENERAL

<i>DEDICATORIA</i> .....	<i>ii</i>
<i>AGRADECIMIENTO</i> .....	<i>iii</i>
<i>INTRODUCCIÓN</i> .....	<i>iv</i>
<i>RESUMEN</i> .....	<i>v</i>
<i>SUMMARY</i> .....	<i>v</i>
<i>ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS</i> .....	<i>vi</i>
<i>ÍNDICE DE FIGURA</i> .....	<i>xi</i>
<i>ÍNDICE DE CUADROS</i> .....	<i>xii</i>
<i>I. CAPÍTULO PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN</i> .....	<i>1</i>
<i>1.1. Antecedentes del problema de investigación.</i> .....	<i>2</i>
<i>1.1.1. Existencia de un marco jurídico.</i> .....	<i>3</i>
<i>1.1.2. La Organización de Naciones Unidas (ONU) y las zonas de inmigración y de tránsito.</i> .....	<i>3</i>
<i>1.1.3. La Oficina del Alto Comisionado de la ONU y los Derechos Humanos.</i> .....	<i>4</i>
<i>1.1.4. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM)</i> .....	<i>5</i>
<i>1.2. Planteamiento del problema.</i> .....	<i>6</i>
<i>1.2.1. Cooperación Internacional en el tema migratorio.</i> .....	<i>7</i>
<i>1.2.2. Estado del problema en Panamá:</i> .....	<i>8</i>
<i>1.3. Objetivos de la investigación.</i> .....	<i>9</i>
<i>1.4. Preguntas</i> .....	<i>10</i>
<i>1.5. Justificación de la investigación.</i> .....	<i>10</i>
<i>1.6. Alcances y limitaciones de la investigación.</i> .....	<i>11</i>
<i>1.7. Metodología.</i> .....	<i>13</i>
<i>1.7.1. Tipo de investigación.</i> .....	<i>14</i>

1.7.2. <i>La población</i> .....	15
1.7.3. <i>La muestra</i> .....	16
1.7.4. <i>Unidad de análisis</i> .....	16
1.7.5. <i>Técnica de investigación</i> .....	17
II. <i>CAPÍTULO MARCO TEÓRICO - REFERENCIAL</i> .....	20
2.1 <i>Antecedentes históricos de las migraciones</i> .....	21
2.2 <i>Conceptualizaciones</i> .....	23
2.3. <i>Teorías migratorias</i> .....	29
2.3.1. <i>Teoría del Capital humano</i> .....	30
2.3.2. <i>Teoría del Capital social</i> .....	31
2.3.3. <i>Teoría de la Migración por redes</i> .....	31
2.3.4. <i>Teoría del Cambio estructural y desigualdad</i> .....	32
2.4. <i>Las Organizaciones Internacionales (OI)</i> .....	33
2.4.1 <i>Características</i> .....	35
2.4.2. <i>Estructura</i> .....	36
2.4.3. <i>Clasificación</i> .....	37
2.5. <i>Teorías de las Organizaciones Internacionales</i> .....	38
2.5.1. <i>Teoría Realista</i> .....	38
2.5.2. <i>Teoría Neo-Realista</i> .....	40
2.5.3. <i>Teoría Institucionalista</i> .....	41
2.5.4. <i>Teoría Neo-Institucionalista</i> .....	42
2.5.5. <i>Teoría Idealista</i> .....	42
2.5.6. <i>Teoría Constructivista Social</i> .....	43

<i>III. CAPÍTULO ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS MIGRACIONES</i> .....	45
<i>3.1. La Misión de la Organización Internacional de las Migraciones.</i> .....	46
<i>3.2. Las acciones de la OIM en materia de Cooperación Internacional.</i> .....	52
<i>3.2.1. Primera acción: Iniciativa de Berna (2001).</i> .....	53
<i>3.2.2. Segunda acción: Agenda Internacional para la Gestión de la Migración (AIGM, 2005).</i> .....	57
<i>3.2.3. Tercera acción: Elementos esenciales para la gestión migratoria, Volumen 3. (2004).</i> .....	107
<i>3.2.4. Cuarta acción: Glosario sobre migraciones (2006).</i> .....	122
<i>3.2.5. Acuerdo de Cooperación Internacional: Pacto Mundial para la Migración segura, ordenada y regular.</i> .....	127
<i>3.3. Incidencia en los migrantes en tránsito por la República de Panamá (2019-2022).</i> .....	131
<i>3.4. Autoridad del Estado panameño para regular el movimiento migratorio.</i> .....	139
<i>3.5. Normativa Estatal</i> .....	143
<i>CONCLUSIONES</i> .....	146
<i>RECOMENDACIONES</i> .....	149
<i>BIBLIOGRAFÍA</i> .....	150

## ÍNDICE DE FIGURA.

<i>Figura 1. Variables de investigación.....</i>	<i>9</i>
<i>Figura 2. Elaboración del estado del arte.....</i>	<i>13</i>
<i>Figura 3. Técnicas y fuentes de información.....</i>	<i>19</i>
<i>Figura 4. Matriz de la OIM en materia de Cooperación Internacional.....</i>	<i>52</i>
<i>Figura 5. Acciones de la OIM.....</i>	<i>53</i>
<i>Figura 6. OIM-Acción1: Iniciativa de Berna 2001-2004.....</i>	<i>54</i>
<i>Figura 7. OIM-Acción 3: Elementos esenciales de la gestión migratoria. ....</i>	<i>109</i>
<i>Figura 8. Metas de integración para migrantes.....</i>	<i>111</i>
<i>Figura 9. Migrantes irregulares que ingresan por la provincia de Darién del 2013-2019.....</i>	<i>136</i>

## ÍNDICE DE CUADROS

<i>Cuadro 1. Matriz de consistencia de la investigación.....</i>	<i>12</i>
<i>Cuadro 2. Población y muestra. ....</i>	<i>16</i>
<i>Cuadro 3. Ficha bibliográfica.....</i>	<i>17</i>
<i>Cuadro 4. Matriz de análisis de la Iniciativa de Berna.....</i>	<i>57</i>
<i>Cuadro 5. Matriz de análisis de la Agenda Internacional de la Gestión Migratoria y su incidencia en los migrantes en tránsito por la República de Panamá (2019-2022). ....</i>	<i>104</i>
<i>Cuadro 6. Matriz de los Elementos esenciales para la Gestión Migratoria, Volumen 3 y su incidencia en los migrantes en tránsito por la República de Panamá (2019-2022). ....</i>	<i>121</i>
<i>Cuadro 7. Matriz de análisis del Glosario de la OIM.....</i>	<i>126</i>
<i>Cuadro 8. Matriz de análisis del Pacto Mundial para la Migración segura, ordenada y regular (PMM 2018).....</i>	<i>131</i>
<i>Cuadro 9. Migrantes deportados de la República de Panamá durante el período 2019-2022..</i>	<i>138</i>
<i>Cuadro 10. Migrantes expulsados de la República de Panamá durante el período 2019-2022.</i>	<i>139</i>

**I. CAPÍTULO PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE  
INVESTIGACIÓN**

### **1.1. Antecedentes del problema de investigación.**

Luego de revisar inicialmente la literatura, se observa que la Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2019), afirma que existen factores que propician la migración, los cuales son un conjunto complejo de elementos interrelacionados que influyen en las decisiones que toma una persona, una familia o un grupo de población.

En tal sentido, la OIM señala que los factores que propician la migración es un concepto dinámico que refleja la interacción con diversos elementos personales, sociales, estructurales, medioambientales y circunstanciales, cuyos efectos confluyen con los incentivos y las restricciones a nivel local, nacional, regional y mundial.

Tales factores inciden la decisión de migrar, ya sea que se trate de la migración interna o internacional, regular o irregular, temporal o permanente, y abarcan todo el espectro comprendido entre los movimientos voluntarios y los movimientos involuntarios.

Y es que, al no existir una terminología acordada en torno al concepto “factores que propician la migración”, se suele utilizar los términos “factores” y “causas profundas” como sinónimos para describir las condiciones ocultas o la acumulación de adversidades que obligan a abandonar un lugar, ya sea en el marco de la migración o el desplazamiento.

La OIM indica que, a menudo, los factores que propician la migración pueden comprender el deseo positivo de cambio, iniciativas empresariales, transferencia de competencias, reunificación familiar, expectativas culturales y cobertura de la demanda de mano de obra en el extranjero.

Sin embargo, también pueden existir factores que contribuyen a dar respuesta a una crisis repentina, a situaciones de presión, de aparición gradual o a dificultades crónicas, como las vinculadas al subdesarrollo, la pobreza, la inseguridad alimentaria, la mala gobernanza, los

desastres, el cambio climático, la degradación ambiental, los factores culturales, las desigualdades, la persecución, las violaciones de los derechos humanos, los conflictos armados, la violencia o las alteraciones graves del orden público, entre otras.

### **1.1.1. Existencia de un marco jurídico.**

Cabe resaltar que en materia de migración existe un marco jurídico internacional que surge de diversas fuentes del derecho internacional (DI), que se aplica al movimiento de personas dentro de los Estados o entre ellos, y regulan la competencia y las obligaciones de los Estados; la condición jurídica, los derechos y los deberes de los migrantes; y la cooperación internacional (OIM, 2019, p. 55).

Este marco jurídico internacional en materia de migración describe los principios, las normas y las ramas del derecho que regulan la migración, por medio derecho internacional, de los derechos humanos, el derecho del trabajo, el derecho humanitario, el derecho del mar, el derecho marítimo, el derecho penal internacional, el derecho consular, el derecho de los refugiados y el derecho en materia de nacionalidad.

### **1.1.2. La Organización de Naciones Unidas (ONU) y las zonas de inmigración y de tránsito.**

De acuerdo con la opinión y el consenso de los Estados miembros de la Organización de Naciones Unidas (ONU, 2014), las fronteras internacionales y los límites que separan los Estados están definidos políticamente en zonas territoriales (terrestres, marítimas o aéreas), en donde las entidades políticas ejercen medidas de gobernanza de fronteras en su territorio o fuera del mismo. Dichas zonas comprenden los pasos fronterizos de los países limítrofes y son conocidas como zonas de inmigración y de tránsito (aeropuertos, puertos y zonas terrestres), así como las

embajadas y los consulados en lo que concierne a la concesión de visados.

En el caso que compete a esta investigación, ésta se enfocará en los migrantes que provienen de diversos Estados de origen para ubicarse en un país de destino en Norte América (Estados Unidos, Canadá o México), pero que antes transitan por el territorio nacional, ingresando por las zonas terrestres y marítimas, a fin de avanzar hacia su destino.

En las zonas de fronteras se administran medidas con relación al movimiento autorizado de personas y bienes (migración regular), y se previene el movimiento no autorizado de personas y bienes, (migración irregular). De igual manera, se detecta a los responsables del tráfico, la trata de personas y los delitos conexos; y se identifica a las víctimas o a cualquier otra persona que requiera asistencia inmediata o a más largo plazo y protección internacional (ONU, 2019, p.94).

### **1.1.3. La Oficina del Alto Comisionado de la ONU y los Derechos Humanos.**

En el 2014, la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos (ACNUDH), publicó una lista de principios y directrices sobre los Derechos Humanos en las fronteras internacionales, la cual brinda orientación sobre la manera de velar para que las actividades de gestión y gobernanza de fronteras sean acordes a las normas de derechos humanos.

Las medidas para la gestión de las fronteras comprenden la imposición por parte de los Estados de requisitos en materia de visados; la imposición de sanciones a las empresas de transporte que llevan a migrantes irregulares al territorio nacional; y las prohibiciones marítimas.

Por tanto, y en virtud del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional de los Refugiados, Inmigrantes, Asilados y otros, los Estados tienen la responsabilidad de asegurar que la legislación, las políticas y las prácticas relativas a la gestión de las fronteras se ajusten al derecho de los derechos humanos y respeten los derechos de todas las personas que cruzan sus fronteras, independientemente de su situación migratoria.

ACNUDH es referente de la gestión y ejecución, de los derechos humanos en los Estados, por medio de la cooperación bilateral y multilateral, de un conjunto de actividades que abarcan todos los aspectos de promover, proteger y hacer cumplir los derechos humanos de todas las personas, por lo que no escapa el tema preciso de los migrantes, cualquiera que sea su condición (regular o irregular), especialmente los que se encuentran en condición de vulnerabilidad.

Dicha gestión nos remite a los enfoques planificados para la aplicación y puesta en práctica de los marcos normativos, legislativos y administrativos elaborados por las instituciones encargadas de la migración, dado que el tema migratorio requiere de un trabajo en equipo en el ámbito nacional e internacional (OIM, 2019, p.101).

#### **1.1.4. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM).**

Es una organización que se crea después de la Segunda Guerra Mundial, producto del caos, devastación y desplazamientos de personas de diferentes lugares de Europa, así como por las pérdidas de vidas y bienes económicos, y que, además, ningún país se podía hacer cargo de las personas que habían sobrevivido, razones por las cuales era necesaria la cooperación internacional (OIM, 2016).

Para 1951, a esta organización se le denominó Comité Intergubernamental Provisional para los Movimientos de Migrantes desde Europa (PICMME) por sus siglas en inglés y desde entonces, ha trabajado en colaboración con los Estados para llevar una migración ordenada y por el bienestar de los migrantes (OIM, s.f).

Los informes y resoluciones de esta organización son adoptados por la Asamblea General de la Naciones Unidas, dado a que giran en torno a cuestiones como los derechos de los migrantes, la asistencia humanitaria, el desarrollo, la seguridad, el aumento y las políticas, entre otros.

Considerando los antecedentes planteados de manera previa, esta investigación revisará información y datos respectivos, sobre el marco jurídico internacional, lo que indica la ONU de forma general y de manera específica por medio de los órganos encargados con los DDHH de los migrantes y las acciones de la OIM en materia de Cooperación Internacional (CI), con la República de Panamá para reducir las repercusiones negativas en los migrantes en tránsito por el territorio nacional en el período 2019-2022.

## **1.2. Planteamiento del problema.**

El proyecto nace al observar por diversos medios de comunicación que muchas personas migran hacia otros Estados, tratando de escapar de abusos contra sus derechos humanos, así como de persecuciones políticas o por conflictos armados que hacen de su existencia una verdadera tortura y los convierte en personas vulnerables.

Al abandonar su país de origen, estas personas se ven obligadas a buscar protección internacional en pro de nuevas oportunidades para tratar de mantener una estabilidad social y económica para ellos y los suyos.

Ante esta realidad, observamos que el 10 de diciembre del 2018, en la Conferencia Intergubernamental sobre Migración, se aprueba un primer acuerdo auspiciado por la ONU, denominado Pacto Mundial para la Migración segura, ordenada y regular con el objetivo de consolidar el tema en materia de migración internacional.

Frente a este tema, se hace evidente una de las cuestiones más controversiales en las relaciones internacionales y que no es otra que la migración irregular, lo cual contribuye agudizar el tema de la migración tomando en cuenta las diferencias de opiniones de los Estados parte y otras instancias interesadas en abordar el problema que incluye el tránsito de las personas que pasan por el territorio nacional.

### 1.2.1. Cooperación Internacional en el tema migratorio.

Es notable que la migración posee una naturaleza compleja y dinámica, en la que se observa un proceso social sobre el cual operan determinantes económicos, políticos, socioculturales e individuales, lo que hace que los migrantes irregulares se vean expuestos a la explotación, la violencia y la discriminación, desmotivándolos a buscar asistencia sanitaria, educación y otros servicios, sobre todo en los casos de:

- Haber entrado al país con documentos falsos o sin ellos, porque se les pierde;
- Quedarse a residir de forma irregular en el país de tránsito, contraviniendo las condiciones del visado de entrada o el permiso de residencia;
- Aceptar empleos, donde no se le reconoce sus prestaciones, ni derechos laborales.

Por tanto, la OIM (2019), trabaja estrechamente con las organizaciones gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales, en el tema de la migración (p. 128).

Cabe resaltar que entre los principios constitucionales de la OIM se describe:

- Cerciorarse de una gestión ordenada y humana de la migración;
- ***Promover la cooperación internacional sobre cuestiones migratorias;***
- Ayudar a encontrar soluciones prácticas a los problemas migratorios; y
- Ofrecer asistencia humanitaria a los migrantes que lo necesitan, sea que se trate de refugiados, personas desplazadas o desarraigadas.

En tal sentido, la OIM realiza diversos esfuerzos para brindar a los Estados miembros, servicios y asesoramiento a sus gobiernos sobre el tema de la migración, con el objetivo de promover una migración humana y ordenada en beneficio de todos.

Se afirma que la migración es un fenómeno social en el cual un grupo de personas se sienten motivadas a desplazarse hacia un nuevo lugar (país, región o ciudad), en busca de una vida mejor

y de mayores posibilidades de desarrollo a nivel personal, familiar o profesional, así como económico y social. Sin embargo, existen datos relevantes que dicho evento, tiene repercusiones negativas en los migrantes irregulares, violentando sus derechos humanos (OIM, 2018, p.3).

### **1.2.2. Estado del problema en Panamá:**

Paz, S. (2021), como jefe de misión de la OIM en Panamá, afirma que, en el caso de los migrantes en tránsito por la República de Panamá, sobre todo caribeños y extrarregionales hacen el cruce en condiciones de alta vulnerabilidad y quedan expuestos a diversos riesgos a lo largo de la ruta migratoria, en particular en el cruce del Darién en la frontera entre Panamá y Colombia.

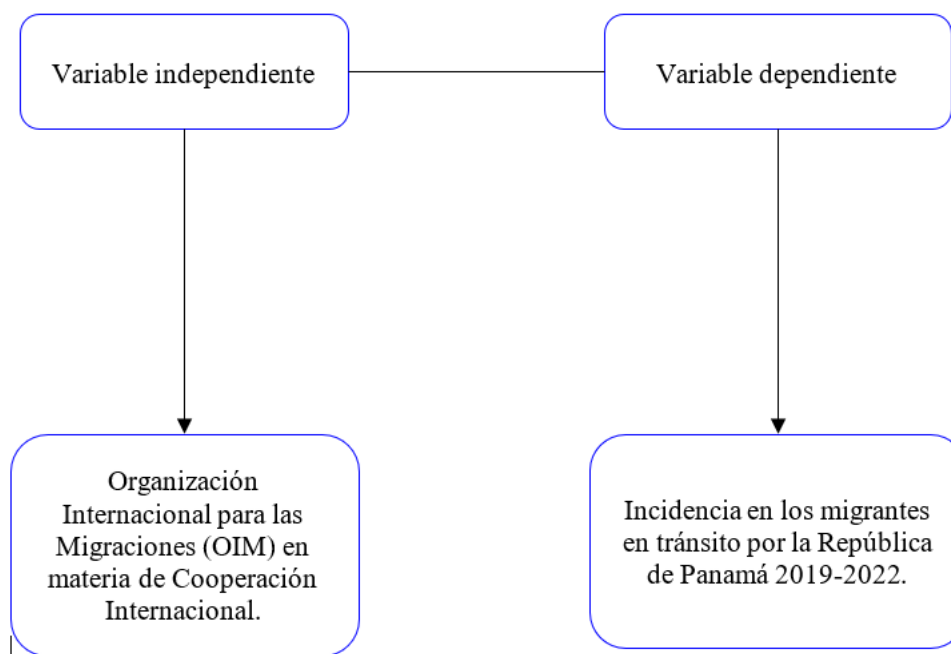
Dichos migrantes provienen de países como Cuba (12.800), Venezuela (1.500) y de países de Asia y África, entre ellos Bangladesh, Senegal, Ghana, Uzbekistán, India y Nepal.

De acuerdo con el Servicio Nacional de Migración (SNM) de la República de Panamá, en el período de enero a septiembre de 2021, más de 91.300 migrantes han hecho un largo viaje a través de la selva del Darién con la esperanza de llegar a los Estados Unidos, Canadá o México.

La cantidad de migrantes que pasan por el territorio nacional se triplica si se compara con el 2016, dado que en todo el año transitaron alrededor de 30.000 migrantes. Esta situación, ha representado un verdadero desafío para el gobierno de Panamá al intentar reducir las repercusiones negativas en los migrantes que transitan por el territorio nacional.

Por todo lo anterior, esta investigación pretende alcanzar un objetivo relacional (general), que analice la misión de la OIM en materia de CI hacia la República de Panamá y su incidencia en los migrantes en tránsito por el territorio nacional en el período 2019-2022; así como los objetivos descriptivos (específicos), que muestren en qué consiste la misión de la OIM y cómo se identifica su incidencia en favor de los migrantes en tránsito por el territorio panameño en el período antes señalado.

Figura 1. Variables de investigación.



*Nota:* Identificación de las variables dependientes e independientes de la investigación.  
Fuente de elaboración propia.

### 1.3. Objetivos de la investigación.

#### a. General.

- Analizar la misión de la OIM en materia de Cooperación Internacional hacia Panamá y su incidencia en los migrantes en tránsito por la República de Panamá, durante el período 2019-2022.

#### b. Específicos.

- Determinar en qué consiste la misión de la OIM en materia de Cooperación Internacional y su incidencia en los migrantes en tránsito por la República de Panamá, durante el período 2019-2022.
- Describir las acciones de la OIM en materia de Cooperación Internacional y sus

incidencias en los migrantes en tránsito por la República de Panamá, durante el período 2019-2022.

- Identificar los beneficios que presenta el Pacto Mundial para la Migración segura, ordenada y regular (2018), para los migrantes en tránsito por la República de Panamá, durante el período 2019-2022.

#### **1.4. Preguntas**

##### **a. General.**

- ¿Cuál es la misión de la OIM en materia de Cooperación Internacional y su incidencia en los migrantes en tránsito por la República de Panamá, durante el período 2019-2022?

##### **b. Específicas.**

- ¿En qué consiste la función de la OIM en materia de Cooperación Internacional y su incidencia en los migrantes en tránsito por la República de Panamá, durante el período 2019-2022?
- ¿Cuáles son las acciones de la OIM en materia de Cooperación Internacional y sus incidencias en los migrantes en tránsito por la República de Panamá, durante el período 2019-2022?
- ¿Qué acuerdo de Cooperación Internacional firmó la República de Panamá para fortalecer la migración segura, ordenada y regular, previo al periodo 2019-2022?

#### **1.5. Justificación de la investigación.**

La elaboración de esta investigación se justifica para:

- Dar a conocer la misión de la OIM en materia de Cooperación Internacional con la

República de Panamá y su incidencia en los migrantes en tránsito por el territorio nacional, durante el periodo 2019-2022.

- Promover la divulgación de las acciones o acuerdos bilaterales y multilaterales en materia de Cooperación Internacional que Panamá ha firmado y que contribuyen a fortalecer la migración segura, ordenada y regular.

## **1.6. Alcances y limitaciones de la investigación.**

### Alcances

- El estudio será documental y exploratorio, dado que revisará información o datos de la OIM sobre sus acciones en materia de Cooperación Internacional con otros organismos internacionales y los Estados y cómo ha incidido en los migrantes en tránsito por la República de Panamá en el período 2019-2022.
- El estudio será descriptivo sobre los conceptos y las acciones de la OIM respecto a la CI con el Estado Panameño para atender a los migrantes en tránsito, desde la Estación de Recepción de Migrantes (ERM), en la provincia del Darién, hasta su traslado a Los Planes de Gualaca en la Provincia de Chiriquí.
- El estudio intentará explicar la relación existente entre el fenómeno migratorio por la República de Panamá y la incidencia de la OIM en materia de CI, para reducir las repercusiones negativas en los migrantes que transitan por el territorio nacional.

### Limitaciones

- El estudio examinará el papel de la OIM en materia de Cooperación Internacional y su incidencia en los migrantes en tránsito por la República de Panamá, durante el período 2019-2022, por lo cual una limitante importante será el no poder extender la investigación hasta años más recientes o a futuro.

- El estudio describirá las acciones de la OIM en materia de Cooperación Internacional con el Estado panameño, desde la ERM, en la provincia del Darién, hasta su traslado a Los Planes de Gualaca en la provincia de Chiriquí. Sin embargo, por el estatus de vulnerabilidad en que se encuentran los migrantes, el SNM ha informado que no se podrá realizar entrevistas, por lo tanto, una limitante será que la investigación solo se basará en la revisión de documentos.

Cuadro 1. Matriz de consistencia de la investigación.

Problema	Preguntas
<p>La República de Panamá ha intentado reducir las repercusiones negativas en los migrantes en tránsito por el territorio nacional por medio de la Cooperación Internacional que promueve la OIM.</p>	<p><b>General.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuál es la función de la OIM en materia de CI y su incidencia en los migrantes en tránsito por la República de Panamá, durante el período 2019-2022?</li> </ul> <p><b>Específicas.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿En qué consiste la función de la OIM en materia de CI y su incidencia en los migrantes en tránsito por la República de Panamá, durante el período 2019-2022?</li> <li>• ¿Cuáles son las acciones de la OIM en materia de CI y sus incidencias en los migrantes en tránsito por la República de Panamá, durante el período 2019-2022?</li> <li>• ¿Qué acuerdo de CI firmó la República de Panamá para fortalecer la migración segura, ordenada y regular, previo al periodo 2019-2022?</li> </ul>
Variables	Objetivos
<p>Variable 1: La OIM en materia de Cooperación Internacional.</p> <p>Variable 2: Su incidencia en los migrantes en tránsito, por la República de Panamá durante el período 2019-2022.</p>	<p><b>General</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Analizar la misión de la OIM en materia de Cooperación Internacional hacia Panamá y su incidencia en los migrantes en tránsito por la República de Panamá, durante el período 2019-2022.</li> </ul> <p><b>Específicos.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Determinar en qué consiste la misión de la OIM en materia de Cooperación Internacional y su incidencia en los migrantes en tránsito por la República de Panamá, durante el período 2019-2022.</li> <li>• Describir las acciones de la OIM en materia de Cooperación Internacional y sus incidencias en los migrantes en tránsito por la República de Panamá, durante el período 2019-2022.</li> <li>• Identificar los beneficios que presenta el Pacto Mundial para la Migración segura, ordenada y regular (2018), para los migrantes en tránsito por la República de Panamá, durante el período 2019-2022.</li> </ul>

Fuente de elaboración propia.

### 1.7. Metodología.

Se procederá a la lectura, revisión de los conceptos, los antecedentes y teorías acorde al tema de la investigación para entonces entrar específicamente a responder preguntas y alcanzar los objetivos planteados.

En esta investigación, la metodología será cualitativa, reflexiva e interpretativa, basada en la selección, acceso, revisión, registro y análisis de los documentos e información respecto al tema objeto de estudio que debe demostrar cuál es la misión de la Organización Internacional de Migrantes (OIM) en materia de Cooperación Internacional para reducir las repercusiones negativas en los migrantes en tránsito por la República de Panamá, durante el período 2019-2022.

Figura 2. Elaboración del estado del arte.



Fuente de elaboración propia.

### **1.7.1. Tipo de investigación.**

La investigación documental es un proceso que tiene como objetivo obtener información novedosa, partiendo de datos ya conocidos; razón por lo que la revisión bibliográfica es tan importante y los procesos para obtener la información se encuentran interrelacionados.

Para Hoyos Botero (2000), “busca ir más allá de los parámetros de lo conocido de manera que se pueda construir un orden coherente que explique y totalice los significados sobre un fenómeno en particular”.

Galeano Marín y Vélez Restrepo (2002), afirman que “es una investigación sobre la cual se recupera y trasciende reflexivamente el conocimiento acumulado sobre determinado objeto de estudio”. Ambos, consideran que la investigación conlleva un desarrollo propio, cuyo fin es mostrar la interpretación del autor sobre el problema y explicar su posición sobre la teoría y metodológica de los diferentes estudios.

La investigación documental es un tipo de investigación cualitativa que no utiliza técnicas matemáticas y estadísticas para su realización, sino más bien el análisis detallado de la bibliografía para desarrollar un documental específico.

Según Hoyos Botero (2000), Galeano Marín y Vélez Restrepo (2002) y Toro Jaramillo y Parra Ramírez (2010), las metodologías de investigación cualitativa son posibles maneras de realizar investigaciones en ciencias sociales, que incluye en la metodología el estado del arte (p. 424).

Para Toro Jaramillo y Parra Ramírez (2010), es la revisión de antecedentes, proponiendo un momento metodológico dentro de cualquier investigación que busca clarificar el estado actual de un problema.

Por todo lo anterior, esta investigación será tipo documental porque consultará y revisará

documentos, libros, revistas, periódicos, informes y datos con el objetivo de analizar la misión de la OIM en materia de Cooperación Internacional y sus incidencias en los migrantes en tránsito por la República de Panamá en el período 2019-2022.

De igual forma, el estudio será exploratorio debido a que tiene como objetivo recopilar información, identificar los antecedentes y demás temas de importancia que se podrán examinar en futuras investigaciones sobre la misión de la OIM y sus acciones en favor de los migrantes y la Cooperación Internacional con los Estados u organismos internacionales.

Así mismo, será descriptivo, pues presentará diversos conceptos y las acciones de la OIM respecto a la cooperación con el Estado panameño para atender a los migrantes en tránsito, desde la ERM (Estación de Recepción de Migrantes), en la provincia del Darién, hasta su traslado a los Planes de Gualaca en la provincia de Chiriquí.

### **1.7.2. La población.**

Para Bavaresco (2006), consiste en la delimitación espacial que señala el universo operacional. Mientras para Roberto Hernández y otros (2010, p.174), población es el conjunto de todos los casos que concuerdan con una serie de especificaciones.

En esta investigación, las poblaciones consideradas son finitas, constituidas por información documental de diversas fuentes como: revistas, trabajos de investigación, artículos, libros, reportes informativos. La información recopilada será seleccionada con criterios innovadores y estratégicos.

La población comprende artículos científicos, documentos institucionales, informes, libros, noticias, trabajos de investigación publicados en línea, así como también, toda publicación impresa relacionada al tema de investigación.

Cuadro 2. Población y muestra.

Tipo	Población
Documentos instituciones y organismos	OIM. (2019). Glosario de la OIM. ONU. (2014). Principios y directrices recomendados sobre los Derechos Humanos en las Fronteras Internacionales. OIM. (2021). Más de 91.000 migrantes han cruzado el Tapón del Darién rumbo a Norteamérica este año.
Informes	OIM. (2018). Informe sobre las migraciones del mundo 2018.
Trabajos de investigación	Migración: contexto, impacto y desafío. Una reflexión teórica. (2020). Gutiérrez Silva, J. M., Romero Borré, J., Arias Montero, S. R., & Briones Mendoza. (8 de 3 de 2020). Migración: Contexto, impacto y desafío.
Revista	Castles, S. (2014). Las fuerzas tras la migración global. Obtenido de Revista mexicana de Ciencias Políticas y Sociales De Carlo, M. (18 de 7 de 2023).

**Nota:** La población de esta investigación son documentos, informes de la OIM.

Fuente de elaboración propia.

### 1.7.3. La muestra.

Según Sampieri, H. citado por Balestrini (2001), “es un subgrupo de la población o subconjunto de elementos que pertenecen a ese conjunto definido en sus características al que se le llama población” (p. 141).

La muestra estará representada en documentos o publicaciones de la OIM a nivel internacional y nacional, relacionados con el objeto de unidad de análisis de la investigación. Hasta el momento contamos con una muestra de 5 (cinco) documentos que apoyan nuestra investigación.

### 1.7.4. Unidad de análisis.

Es la entidad sobre la que se puede decir algo al final del estudio, probablemente lo que se considere como el foco principal del estudio (De Carlo, 2023).

La unidad de análisis de esta investigación serán documentos de la OIM y su colaboración con el gobierno panameño y sus instituciones gubernamentales para el trabajo con los migrantes en tránsito por el territorio nacional, durante el periodo del 2019-2022.

### 1.7.5. Técnica de investigación.

Todas las técnicas de investigación documental se basan en facilitar la organización, para que de esa manera se logre el análisis correcto de los datos, y por tanto, llegar a conclusiones certeras.

Cuadro 3. Ficha bibliográfica.

Ficha bibliográfica	
Apellido, nombre	
Título del libro/nombre del artículo la investigación/nombre del informe	
Editorial	
País	
Año de publicación	
URL	

**Nota:** Las fichas bibliográficas son realizadas de diferentes formas para facilitar la organización de documentos.

Entre las más utilizadas están:

La bibliografía escrita: se trata de elaborar una lista de documentos bien detallados con sus fuentes específicas. Se puede anexar una explicación sobre los temas más relevantes del proyecto de investigación.

La ficha bibliográfica: se trata de elaborar una ficha técnica que contenga todas las características y el contenido del tema a desarrollar; hoy en día se pueden realizar fichas bibliográficas digitales, lo que hace más sencilla la recopilación de datos (Galán, 2019).

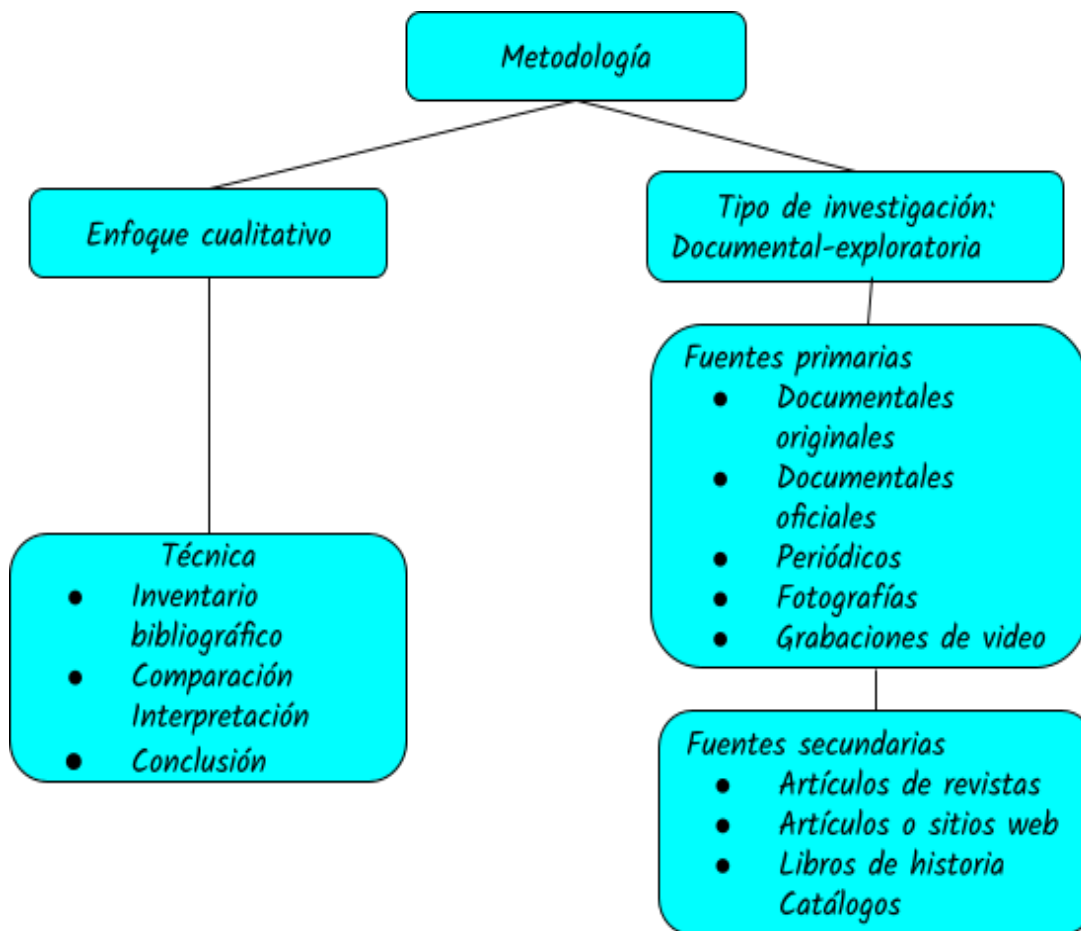
La documentación impresa: son materiales impresos como, libros, revistas y otros, con ellos se hace más confiable la investigación y por ende los datos.

El análisis de información electrónica (ficha electrónica): en vista de que la tecnología está tan avanzada y existen libros en formatos digital y, sobre todo, artículos y revistas digitales, que proporcionan información importante, la cual debemos analizar y sintetizar correctamente.

La ficha hemerográfica: método que permite recopilar a manera de ficha la información proveniente de un periódico.

La ficha audio y videográfica: se utiliza para recolectar la información de audios o videos como películas, conferencias, otros documentales de temas relativos (Hernández Sampieri, 2004).

Figura 3. Técnicas y fuentes de información.



*Nota:* Fuente de elaboración propia.

## **II. CAPÍTULO MARCO TEÓRICO - REFERENCIAL**

## 2.1 Antecedentes históricos de las migraciones.

Como indica Madrazo, E., citado por García, (2005), la historia de la humanidad podría escribirse sin problemas como historia de las migraciones. Afirma que la determinación básica de la migración es una búsqueda individual de una mejora de las condiciones de vida, por lo que es una fuerza motriz decisiva para el desarrollo humano.

En esa búsqueda, determinadas migraciones internas de dimensiones considerables han despertado en los naturales del lugar temor al verse constreñidos o desplazados. Es por lo que se afirma que existen numerosos ejemplos de explotaciones y humillaciones hacia los migrantes como fue el caso en el Reino Unido cuando llegó un contingente de irlandeses a quienes los ubican en “inmundos barrios de obreros” en Gales, Escocia o Inglaterra (p. 186).

Por lo anterior, García, indica que en el caso de las migraciones transnacionales estas reacciones de rechazo se agudizan. Las fronteras estatales se convierten en un foco donde se proyecta el mayor dramatismo de esta situación y el Estado nacional aparece como el agente encargado de gestionar estos asuntos, dado que las poblaciones nacionales le demandan que convierta a las fronteras en instancias disuasorias de una inmigración no deseada.

En contra de las anteriores tendencias actúan fuerzas internacionales muy poderosas y los Estados forman, cada vez en mayor medida, una red de relaciones, no sólo entre sí, sino dentro de las tramas de la economía, la geoestrategia y las comunicaciones globales, que sobrepasan sus competencias tradicionales, transformándolo.

Las políticas sobre inmigración han generado división social en muchos países, sobre todo porque, según los datos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2004), la globalización redefinió el movimiento de las personas por todo el mundo, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, al observar que aumentó la cantidad de personas que emigraron

hacia los países de ingresos altos.

De acuerdo a dicho informe, desde 1990, se observa un evidente cambio demográfico, puesto que una (1) de cada diez (10) personas que viven en países occidentales prósperos, nace en otro país; los casi treinta (30) millones de personas indocumentadas, se convierten en una tendencia; surge un movimiento migratorio circular, dado el abaratamiento de las comunicaciones que permitió el desplazamiento a segundos y terceros países o que regresen al suyo; surgen las redes de inmigrantes para facilitar la llegada e instalación de sus compatriotas; la cuantía de las remesas de dinero enviadas por los emigrantes a sus países de origen, constituyen un porcentaje creciente de su Producto Interno Bruto (PIB). Para entonces, el 9% de los expatriados del mundo eran refugiados, y desde entonces, es cada vez más frecuente la emigración de mujeres solas.

Por lo complejo del tema, cabe señalar que el Derecho Internacional (DI) tiene, dentro de su cobertura, un marco legal internacional en materia de migración, que se aplica al movimiento de personas dentro o entre países y regula las competencias y obligaciones de los Estados; condición jurídica, derechos y obligaciones de los migrantes, y la Cooperación Internacional.

Por ejemplo, el DI ha sido un eje primordial para el establecimiento de normas jurídicas a nivel internacional que protejan los derechos de los refugiados. Además de que ayudó a la formación de algunos conceptos como el término “refugiado” que aparecen en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados 1951 y su Protocolo del Estatuto de Refugiado 1967 son la base del régimen internacional. En cuanto a los protocolos que complementan la Convención de Naciones Unidas podemos mencionar el que existe contra el crimen organizado transnacional, y el Protocolo contra la trata ilegal de seres humanos de migrantes, estos instrumentos hacen que sea obligatorio a los Estados que son parte que cumplan con las normas internacionales (ACNUR, 2016).

## 2.2 Conceptualizaciones.

Migrante y desplazado. Anteriormente, para la OIM, eran términos sinónimos y contrarios al de refugiados (García, 2005).

1. ***Migrante o desplazado forzado.*** Hacía referencia a toda persona víctima de situaciones de peligro o coacción, pero que no cuentan con los requisitos para ser considerada técnicamente como refugiada o para solicitar asilo en otro país. (...) De todas las circunstancias posibles dentro del movimiento de personas, constituye el grupo más vulnerable y difícil de acoger (p.201).
2. ***Refugiado.*** Surge con la Revolución bolchevique (1917), cuando comenzaron a llegar a Europa Occidental un gran número de migrantes privados de la nacionalidad, antes rusa.

Es así como se instituye el Pasaporte Nansen o Acuerdo de Ginebra (1922), que sustituye el pasaporte corriente como precedente del actual “Documento de viaje de la Convención” (1951), documento que va ampliando la protección a los armenios, turcos y judíos que huían de diversos genocidios. Este pasaporte era un documento que se les otorgaba a los refugiados como documento de identidad y permiso de viaje que les permitía buscar trabajo en un tercer país más allá de las fronteras del Estado que los acogía.

En el contexto de la primera postguerra mundial, la Sociedad de Naciones concebía a los grupos de carácter nacional o étnico, cuyas vidas peligraban en caso de volver a su país de origen como refugiados en términos colectivos. Por ello, la ONU, crea la Organización Internacional de Refugiados (OIR), para dar acogida a los grupos mencionados anteriormente y que se observaban afectados por los desastres de la Segunda Guerra Mundial (1945).

En 1951, la ONU funda el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

(ACNUR), al tiempo que modificó la definición de refugiado, pues ya no se refería a grupos nacionales o étnicos, sino a la situación objetiva de aquellas personas establecidas fuera de su patria a causa de un temor bien fundado de persecución y que ninguna persona podía ser repatriada en contra de su voluntad, pero ello solo era para quienes se habían convertido en refugiados antes del 1 de enero de 1951 (p. 204).

Posteriormente, con el éxodo masivo de refugiados, el ACNUR se le provee de competencias generales sobre cualquier refugiado en diversa situación de conflicto, esto dio lugar a que, el 31 enero de 1967, se adoptará mediante una Convención, un Protocolo sobre el Estatuto de Refugiados, que extiende su aplicación a términos universales. El Protocolo amplía la definición de refugiado para incluir a personas que han huido de conflictos armados y violencia generalizada, sin importar la fecha en que hayan ocurrido los hechos que dieron lugar a su condición de refugiado.

Actualmente, para la OIM (2019), *los refugiados son desplazados que cruzan las fronteras internacionales y buscan protección en otro país debido a que huyen de situaciones de peligro* (p.26).

3. **Desplazados.** Movimiento de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado de los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, o bien para evitar dichos efectos (p.60).
4. **Migrante.** Toda persona que se traslada fuera de su lugar de residencia habitual ya sea dentro de un país o a través de una frontera internacional, de manera temporal o permanente, y por diversas razones (p.132).

5. ***Migrante internacional.*** Toda persona que se traslada de su país de origen de manera voluntaria y atraviesa una o más fronteras internacionales hacia el país de destino, ya sea de manera regular o irregular. En el caso de los migrantes que atraviesan la provincia de Darién por el Parque Nacional o lo que comúnmente se le conoce como el tapón del Darién, lo hacen de manera regular e irregular, según conserven sus documentos o lo hayan perdido.

De acuerdo con Sagarra & Sabater (2004), en el seno de un grupo como el de los migrantes, que ya está en riesgo, los irregulares se convierten en personas con pocas opciones de defensa legal, presa fácil de individuos o decisiones sin escrúpulos, dentro de administraciones arbitrarias. La vulnerabilidad en la que viven los convierte a menudo en víctimas de graves violaciones de derechos humanos, muchas de las cuales pasan completamente desapercibidas (p.35).

A dichos migrantes, como indican Sagarra & Sabater, no siempre se le podrá dar una respuesta adecuada a las tres (3) demandas más habituales: papeles, trabajo y vivienda. En ese sentido, los papeles son el gran deseo de la mayoría de los inmigrantes irregulares, así como la causa de su situación y, a la vez, la solución. Y es que es muy difícil que una persona que ha hecho una ruptura total con su vida en el país de origen entienda que posiblemente deberá esperar un año o dos, que deberá ponerse a trabajar en el mercado irregular, que tendrá que vivir hacinado; que su situación probablemente no se resuelva, por lo que muchas veces no existen palabras que lo expliquen y es mucho más difícil que esto pueda ser comprendido (p.25).

Por tanto, cualquier análisis de la situación de los migrantes y sobre todo de los irregulares, requiere de una conceptualización adecuada del fenómeno y de una reflexión sobre las causas que lo provocan. Por ello, y para comprender la situación de los migrantes, sería importante preguntarnos por qué salen de su casa y reconocer que solo los que tienen capacidad, medios,

voluntad y recursos para llegar a los países desarrollados, lo logran con éxito (p.22).

Para Madrazo E, citado por García, (2005), existen 5 (cinco) tipos de migrantes:

*a. Inmigrantes:* son aquellos a quienes el país receptor les concede el derecho de residencia por un período de tiempo determinado o incluso de forma permanente (casos clásicos en Estados Unidos, Australia, Canadá).

*b. Ciudadanos étnicos:* son aquellos que, en ciertos Estados como Alemania o Israel, donde el *ius sanguinis* tiene prioridad sobre el *ius solis*, son descendientes de alemanes de etnia judía y tienen el derecho constitucional a integrarse en el Estado que actualmente constituye su territorio históricamente disperso.

*c. Inmigrantes temporales:* son aquellos que emigran por un tiempo determinado y bajo ciertas condiciones mediante un convenio o contrato laboral. Una variante de esta situación son los “temporeros” tradicionales encargados de trabajos estacionales.

*d. Inmigrantes de alta cualificación:* son aquellos que el Estado receptor demanda como privilegiados residentes: científicos, técnicos, empresarios, artistas, estudiantes y profesores destacados.

*e. Inmigrantes ilegales:* son aquellos que acceden a los Estados sin ningún permiso de trabajo o residencia. Carecen de derechos y protección y son sometidos a todas las arbitrariedades y abusos imaginables (pp. 206-207).

Con la organización del mundo en Estados nacionales, se hace evidente la importancia de los temas que se tratan en las relaciones entre los Estados, principalmente a partir de la Paz de Westfalia de 1648, cuya primera fase abarca los siglos XVII y XVIII.

Para entonces surgen diversas definiciones al respecto del término **relaciones internacionales (RRII)**. Por tanto, y para esta investigación, consideraremos como válido el

concepto que le define como “un campo de estudio de carácter social, económico, jurídico y político basado en el conocimiento y el análisis de la convivencia entre los distintos países y sus acciones en un marco global” (Galán, 2019).

En 1945, después de la Segunda Guerra Mundial, muchos países europeos fueron destruidos y tuvieron grandes dificultades para reconstruirse. Por consiguiente, Estados Unidos, en su nuevo papel de potencia hegemónica, lanzó el Plan Marshall (1947), que preveía una transferencia de más de 13,000 millones de dólares a los países más perjudicados del Continente europeo. (Cerezal, 2022)

Con los antecedentes indicados surge la Cooperación Internacional (CI) como parte de las RI, donde los Estados incluyen una amplia gama de actividades, como el apoyo brindado por dos o más agentes en un contexto internacional con el objetivo de promover el desarrollo económico o social entre ellos.

6. **Cooperación.** De acuerdo con la Real Academia Española (2001), proviene del verbo cooperar que es “obrar juntamente con otro u otros para un mismo fin”. Lo que quiere decir, que la cooperación es el acto de trabajar juntos para lograr un objetivo común y puede manifestarse en la cooperación entre países o la ayuda mutua entre Estados. Es esencial para abordar problemas globales como el cambio climático, la pobreza o los conflictos armados.
7. **Cooperación Internacional (CI).** Se debe tener en cuenta a los actores que cooperan como los organismos internacionales, entes nacionales o subnacionales, públicos o privados, así como el fin perseguido. Es decir que si la acción tiende a lograr un efecto en el plano internacional o si coopera para lograr un efecto a nivel doméstico de uno de los actores u observar si el fin esperado es un beneficio para ambos o solo para el

que recibe la cooperación (Chiani, 2009).

La CI consiste, generalmente, en la transferencia o préstamo de recursos valiosos (como tecnología, dinero, asistencia técnica, etc.), con el fin de que el destinatario pueda superar problemas puntuales o potenciar su desarrollo (Roldán, 2017).

Para Rivera (2010), el nacimiento del sistema de cooperación y ayuda internacional al desarrollo ha demostrado que las relaciones que establecen los países con fines de cooperación pueden tener o no una conexión formal o carecer de ella (p.17).

De esta manera, surgen diversos regímenes internacionales, que proporcionan la base institucional para la CI, dado que representa un conjunto de principios, normas y procedimientos de toma de decisiones en los que los actores basan sus expectativas e instrumentos en determinados ámbitos de las relaciones internacionales. El régimen internacional crea un marco legal y organizacional para la aplicación de leyes a fin de lograr metas y objetivos.

Rivera (2010), indica que la idea de un régimen internacional se basa en gran medida en la experiencia de la segunda posguerra, período en el que la estructuración de instituciones intergubernamentales como el Sistema de las Naciones Unidas (ONU), se basó en condiciones hegemónicas. estabilidad y la posibilidad de colaborar en determinados temas a partir de la coincidencia de normas y procedimientos específicos para impulsarlos.

Cabe destacar que, en la posguerra, la CI, especialmente al desarrollo, originó una cruzada global sin precedentes en la que organizaciones, instituciones y programas especiales creados principalmente bajo el amparo de la ONU adquirieron un signo distintivo porque representaban un compromiso. a la causa de los países menos favorecidos en la escala del desarrollo internacional, al menos desde un punto de vista formal (p.23).

La idea de CI aparece en la Carta de la ONU de 1945, incluida entre las metas y objetivos

que persigue la organización (Rivera, 2010).

**8. Incidencia.** Según la Real Academia de la Lengua RAE (2014), es un acontecimiento que sobreviene en el curso de un asunto o negocio y tiene con él alguna conexión.

Ante la definición expuesta anteriormente, se puede afirmar que para esta investigación existen dos (2) tipos de incidencias:

- La primera, hace referencia a las consecuencias que afectan a los migrantes en tránsito que entran al país por el Parque Nacional o lo que llaman comúnmente el tapón del Darién, producto de las diversas situaciones que les afectan de manera negativa, tales como: pérdida de sus documentos, trata de personas, abusos sexuales, lesiones y padecimiento de enfermedades, discriminación y xenofobia, separación familiar, incapacidad para satisfacer las necesidades básicas y desapariciones, entre otras.
- La segunda, hace referencia a la influencia que ejerce la misión de la OIM en favor de los migrantes en tránsito por la República de Panamá en el periodo establecido para esta investigación.

**9. Tránsito.** Se define en el glosario de la OIM como parada de duración variable durante un viaje entre dos o más países (p. 236).

Lo que nos indica que un migrante en tránsito es el que ingresa a un territorio desde su lugar de origen por vía aérea, terrestre o marítima, para llegar al paso fronterizo o puerto de un segundo país, con el objetivo de continuar su viaje hacia un tercer país o lugar de destino.

### **2.3. Teorías migratorias.**

El flujo migratorio no es un problema reciente por lo que, con el paso de los años, ha aumentado, generando diferentes teorías. Cabe destacar que la migración tiene dos (2) fases: la de salida del país de origen y la de entrada al país de destino, las cuales pueden darse de manera

voluntaria o forzada.

De acuerdo con Walteros, (2010), las causas y efectos de la migración obligan a muchas disciplinas a involucrarse por los diferentes enfoques metodológicos que tienen que ver con la sociedad como es el caso de la psicología, economía, política e incluso también lo han hecho las Relaciones Internacionales (p. 84).

Por tanto, se revisarán las siguientes teorías.

### **2.3.1. Teoría del Capital humano.**

De acuerdo con Ivette, (2006), la migración puede ser vista como un mecanismo de inversión mediante el cual las personas están dispuestas a sacrificar las condiciones en las que viven, en busca de mejores opciones en otras regiones o Estados, por lo que generalmente van en busca de trabajo (p.127).

Esta teoría tiene como base que la migración es una forma de inversión en capital humano ya que los individuos se desplazarán a lugares con mejores oportunidades laborales y sociales, ya que consideran que migrar les permitirá mejorar su bienestar económico y gozar de una estabilidad social.

Considerando lo anterior, esta teoría tiene una realidad: cada persona que migra lleva sus costumbres y conocimientos, lo cual se convierte en su capital humano que llevan consigo al país de destino o en el lugar donde se establezca. Es por ello, por lo que la educación se convierte en un factor importante para los Estados.

Para Washington & Montaña, (2020), la teoría del capital humano se sustenta con el desplazamiento de individuos a otros lugares, debido a que la migración permite al individuo insertarse en un mercado laboral donde su capital humano podrá representar un bienestar para él y su familia.

### **2.3.2. Teoría del Capital social.**

De acuerdo con González (2012), la teoría del capital social se refiere a la idea de que las redes sociales y las relaciones interpersonales pueden ser una fuente de recursos para los individuos. En el contexto de la migración, el capital social migratorio se refiere a la información y/o apoyo directo de quienes emigraron con anterioridad suministran a potenciales migrantes, aumentando la probabilidad de emigrar.

Los estudios sobre los determinantes de la decisión de emigrar han analizado especialmente, si tales recursos facilitan la consecución de determinados resultados por parte de quienes los reciben (p. 2).

En otras palabras, puede afirmarse que el capital social se refiere a las redes sociales y a la confianza entre los individuos, lo cual puede influir en los patrones migratorios. Es así como los migrantes pueden tener acceso a recursos y oportunidades a través de su capital social, lo cual puede afectar sus decisiones de migración.

Desde el punto de vista de Saiz, (2008), el capital social, incluye el ambiente social y político que conforma la estructura social y permite el desarrollo de normas, lo que hace que las relaciones y estructuras institucionales sean más formalizadas; por ejemplo, el gobierno y el régimen político, la aplicación del derecho, el sistema judicial y las libertades civiles y políticas (p. 253).

Según lo expuesto, en lo anterior el capital social está determinado por las estructuras sociales que facilitan las acciones de los individuos.

### **2.3.3. Teoría de la Migración por redes.**

De acuerdo con Izcara, (2009), la migración por redes define las razones por las que los individuos migran hacia otros Estados, lo cual no es más que el producto de lazos y conexiones

sociales que existen entre los migrantes y las personas que ya se encuentran en el lugar de destino (p.246).

Esta teoría muestra que la migración, en muchas ocasiones, se produce debido a lo que se comunica en las redes sociales y que, gracias a la tecnología de la información, se puede mantener una comunicación en tiempo real con familiares y amigos, lo cual, en muchas ocasiones, disminuye la vulnerabilidad de los individuos y en otras los hace vulnerables.

Lomelí & Vásquez, (2016) explican que la teoría de las redes parte del descubrimiento de la existencia de cadenas migratorias como invisibles redes que se tejen entre familiares, amigos y paisanos; y entre los orígenes y los destinos, los cuales tienen una gran influencia en la direccionalidad y periodización de las migraciones, así como en la selección de los migrantes (p. 346).

Podemos afirmar que las redes en mención actúan como verdaderos canales de transmisión de información que favorecen la toma de nuevas decisiones sobre movimientos migratorios y que son estrategias para saber de antemano a dónde van y más o menos con qué se van a encontrar.

#### **2.3.4. Teoría del Cambio estructural y desigualdad.**

Para Pinillos et al., (2019), esta teoría argumenta que la migración es un resultado del cambio estructural y las desigualdades socioeconómicas en donde los individuos se ven obligados a migrar debido a la falta de oportunidades económicas y a las desigualdades socioeconómicas existentes en sus lugares de origen (p.4).

Según Salamanca, (2020), el concepto de desigualdad se define como las diferencias en dotaciones de cantidad de factor productivo que puede tener cada individuo en la economía. De esta manera, se considera que cada individuo cuenta con cierta dotación o capacidad inicial de dicho factor el cual ofrece y vende en el mercado a un precio que es igual para todos los individuos

y posee recurso propio del mismo.

Tomando en cuenta lo anterior, la teoría presenta un análisis de cómo la desigualdad de recursos de una persona afecta y causa cambios estructurales en su economía. Lo que indica que en algunos casos los migrantes poseen cambios en su estructura desde el inicio de su partida del país de origen, hasta la llegada al país de destino, lo que implica las condiciones en que su economía se ve afectada por los cambios realizados en su vida cotidiana.

La teoría trata de explicar el cambio estructural y desigualdad de ingresos, bajo la idea que los migrantes desmejoran sus condiciones de vida al momento en que deciden migrar y eso deteriora mucho más su economía lo que causa más desigualdad al migrar a otro país debido a que sus condiciones de vida generalmente no son las mismas.

#### **2.4. Las Organizaciones Internacionales (OI).**

Se desarrollan dentro de las relaciones entre los Estados, en particular los europeos, dado que no se incluyeron aquellas regiones del mundo que no estaban organizadas como tales (Rojas, 2004).

Dichas relaciones atendían intercambios comerciales y diplomáticos, que sentaron las bases para futuras interacciones.

Las primeras organizaciones internacionales fueron el resultado del desarrollo tecnológico del siglo XIX y de la llamada Primera Revolución Industrial. Es por ello, por lo que se originaron por la fuerza de las circunstancias y en la búsqueda rápida de una cooperación inexistente en esos momentos (Pla, 2012, p.59).

Según este autor, era imperativo recurrir a la cooperación de las naciones involucradas para establecer normas que regularan el funcionamiento de estos nuevos avances tecnológicos, que estaban más allá de los poderes soberanos de los gobiernos individuales de la entonces comunidad internacional, es decir, la comunidad europea.

Se convocaron conferencias internacionales para examinar estas cuestiones y su impacto en la vida diaria, por lo que muchos pidieron revisiones periódicas de sus acuerdos y se decidió establecer paneles permanentes con autoridades dedicadas a examinar continuamente los problemas y proponer recomendaciones para su adopción por los Estados.

En ese sentido, la primera organización multilateral, fundada en 1865, fue la Unión Telegráfica Internacional, que pasó a llamarse en 1932, Unión Internacional de Telecomunicaciones. Es así como en 1874, se funda la Unión Postal General con el Convenio de Berna, luego se denominaría Unión Postal Universal en 1878. Por medio del Convenio de París se fundó en 1875, el Instituto Nacional de Pesas y Medidas, que impulsó la introducción de parámetros uniformes en el campo de la medición.

De esta manera, continuaron surgiendo otros organismos como la Oficina Meteorológica Internacional, que luego pasó a llamarse Organización Meteorológica Mundial; la Unión Internacional para la Protección de la Propiedad Industrial; la Unión Internacional para la Protección de las Obras Artísticas y Literarias; la Unión Internacional de Repúblicas Americanas, que se convirtió en Organización de Estados Americanos (OEA) en 1948; y surgen otros como el Instituto Internacional de Agricultura y la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO), entre otros.

Las OI se extienden más allá de las fronteras de un Estado o nación y poseen una estructura orgánica permanente, centrada en el cumplimiento de algún tipo de objetivos en torno al bienestar común (Etecé, 2021).

De acuerdo con Pla, (2012), los precedentes de las OI que han logrado resultados positivos en áreas como telecomunicaciones, aviación, navegación, trabajo, salud, alimentación y muchas otras, han logrado establecer la cooperación entre los Estados en busca de soluciones efectivas,

por lo que fue abordar los temas de forma conjunta, sabiendo que, en muchos casos, las negociaciones pueden llevar mucho tiempo, pero, al final, siempre se puede llegar a un acuerdo colectivo (p.31).

Morales, (2020), afirma que las OI están sujetas a la regulación internacional, por lo que cuentan con una serie de miembros, normas, así como presencia internacional para que sea catalogada como tal, a la vez que poseen personería jurídica con la capacidad de tomar decisiones para el bienestar de sus miembros. Por tanto, para Pla. (2012), las OI no son entidades autónomas que actúen al margen de los Estados como para examinar sus acciones separadamente de estos, dado que actúan o no, según lo decidan sus integrantes.

Cada OI tiene su propia normativa acerca de los propósitos para los cuales fue establecida...son foros o tribunas para el debate político y concertación de cooperación en áreas determinadas...los Gobiernos darán expresión a los objetivos que persiguen en su política exterior...y harán valer su poder para alcanzarlos (p. 68).

#### **2.4.1 Características.**

Todas las OI poseen características comunes, como lo son:

- El documento jurídico que establece su creación, los objetivos, estructura, funcionamiento y competencias. Este documento puede denominarse Carta, Estatuto, Constitución, Acuerdo Constitutivo u otro.
- Los miembros o los sujetos del Derecho Internacional Público (Estados), los cuales pueden otorgar o reconocer personalidad jurídica internacional y conferir la calidad de sujeto internacional a entidades distintas a él.

- Los órganos gubernamentales permanentes encargados de llevar a cabo los objetivos de la organización y los mandatos que le encomiendan sus miembros. Los mismos forman parte de la estructura.
- Todas las OI deben tener una sede conocida y operar allí de manera permanente. Hay muchas OI que no son reconocidas como tal, porque no tienen una sede permanente en un lugar específico con carácter estable.
- Financiamiento propio. Sus miembros se comprometen a realizar aportes directos y obligatorios a través de cuotas fijas que se logran mediante negociaciones entre los miembros (Pla, 2012, pp.74-75).

Dichas características se pueden apreciar en organizaciones internacionales como la ONU y la OIM. Es así como a inicios de los noventa, la Comisión sobre Gobernanza Global (CGG) de la ONU encargó a un experto en Administración Pública, Desarrollo y Cooperación Internacional la planeación de un modelo que permitiera encarar los retos que conlleva la migración en el marco de la globalización, ya que se considera que la migración es un elemento que puede desencadenar crisis (Estupiñán, 2016, p.10).

#### **2.4.2. Estructura.**

Las OI generalmente están compuestas por tres órganos que cuentan con varios cuerpos dentro de algunos estamentos; salvo alguna excepción, su estructura está compuesta por ciertos órganos que se reúnen con alta periodicidad. Entre ellos podemos mencionar:

- Una Asamblea deliberante, de carácter plenario, en donde participan en ella todos los Estados miembros que son partes del instrumento jurídico constitutivo del mismo y tienen competencia como la máxima autoridad de la organización.

- Un Órgano Ejecutivo que puede denominarse Consejo, Consejo de Administración, Comité Ejecutivo o Junta Ejecutiva, etc. Su composición es restringida respecto de la asamblea plenaria y sus miembros son elegidos por esa asamblea.
- Un Órgano Administrativo que se le conoce con el nombre de Secretaría financiada mediante aportes de los Estados miembros, que tenga el carácter de permanente y una sede fija (Pla, 2012, p.76).

De igual forma de acuerdo también podemos agregar que las OI pueden ser de dos clases que son;

- Las Organizaciones Internacionales Gubernamentales (OIG) son aquellas que consisten en varios Estados que están comprometidos a cooperar y mantener los límites de la organización.
- Una Organización No Gubernamental (ONG) es una organización privada que, basándose en sus reglas constitutivas, aunque tengan beneficios no pueden distribuirlos a las personas que controlan la organización (Etecé, 2021).

### **2.4.3. Clasificación.**

- **Ámbito espacial o territorial.**

De acuerdo con de Tiedra (2014), en primer lugar, están las OI universales, como la ONU o los diecisiete (17) organismos que la conforman.

En segundo lugar, están las OI regionales, que son las que en los últimos tiempos se están multiplicando (su ámbito está limitado a una región, que puede ser en un continente o en una región dentro de un continente). Un ejemplo sería la OTAN, que afecta al espacio euro - atlántico, al igual que la Unión Europea, y en América la principal es la OEA, aunque también está MERCOSUR, entre muchas otras. En Asia la más conocida es la ASEAN, que se centra en el sudeste asiático.

- **Ámbito de competencia.**

Son las OI que poseen competencias universales o/y globales que pueden adoptar decisiones en todos los ámbitos, como la ONU, por ejemplo.

Es importante señalar que existen las OI con un ámbito limitado respecto a una determinada materia.

- **Ámbito de su naturaleza.**

Están las OI de cooperación, por un lado, y las de integración, por otro. Aunque todas son de cooperación, pues los Estados se unen por un objetivo común salvando su soberanía, existe una que es de integración y ella es la Unión Europea, dado que hay una cesión en el ejercicio de la soberanía.

## **2.5. Teorías de las Organizaciones Internacionales.**

De acuerdo con Pla (2012), los estudiosos elaboran teorías sobre las OI como si fueran entidades autónomas y siguen teorías clásicas que explican las RRII, aplicándolas a las OI. Así mismo, las engloban en teorías de la integración, de la cooperación, de la gobernabilidad, pero todas tienen aristas y matices con clasificaciones y subclasificaciones, a veces muy difícil de distinguir conceptualmente (p. 67).

Sin embargo, se revisarán algunas teorías, a fin de conocer cuál de ellas se vincula con las OI según el enfoque en las RI que relacionen a la OIM y su CI en las incidencias de los migrantes en tránsito por la República de Panamá.

### **2.5.1. Teoría Realista.**

Existe una escuela realista con los conceptos clásicos del uso de la fuerza y la lucha por el poder, que luego fueron apoyados y desarrollados en el estudio de las RI por Edgard Carr y Hans

Morgenthau. Dicha escuela afirma que, si una parte importante de la naturaleza humana es la lucha por el poder, también se transmite a las entidades en las que está principalmente involucrada. A nivel internacional, esta lucha de poder puede escalar hasta el punto de la amenaza y el uso de la fuerza, ya que no existe una autoridad supranacional para detenerla (p. 68).

Desde esta perspectiva, las OI serían de poca ayuda en la lucha por el poder porque carecen de la supranacionalidad necesaria para transformar este entorno anárquico. Las OI simplemente serían utilizadas por los Estados más poderosos para llevar a cabo su política de poder de la manera más efectiva para promover sus intereses (p.69).

Algunos ejemplos de cómo un Estado poderoso podría utilizar la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) para promover sus intereses en política internacional son:

- **Facilitación de la migración laboral:** Un Estado poderoso podría trabajar con la OIM para establecer programas de migración laboral que beneficien a sus ciudadanos y a la economía del país. Esto podría implicar la creación de acuerdos bilaterales o multilaterales que faciliten la migración de trabajadores calificados hacia el país, ayudando así a cubrir vacantes en sectores específicos de la economía.
- **Gestión de crisis migratorias:** En situaciones de crisis migratoria, como flujos masivos de refugiados o desplazamientos forzados, un Estado poderoso podría colaborar estrechamente con la OIM para proporcionar asistencia humanitaria, refugio temporal y ayuda en la repatriación de personas desplazadas. Esto no solo ayudaría a mitigar la crisis humanitaria, sino que también podría mejorar la imagen del país en la comunidad internacional.
- **Fomento de la cooperación regional en migración:** Los Estados poderosos podrían trabajar

a través de la OIM para promover la cooperación regional en cuestiones migratorias. Esto podría implicar la facilitación de diálogos entre países vecinos para abordar desafíos comunes relacionados con la migración, como el tráfico de personas o la trata de personas, y desarrollar estrategias conjuntas para abordar estos problemas.

- Fortalecimiento de capacidades y desarrollo institucional: Un Estado poderoso podría proporcionar apoyo financiero y técnico a la OIM para ayudar a fortalecer las capacidades de los países en desarrollo en materia de gestión de la migración. Esto podría incluir la formación de funcionarios, el desarrollo de sistemas de gestión de fronteras y la mejora de los servicios de asistencia a migrantes.
- Defensa de los derechos de los migrantes: Al colaborar con la OIM, un Estado poderoso podría abogar por la protección de los derechos de los migrantes a nivel internacional. Esto podría implicar la promoción de políticas y estándares internacionales que garanticen el trato justo y humano de los migrantes, así como la lucha contra la discriminación y la xenofobia.

En resumen, la colaboración con la OIM puede proporcionar a un Estado poderoso una plataforma para promover sus intereses en política internacional, ya sea facilitando la migración laboral, gestionando crisis migratorias, fomentando la cooperación regional, fortaleciendo capacidades institucionales o defendiendo los derechos de los migrantes.

### **2.5.2. Teoría Neo-Realista.**

Reconoce una estructura anárquica del sistema, donde no existe una autoridad supranacional, que alienta a priorizar su seguridad maximizando su autonomía e influencia a través del poder. A diferencia de la estructura jerárquica del sistema de seguridad nacional, la estructura anárquica del sistema internacional, que se caracteriza por la ausencia de un monopolio de la fuerza

legal, no proporciona una garantía de supervivencia para los Estados.

Por lo tanto, la ausencia de un monopolio legal sobre la fuerza obliga a los Estados a buscar su supervivencia aumentando su poder relativo. Desde este punto de vista, entienden la CI sostenible en las OI, solo si hay Estados que tienen suficiente poder para tolerar que otros Estados obtengan ventajas relativamente en detrimento de ellos y sin amenazar su propio poder.

En otras palabras, las OI pueden contribuir a la CI si hay países hegemónicos que soportan un alto porcentaje de los costos y aplican políticas de palo y zanahoria hacia los países que se benefician (p.69).

### **2.5.3. Teoría Institucionalista.**

Los institucionalistas, examinan las OI desde la perspectiva de lo que hacen en relación con su estructura formal, en todo lo que tiene que ver con su estructura orgánica, los tipos de países que la componen, los poderes que se generan dentro de ella y la toma de decisiones.

Cuando se comprende su estructura burocrática, se comprende lo que la organización puede y no puede hacer. Una OI grande podrá realizar investigaciones, publicar informes extensos y monitorear políticas en una gran cantidad de países simultáneamente. En tal sentido, las OI con poca estructura burocrática tienen un radio de acción limitado.

Es así como dentro de la Teoría Institucionalista se han desarrollado otras teorías o escuelas como:

***La Federalista*** (Carl Friedrich), que promueve la creación de federaciones y confederaciones de Estados para crear un orden común.

***La Funcionalista*** (David Mitrany), que promueve la unificación de los Estados para alcanzar objetivos comunes y afrontar problemas comunes derivados de la interdependencia.

*La Neo-Funcionalista* (Peter Haas), inspirada en la fundación de la Unión Europea, la cual considera que mediante la creación de una OI se pueden abordar o resolver problemas específicos derivados de la interdependencia de los Estados, poniendo en marcha, con ello, procesos de integración (p.70).

#### **2.5.4. Teoría Neo-Institucionalista.**

Las OI tienen un papel importante y su desarrollo se debe, principalmente a recordar que el desarrollo de estas organizaciones depende del equilibrio de las relaciones de poder, no en un sentido militar o coercitivo, sino en el campo específico en el que actúa la organización. El Neo Institucionalismo explica la formación de OI cuando la interdependencia obliga a los Estados a avanzar en la cooperación.

Las OI pueden ayudar a los Estados a cooperar exitosamente para lograr intereses comunes cuando esos intereses no sean mutuamente excluyentes. Sin embargo, cuando un país tiene incentivos para evitar la cooperación, si obtiene beneficios adicionales o teme que otros países lo abandonen, entonces esta cooperación se vuelve difícil de lograr fuera del marco de las OI.

Por lo tanto, los países tienen interés en establecer y mantener OI dedicadas a áreas específicas de cooperación. Las relaciones interdependientes complejas entre países no conducen necesariamente a la formación de OI, pero ayudan a los países a trabajar juntos con éxito y para beneficio mutuo de todas las partes (p. 71).

#### **2.5.5. Teoría Idealista.**

Se basa en la importancia que concede a los valores y a las normas en la vida internacional y, en ese sentido, no sólo guían las acciones de los actores, sino que también considera la estructura ideal de las RRII. Así, es que, en la política internacional, las sociedades formadas por personas

no solo orientan sus acciones hacia el mantenimiento o la adquisición del poder, sino que también se guían por ideales, valores y normas.

Durante las guerras, estos Estados adaptan sus acciones a ciertas normas de comportamiento y, en ese orden, es por lo que las OI ayudan a estabilizar estos ideales y valores comunes entre las diferentes sociedades. El idealismo normativo considera que las OI son representativas del orden de valores propugnado por las sociedades de muchos Estados y respalda firmemente las reglas que rigen dicho orden. Apoya plenamente el multilateralismo, ya que es un proceso en el que todos los Estados interesados, desde el más fuerte hasta el más débil, pueden participar, contribuir y estar representados en el desarrollo de estándares internacionales (p.72).

#### **2.5.6. Teoría Constructivista Social.**

Esta teoría, enfatiza que los actores sociales no solo actúan en función de sus intereses (como en el realismo), sino también en función de valores y normas. Por tanto, la creación de una OI dependerá del consenso existente respecto de los valores y normas que guían la nueva entidad y de si estos valores son ampliamente implementados en la sociedad.

Los constructivistas sociales se centran en el papel de los grupos sociales a la hora de ejercer presión a favor de determinadas normas y valores. Conceden gran importancia al papel desempeñado por las organizaciones no gubernamentales (ONG) a la hora de configurar el flujo de opinión sobre cuestiones concretas. Las ONG pueden utilizar las OI para organizar e implementar internacionalmente ciertos valores sostenidos por los Estados miembros. La burocracia de las OI, a su vez, debe ayudar a las ONG en sus esfuerzos por lograr la aceptación de estos valores en otras sociedades (pp. 73-74).

Luego de la revisión de las corrientes teóricas, se considera que la teoría constructivista social es la que más se acerca a las OI por su enfoque sociológico que sostiene que el conocimiento

y la realidad son construidos socialmente por individuos y grupos a través de la interacción y la comunicación. Ella no solamente se limita a obtener información del entorno, sino que también interpreta y da sentido a esta información en función de sus experiencias, valores y creencias y se centra en cómo se construyen y transmiten las normas, valores y creencias sociales a través de la interacción social.

Esta teoría nos introduce dentro del tema de la CI y nos muestra a las OI construyendo relaciones entre Estados, usando la interacción y comunicación entre ellos. La cooperación a través de las OI se desarrolla por medio de acciones en las que se determinan por intereses que aumenta la interdependencia entre ellos.

**III. CAPÍTULO ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS  
MIGRACIONES**

### **3.1. La Misión de la Organización Internacional de las Migraciones.**

La Real Academia Española no proporciona una definición específica para el término misión organizacional. Sin embargo, en el ámbito empresarial y de gestión, se utiliza ampliamente el término para describir la declaración fundamental de una empresa u organización.

Definir una misión organizacional sirve para establecer una dirección clara y coherente para la organización debido a que proporciona un marco que ayuda a la toma de decisiones estratégicas y a la comunicación efectiva tanto interna como externamente.

De acuerdo con Solís, (2018), para redactar la misión de una organización, se han de elaborar, primeramente, algunas preguntas y ellas son: ¿quiénes somos?, ¿qué buscamos?, ¿qué hacemos, ¿dónde lo hacemos?, ¿por qué lo hacemos y para quién trabajamos?

En tal sentido, y siendo que, en el DI, el primer sujeto reconocido o sujeto primario, es el Estado, es importante destacar que las OI son sujetos secundarios o derivados, puesto que son formadas por los Estados. Por tanto, De Tierra (2020), afirma que sin la acción del Estado las OI no existirían.

Se destaca lo anterior, puesto que se debe tener presente que las OI poseen competencias funcionales que son atribuidas por los Estados que las crean, y en el caso de la OIM, esta surge en un documento constitutivo dentro de la ONU o Carta de San Francisco, cuyo principal objetivo es mantener la paz y la seguridad.

Desde 1951, con el surgimiento de la OIM, hasta 1989, su misión fue ofrecer asistencia a los migrantes y refugiados. Con el tiempo, diversifica sus funciones, haciendo las veces de secretaría técnica, para el caso de las Conferencias Regionales; ente capacitador, para los funcionarios públicos; ente consultor y asesor, para los elaboradores de políticas e impulsores de campañas para el “beneficio de todos”, entre otras tareas (Estupiñán, 2016, p.11).

De ser un organismo operativo logístico, pasó a ser la Agencia para las Migraciones. Este nuevo rol adoptado en las últimas décadas le implicó la adhesión de un modelo de gestión de las migraciones que está diseminado por todo el orbe, dado a que cuenta con personal y con estrategias para asesorar gobiernos, instituciones y formuladores de políticas públicas.

De acuerdo con Estupiñán (2016), la OIM, lejos de plantear sus programas como una obligación, utiliza la estrategia de recomendar en favor de la parte humanitaria como un elemento incuestionable para lograr el consentimiento no solo de los gobiernos, sino que también de la sociedad civil (p.12).

Al ser reconocida como la agencia encargada de abordar y tratar los temas migratorios a nivel mundial, le ha permitido estar presente en las conferencias y foros mundiales, así como en los diálogos de alto nivel impulsados por la ONU para garantizar la inclusión del modelo de gestión migratoria en las agendas de trabajo.

Es así como, producto de lo dispuesto en el Plan de Acción de la Conferencia sobre Población y Desarrollo que tuvo lugar en El Cairo (1994), nacen los Procesos Consultivos Regionales que, con la asistencia técnica de la OIM, dan inicio en 1996, a la Primera Conferencia Regional sobre Migración o Proceso de Puebla y, en 1999, al Encuentro Sudamericano sobre Migraciones, Integración y Desarrollo, que permitió la instalación de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM) en el año 2000.

Posterior a ello, la última vez que se decidió establecer oficialmente las prioridades estratégicas de la OIM fue en 1995, quedando estas consignadas en el documento MC/1842 “Planificación estratégica de la OIM: Hacia el siglo XXI”, que fue aprobado por los Estados miembros en virtud de la Resolución del Consejo N.º 923 (LXXI) del 29 de noviembre de 1995, relativa a “Actividades futuras de la OIM”.

En la Octogésima Cuarta Reunión del Consejo, celebrada en diciembre de 2002, los Estados miembros manifestaron su interés por un debate estratégico renovado sobre las futuras orientaciones y prioridades de la OIM. Por tanto, la administración preparó una nota sobre “Estrategia de la OIM: Realidades migratorias actuales y futuras y función de la OIM”, publicada en el documento MC/INF/262, del 13 de octubre de 2003. Esa nota fue debatida en la Reunión del Consejo de noviembre de 2003 y, a raíz de esas deliberaciones, se elaboró un documento en firme con el título precitado en la nota, el cual se aprecia en el documento MC/INF/274, que fue presentado al Consejo en su reunión de noviembre de 2004, y complementado con información adicional contenida en el documento de reunión CRPNº.15.

En el 2004, se dieron deliberaciones al respecto en el Consejo y el entonces presidente del Consejo de la OIM, Excmo. Embajador L. A. de Alba (México), efectuó una serie de consultas en el transcurso de 2005. A partir de los empeños del embajador de Alba, en el transcurso de 2006 se organizaron varias consultas bajo los auspicios de su sucesor a la presidencia del Consejo, Excmo. Embajador M. Khan (Pakistán), que giraron en torno a tres elementos: la estrategia; el marco institucional; y el programa y presupuesto. Tras esas consultas, y conforme se informaba al Consejo en noviembre de 2006, hubo una percepción clara de que los tres elementos estaban vinculados entre sí, y aunque era posible llegar a un acuerdo con respecto a uno de ellos, el Consejo no debería aprobar nada oficialmente hasta que tuviese un texto listo para su adopción que abarcara los tres elementos.

El 7 de junio de 2007, el Consejo aprobó la Resolución N.º. 1150 (XCIII) en virtud de la cual adoptó el texto antes señalado. Dicha resolución y su anexo conforman la estrategia de la OIM y se observa íntegramente en el documento: MC/INF/287 del 9 de noviembre de 2007.

En la primera parte del documento se puede observar, de forma precisa, que se plantean los objetivos primordiales de la OIM, así:

Facilitar la gestión ordenada y humana de la migración internacional. Sobre la base de su pericia y experiencia, pero con el debido respeto de los mandatos de las demás organizaciones internacionales y en coordinación con las mismas, la OIM debe seguir siendo la principal organización mundial encargada de la gestión de la migración. La Organización seguirá encarando el fenómeno migratorio desde una perspectiva integral y exhaustiva, que comprenda los vínculos con el desarrollo, a fin de alentar al máximo los beneficios de la migración y reducir al mínimo sus repercusiones negativas (OIM/Estrategias, 2007, p. 3).

Es así como desde 2016, sus informes y resoluciones son adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, dado que los mismos giran en torno a cuestiones migratorias como los derechos de los migrantes, la asistencia humanitaria, el desarrollo, la seguridad y las políticas, entre otros (OIM, 2021).

En su calidad de principal OI para las migraciones, la OIM trabaja en términos generales para:

- Ayudar a encarar los crecientes desafíos que plantea la gestión de la migración a nivel operativo.
- Fomentar la comprensión de las cuestiones migratorias.
- Alentar el desarrollo social y económico a través de la migración.
- Velar por el respeto de la dignidad humana y el bienestar de los migrantes.

***Sin embargo, de manera específica, centra sus acciones en doce (12) actividades:***

1. Ofrecer servicios seguros, fidedignos, flexibles y eficaces en función de los costos a personas que requieran asistencia internacional en materia de migración.

2. Fomentar la gestión humana y ordenada de la migración y el respeto efectivo de los derechos humanos de los migrantes, de conformidad con el derecho internacional.

3. Ofrecer asesoramiento experto, realizar estudios y proveer cooperación técnica y

asistencia operativa a los Estados, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, así como a otros interlocutores, a fin de consolidar la capacidad nacional y facilitar la cooperación regional y bilateral en el ámbito de la migración.

4. Contribuir al desarrollo económico y social de los Estados a través de la realización de estudios, del diálogo, del diseño y puesta en práctica de programas relacionados con la migración con el fin de alentar al máximo los beneficios de la migración.

5. Apoyar a los Estados, migrantes y comunidades a fin de que hagan frente a los retos de la migración irregular, inclusive a través del estudio y el análisis de sus causas originarias, del intercambio de información, de la difusión de las mejores prácticas y de la promoción de soluciones que se centren en el desarrollo.

6. Ser un punto de referencia primordial, en el ámbito de la migración, en lo que atañe a la información, investigación y mejores prácticas, así como en el acopio, compatibilidad e intercambio de datos.

7. Promover, facilitar y apoyar los debates y diálogos regionales y mundiales sobre migración, inclusive a través del Diálogo Internacional sobre la Migración, a fin de fomentar la comprensión sobre las oportunidades y retos que trae consigo la migración, así como la identificación y el desarrollo de políticas efectivas para encarar dichos retos, y de determinar los enfoques exhaustivos y medidas que promuevan la Cooperación Internacional.

8. Prestar asistencia a los Estados a fin de facilitar la integración de los migrantes en su nuevo entorno y alentar la participación de las diásporas, inclusive como asociados para el desarrollo.

9. Participar en las respuestas humanitarias, coordinadas en el contexto de los arreglos interinstitucionales en la materia y proveer servicios de migración en otras situaciones de

emergencia o consecutivas a crisis, según corresponda, y en lo referente a las necesidades de las personas, contribuyendo así a su protección.

10. Realizar programas que faciliten el retorno voluntario y la reintegración de refugiados, desplazados, migrantes y otras personas que requieran servicios internacionales de migración, en cooperación con las demás organizaciones internacionales, según corresponda, y teniendo debidamente en cuenta las necesidades y preocupaciones de las comunidades locales.

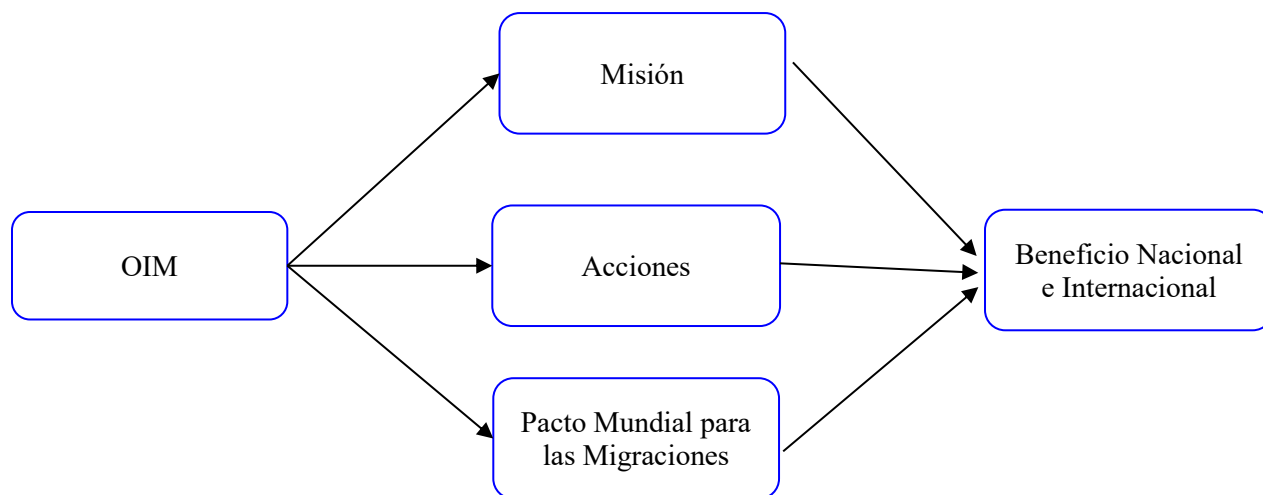
11. Prestar asistencia a los Estados en la preparación y realización de programas y estudios, así como en el suministro de pericia técnica en la lucha contra el tráfico y la trata de personas, en particular de mujeres y niños, de manera consecuente con el derecho internacional.

12. Apoyar los empeños de los Estados en el ámbito de la migración laboral –en particular en lo referente a los movimientos de corta duración– y de las demás categorías de migración circular (OIM/Estrategias, 2007, pp. 3- 4).

Cabe señalar que los datos contemplados en los informes de la OIM presentan el aumento migratorio que se da constantemente en diferentes lugares por lo que, en esta investigación, se revisaron las acciones de cooperación de la OIM que han contribuido a mitigar el impacto social de los migrantes en tránsito por la República de Panamá.

Por todo lo expuesto, es evidente que la misión de la OIM es ejecutar acciones y desarrollarlas para ofrecer a los Estados miembros asistencia y orientación a los migrantes.

Figura 4. Matriz de la OIM en materia de Cooperación Internacional.



**Nota:** La OIM promueve la Cooperación Internacional en favor de cuestiones migratorias.

Fuente de elaboración propia

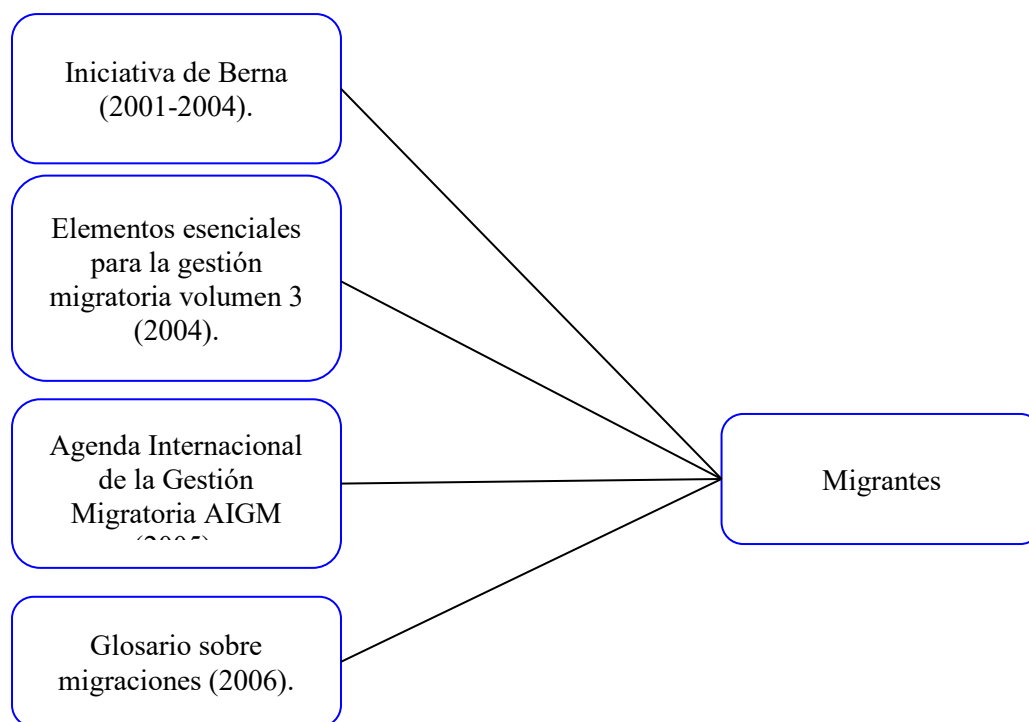
### 3.2. Las acciones de la OIM en materia de Cooperación Internacional.

Por lo anterior, se puede observar que la OIM ha contribuido a la creación de una serie de instrumentos de diversa índole, a fin de alcanzar los objetivos propuestos a nivel global y desarrollar sus actividades y de manera muy específica el número siete (7):

Promover, facilitar y apoyar los debates y diálogos regionales y mundiales sobre migración, inclusive a través del Diálogo Internacional sobre la Migración, a fin de fomentar la comprensión sobre las oportunidades y retos que trae consigo la migración, así como la identificación y el desarrollo de políticas efectivas para encarar dichos retos, y de determinar los enfoques exhaustivos y medidas que promuevan la Cooperación Internacional (OIM/Estrategias, 2007, p. 4).

En tal sentido, los instrumentos que emanan de tal esfuerzo de la CI estandarizan términos, designan diversas funciones gubernamentales relacionadas con la cuestión migratoria y el sistema nacional que se encarga, en forma ordenada, del ingreso y la presencia de extranjeros dentro de los límites de un Estado y de la protección de los refugiados y otras personas que requieren protección (OIM, 2006, p. 29).

Figura 5. Acciones de la OIM.



Nota: Acciones de la OIM en materia de Cooperación Internacional para lograr una migración ordenada, segura y regular.

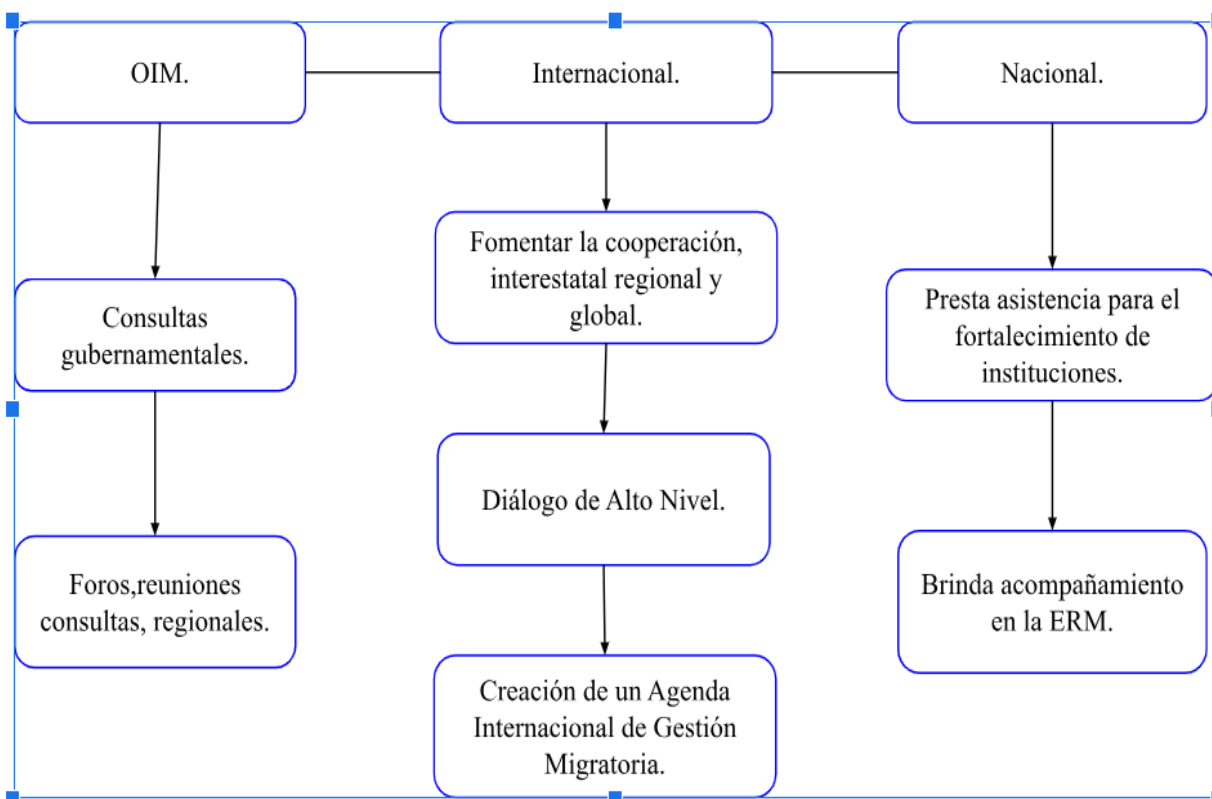
Fuente de elaboración propia.

Es así como, en el orden siguiente, se podrán observar las acciones de la OIM en materia de CI:

### **3.2.1. Primera acción: Iniciativa de Berna (2001).**

Fue lanzada por el gobierno suizo en 2001, como un mecanismo de consulta gubernamental con el objetivo de lograr una mejor gestión de la migración global y regional a través de una cooperación más estrecha entre los Estados, lo que contribuiría a una mejor comprensión de una amplia gama de cuestiones migratorias y un mejor diálogo constructivo entre los Estados (OIM, 2023).

Figura 6. OIM-Acción 1: Iniciativa de Berna 2001-2004.



**Nota:** La Iniciativa de Berna generó diálogos en diversos continentes como Asia, África, Europa y América para “Encauzar la Migración Internacional a través de la Cooperación”

Fuente de elaboración propia.

La Iniciativa de Berna afirmó que no tenía la intención de duplicar o suplantar la labor de otros foros con un mandato específico, por ejemplo, el ACNUR o su Comité Ejecutivo, más bien intentaba considerar de manera global el movimiento de todas las personas, incluidos los refugiados, y señalar a la atención de todos los gobiernos las necesidades específicas de protección, según corresponda (OIM/Agenda Internacional de Gestión Migratoria, 2005, p.171). Fue conducida por un grupo compuesto por representantes del ACNUR, la Comisión Mundial de Migración Internacional (CMMI), el Centro Internacional de Formulación de Políticas Migratorias

(CIFPM), Consultas Intergubernamentales (CI), el Programa Internacional de Políticas relativas a la Migración (PIPM), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Directorio de Justicia y de Asuntos Internos de la Comisión Europea y el Gobierno de Suecia.

Todo lo presentado por la Iniciativa de Berna para el accionar de la OIM, se atendió en diversas reuniones desde su inicio en el 2001, hasta el 2004, en las que se desarrollaron los siguientes eventos: el Simposio Internacional sobre Migración (2001); Consultas de la Iniciativa de Berna (2003); Consultas Regionales de la Iniciativa de Berna para África (2004); Consultas Regionales de la Iniciativa de Berna para Europa y Asia Central (2004); Consultas Regionales de la Iniciativa de Berna para Asia (2004); Consultas Regionales para la Iniciativa de Berna para las Américas (2004) y Segunda Conferencia de la Iniciativa de Berna: “Encauzar la Migración Internacional a través de la Cooperación” (2005).

Se afirma que la Iniciativa de Berna atendió aspectos relevantes de la migración a nivel internacional, entre los cuales pueden mencionarse:

- Derechos Humanos de los migrantes;
- Migración laboral;
- Integración;
- Migración irregular;
- Trata de personas y tráfico de migrantes;
- Cuestiones sobre comercio y salud;
- Retorno de los migrantes y
- Migración y desarrollo.

Cabe destacar que, con la referida Iniciativa, se puso en marcha una serie de investigaciones respecto a políticas sobre la cooperación interestatal en materia de migración con el fin de subsanar

esta laguna en la investigación, las cuales sirvieron para que la OIM obtuviera cinco (5) documentos de investigación para su presentación en la Segunda Conferencia de la Iniciativa de Berna en diciembre de 2004.

Cuatro (4) de los cinco (5) documentos examinan las formas actuales de cooperación interestatal en el ámbito de la migración en Europa y Asia Central, Asia, las Américas y África, mientras que el quinto documento analiza las tendencias de la cooperación interestatal a nivel mundial.

Tomando como punto de partida el rápido crecimiento de los procesos consultivos regionales informales no vinculantes sobre migración, los documentos analizan sus modos de funcionamiento, examinan sus resultados y proporcionan una evaluación de su eficacia para facilitar la cooperación interestatal a nivel regional y mundial, además de sugerir formas en que la cooperación interestatal a nivel regional y mundial podría mejorarse en el futuro.

Aunque el proceso de la Iniciativa de Berna concluyó en 2004, con la finalización de la Agenda Internacional para la Gestión de la Migración (AIGM), el mismo sigue siendo un importante trampolín en el área de la CI sobre Migración y el mismo, allanó el camino hacia las plataformas que discuten las cuestiones relacionadas con la migración mundial como, por ejemplo, el Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 2006 y el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo.

La OIM indica que el espíritu de colaboración y asociación fomentado por la Iniciativa de Berna es esencial para alentar al máximo el potencial constructivo de la migración y reducir sus efectos perturbadores (AIGM, 2005, p.164).

Cuadro 4. Matriz de análisis de la Iniciativa de Berna.

<i>Documentos</i>	<i>Temas</i>	<i>Logros</i>	<i>Reuniones</i>
Resumen y Conclusiones del presidente de las Consultas de Berna I.  Resumen del presidente de la Conferencia de Berna II.  Agenda Internacional para la Gestión Migratoria.  Normas Legales Internacionales y Migración: Un análisis.  Migración y Normas Legales Internacionales.  Cooperación Interestatal y Migración: Estudios de la Iniciativa de Berna.	Derechos Humanos de los migrantes.  Migración laboral.  Integración.  Migración irregular.  Trata de personas y tráfico de migrantes.  Cuestiones sobre comercio y salud.  Retorno de los migrantes.  Migración y desarrollo.	Agenda Internacional de Gestión Migratoria (AIGM)  <b>Identificación</b> de los principios comunes y de las prácticas efectivas para una perspectiva planificada, equilibrada y global de la gestión de la migración interestatal  Una mejor gestión de la migración a nivel mundial y regional por medio de una mayor cooperación entre los Estados.  Comprensión de una amplia gama de cuestiones migratorias y mejoró el diálogo constructivo entre los Estados.	14 y 15 de junio de 2001 en Berna, Suiza, Simposio Internacional sobre Migración.  25 y 26 de marzo 2003 en Addis Abeba, Etiopía, Consultas Regionales de la Iniciativa de Berna para África.  2 y 3 de julio de 2003 en Berna, Suiza, Consultas de la Iniciativa de Berna.  24 y 25 de junio de 2004 en Budapest, Hungría, Consultas Regionales de la Iniciativa de Berna para Europa y Asia Central.  24 y 25 de junio de 2004 en Budapest, Hungría, Consultas Regionales de la Iniciativa de Berna para Europa y Asia Central.  29 y 30 de julio de 2004 en Guilin, China, Consultas Regionales de la Iniciativa de Berna para Asia.  9 y 19 de septiembre de 2004 en Santiago de Chile, Chile, Consultas Regionales de la Iniciativa de Berna para las Américas,  16 y 17 de diciembre de 2004 en Berna, Suiza, Segunda Conferencia de la Iniciativa de Berna: "Encauzar la Migración Internacional a través de la cooperación"

Fuente de elaboración propia.

### **3.2.2. Segunda acción: Agenda Internacional para la Gestión de la Migración (AIGM, 2005).**

Es un instrumento marco de referencia exhaustivo, pero no vinculante para el diálogo, la cooperación, y el fortalecimiento institucional a nivel nacional, regional y mundial para los encargados gubernamentales de la migración a fin de que desarrollen medidas efectivas de gestión

migratoria. Las siglas del documento en inglés son IAMM (AIGM, 2005, p.154).

El documento recoge las opiniones de los países de todo el mundo y sus principales elementos (principios comunes y prácticas efectivas), fueron desarrollados por medio de un proceso de consultas, respetando plenamente la soberanía de cada Estado, y con otras partes interesadas en la migración.

De acuerdo con la OIM (2023), el principio subyacente de la AIGM / IAMM es que la migración es una característica esencial de la vida, por lo que todos los Estados enfrentan un desafío común de encontrar formas de gestionarla de manera más efectiva, de modo que sea segura, ordenada y beneficiosa para todos (migrantes y sociedades). Y, por ello, es el primer intento de los gobiernos de cubrir de manera integral todos los aspectos importantes a nivel internacional.

La OIM, considera que la AIGM sirve como base para fomentar una mayor cooperación entre países en el ámbito de la migración, ya sea bilateral, regional o global. Así mismo, es informativa para otras iniciativas en el ámbito de la migración, como, por ejemplo, la Comisión Mundial sobre Migraciones Internacionales y los empeños de la Organización Internacional del Trabajo para desarrollar un marco no vinculante en materia de migración laboral (AIGM, 2005, p.164).

Por lo anterior, la OIM afirma que constantemente ayuda a cristalizar el potencial de la Agenda, desarrollando seminarios de fortalecimiento institucional y capacitaciones a los gobiernos que deseen fomentar un diálogo más estrecho y una mayor colaboración con los procesos consultivos regionales sobre migración y efectuar estudios sobre las políticas migratorias.

La AIGM consta de doscientas treinta (230) páginas y contiene importantes declaraciones sustanciales sobre cuestiones migratorias extraídas de declaraciones, planes de acción y otros documentos como conclusiones adoptadas en conferencias internacionales y regionales

pertinentes sobre migración.

Dichas declaraciones ofrecen una pauta sobre los temas migratorios de interés para la comunidad internacional e identifican las esferas en que podría haber un consenso internacional, puesto que todo ello era importante para conocer o vislumbrar las causas originarias de la migración, pero reconociendo las limitaciones a la hora de tratar de encararlas a través de instrumentos de gestión de la migración y en los foros respectivos.

Hasta ese momento, el objetivo era acopiar los principios comunes en un marco global que encarara los principales aspectos de la migración, incluidos los derechos humanos de los migrantes, la migración laboral, la integración, la migración irregular, la trata de personas y el tráfico de migrantes, las cuestiones de comercio y salud, el retorno, así como la migración y el desarrollo.

Los temas transversales como la protección de los Derechos Humanos, las cuestiones de género, la salud, la información pública, así como la CI y regional que son inherentes a cada esfera de gestión migratoria, tuvieron cabida en la agenda y salió a relucir que muchos países deben actualizar las políticas y legislación para que tengan debidamente en cuenta la creciente feminización de la migración, incorporando sistemáticamente consideraciones de género con miras a evitar una discriminación implícita por cuestiones de sexo (p.171).

En las cuatro (4) reuniones consultivas regionales, los participantes destacaron que era el momento oportuno para instaurar un proceso de diálogo y consulta sobre gestión de la migración internacional, puesto que la migración se ha convertido en una cuestión primordial a nivel nacional, regional y mundial, sobre todo porque la mayoría de los países son países de migración, y aspiraban a centrarse en lo que los une en lugar de lo que les separa y, por consiguiente, comenzaron a surgir esferas de consenso (p. 172).

En dichas reuniones, los participantes destacaron reiteradamente la necesidad de desarrollar un “lenguaje común” sobre migración, con términos utilizados en el ámbito de la migración que estuvieran al alcance de todos.

Además, afirmaron que las definiciones en ese ámbito eran generalmente vagas, controvertidas o contradictorias. Que no existían definiciones aceptadas universalmente, dado que generalmente la migración ha sido encarada a nivel nacional; por tanto, la terminología sobre la migración es diversa o varía de un país a otro (p. 172).

El formato de la AIGM fue elegido con miras a poner de relieve el carácter no vinculante y práctico del documento. Sus dos (2) elementos esenciales son:

**Veinte (20) principios esbozan hipótesis y principios fundamentales.**

El continuo movimiento de personas a través de las fronteras es una característica integral de un mundo en rauda globalización.

- La gestión ordenada y humana de la migración beneficia tanto a los países como a los migrantes.
- La responsabilidad primordial de la gestión de la migración recae en los Estados: cada Estado tiene el derecho y el deber de desarrollar su propio marco jurídico sobre migración y de proteger la seguridad y el bienestar de su población, de manera coherente con los principios y normas internacionales vigentes.
- De acuerdo con el derecho internacional consuetudinario, los Estados deben proteger y respetar los derechos humanos y la dignidad de los migrantes, sea cual fuera su situación. También cabe conceder particular atención a las necesidades especiales de las mujeres y niños, de los ancianos y de los

minusválidos. Igualmente, los migrantes deben acatar las leyes del país receptor.

- Todos los países comparten el interés común de reforzar la cooperación sobre migración internacional a fin de alentar al máximo sus beneficios.
- La puesta en práctica de políticas migratorias nacionales globales y coherentes es la clave para una política y cooperación migratorias internacionales efectivas en este ámbito. El apoyo brindado a los países que carecen de recursos, estructuras o pericia, con miras al fortalecimiento institucional, puede ser una aportación útil en ese contexto.
- Los instrumentos bilaterales, regionales y mundiales constituyen una base sólida para el desarrollo de perspectivas cooperativas de cara a la gestión de la migración.
- El acatamiento de los principios que reglamentan los derechos humanos internacionales, los derechos de trabajadores migrantes, el derecho que rige las actividades delictivas, forman parte integrante de cualquier sistema de gestión de la migración, ya sea nacional, regional o internacional.
- La cooperación y diálogo entre todos los interlocutores interesados, en particular gobiernos, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil, incluidas asociaciones de migrantes, asociaciones patronales y sindicales, son esenciales para contar con asociaciones efectivas de gestión de la migración y para el desarrollo de políticas de gestión migratoria exhaustivas y equilibradas.
- Los procesos de consulta bilateral, regional e interregional son la clave para el

desarrollo de una gestión de la migración cooperativa y alientan la colaboración a nivel mundial.

- Una gestión efectiva de la migración sólo es posible si se tienen debidamente en cuenta los factores económicos, sociales, políticos, humanitarios, de desarrollo, de salud y de medio ambiente, y también las causas originarias de la migración.
- Hay un vínculo estrecho y complejo entre la migración y el desarrollo; si se encauza adecuadamente dicho vínculo puede contribuir al desarrollo de los países y de su población.
- Un elemento esencial de cara a la gestión de la migración es ofrecer vías adecuadas y regulares para la migración.
- La prevención y reducción de la migración irregular es una responsabilidad que comparten todos los países, con la ayuda de otros interlocutores.
- Es preciso realizar mayores esfuerzos para luchar contra la trata de personas, el tráfico de migrantes y otras actividades delictivas internacionales que afectan a los migrantes, y también para proveer apoyo a las víctimas de la trata.
- La integración de los migrantes fomenta la cohesión social y la estabilidad política, y alienta al máximo las contribuciones que pueden hacer los migrantes, además de reducir el racismo y la xenofobia.
- La familia es el núcleo esencial de la sociedad y, como tal, merece especial atención. En el contexto de la migración, la separación familiar impide la integración, mientras que la reunificación familiar puede contribuir a alentar al máximo los efectos positivos de la integración social y cultural de los migrantes

en la comunidad receptora.

- La difusión de información fidedigna, objetiva y oportuna sobre políticas y procedimientos migratorios permite que los migrantes tomen decisiones informadas. También es preciso informar a la opinión pública y cerciorarse de que los migrantes y la migración cuentan con el respaldo necesario en las sociedades receptoras.
- El acopio, análisis e intercambio sistemático de datos actualizados, fidedignos y comparables sobre todos los aspectos de la migración, al tiempo que se respeta el derecho a la privacidad, son fundamentales de cara a la gestión de la migración nacional, regional y mundial.
- Es preciso realizar mayores estudios sobre los diversos aspectos de la migración a fin de comprender realmente las causas y consecuencias de la migración internacional con miras a la formulación de políticas efectivas (AIGM, 2005, pp.175-177).

### *3.2.2.1. Una serie de prácticas efectivas conexas extraídas de la experiencia práctica de los gobiernos.*

#### **1. Cooperación Internacional.**

##### **→ Diálogo entre los Estados.**

###### **Prácticas efectivas:**

- Entablar un diálogo político y operativo sobre la migración nacional, regional y mundial, que sea exhaustivo, equilibrado y pertinente, entre países, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, incluido el sector privado, con miras a fomentar la comprensión y

colaboración en gestión de la migración.

- Identificar las cuestiones comunes y adoptar respuestas apropiadas y mecanismos efectivos que beneficien a todos los interlocutores.
- Considerar los procesos consultivos regionales y subregionales sobre migración como medios efectivos para fomentar la colaboración interestatal en el ámbito de la migración.
- Fomentar los intercambios interregionales y mundiales, ya que son complementarios a estos empeños y pueden alentar la consolidación mutua.
- Coordinar las medidas para evitar toda superposición innecesaria, colmar las brechas y velar por una utilización eficaz de los recursos disponibles (AIGM, 2005, pp. 179-180).

→ **Asociaciones con miras a la gestión de la migración.**

**Prácticas efectivas:**

- Promover un diálogo e intercambio de información transparente y centrado, concretamente, entre Estados que tienen interés en patrones migratorios particulares a fin de que puedan organizarse para compartir responsabilidades.
- Examinar las funciones y contribuciones eventuales de los diversos interlocutores, ya se trate de gobiernos, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, sector privado, miembros de la sociedad civil, incluidos los propios migrantes y los medios de comunicación, a fin de contribuir a una gestión más efectiva de la migración, a su propio nivel y a través de mayores empeños concertados,

cooperativos y complementarios.

- Tener debidamente en cuenta los acuerdos bilaterales y regionales para facilitar la gestión de la migración en esferas como el reconocimiento mutuo de visados de estancia temporal, facilitación del tránsito con miras al retorno, reconocimiento del estatuto de residente permanente, exoneración de visados y otros acuerdos operativos.
- Desarrollar acuerdos más equitativos y efectivos para repartir las cargas y responsabilidades que entraña la gestión de la migración, en particular aliviando la carga que recae en los países de primer asilo y en aquéllos que albergan considerables cantidades de refugiados.
- Hay que considerar que la cooperación interestatal implica que ciertos países deben prestar asistencia a otros, por ejemplo, a través de la cooperación técnica (AIGM, 2005, pp. 180-181).

## **2. Políticas migratorias nacionales.**

### **Prácticas efectivas:**

- Establecer políticas que no consideran aisladamente la migración regular y la migración irregular, y que encaren la migración de manera exhaustiva y equilibrada, considerando sus causas, manifestaciones y efectos, y teniendo debidamente en cuenta los vínculos entre la migración y otras esferas políticas pertinentes.
- Desarrollar políticas migratorias nacionales que respondan a las necesidades del mercado laboral, faciliten la reunificación familiar, satisfagan las obligaciones humanitarias y encaren la seguridad interna, al

tiempo que promueven la previsibilidad y flexibilidad.

- Elaborar políticas migratorias nacionales basadas en legislaciones exhaustivas que rijan la admisión, residencia, expulsión y nacionalización de extranjeros.
- Establecer políticas, legislaciones e instituciones nacionales que sean transparentes, flexibles, y consecuentes, y que provean información y puedan ser modificadas y desarrolladas.
- Crear o reforzar las estructuras administrativas de gestión de la migración y dotarlas de la capacidad suficiente para así poder encauzar la migración.
- Fomentar la coordinación entre las autoridades encargadas de las distintas etapas del proceso de migración, inclusive a través de consultas interministeriales y, cuando corresponda, tratar de centralizar la migración en un solo ministerio o institución a fin de acrecentar la equidad, celeridad y eficacia de las decisiones y procedimientos administrativos.
- Elaborar políticas nacionales que tengan debidamente en cuenta los procesos regionales y subregionales sobre migración y sean consecuentes con los mismos.
- Desarrollar políticas migratorias nacionales en estrecha consulta y colaboración con importantes interlocutores migratorios, incluidos el sector privado, organizaciones no gubernamentales y otros miembros de la sociedad civil, a fin de fomentar la aceptación pública, la eficacia de las políticas y de promover la cohesión social (AIGM, 2005, pp. 181-183).

### 3. En cuanto a la entrada y permanencia.

#### **Prácticas efectivas:**

- Facilitar la entrada autorizada, y racionalizar los procesos administrativos correspondientes.
- Velar por que todos los procedimientos que rigen la entrada y permanencia de extranjeros respeten y protejan los derechos de las personas concernidas.
- Intercambiar regularmente información entre gobiernos sobre las políticas nacionales relativas a la entrada y permanencia. Establecer políticas que no consideran aisladamente la migración (AIGM, 2005, p. 184).

#### → **Requisitos en materia de visados.**

#### **Prácticas efectivas:**

- Instaurar procedimientos efectivos para encauzar y controlar la entrada y permanencia de migrantes y homogeneizar las políticas de entrada para luchar eficazmente contra la migración irregular.
- Llevar a la práctica procedimientos de concesión de visados equitativos, transparentes, expeditivos y fáciles de seguir, suministrando con ese fin información comprensible y accesible sobre los procedimientos y requisitos en materia de visados.
- Facilitar la concesión de visados de entrada múltiple para turistas, visitas familiares y otros fines temporales, recurriendo a la tecnología e información compartida y disponible.
- Intercambiar información sobre las obligaciones y prácticas efectivas en los procedimientos de concesión de visados y colaborar al respecto,

especialmente con los países limítrofes.

- Considerar la homogeneización de los regímenes de concesión de visados, particularmente a nivel regional o subregional.
- Poner en práctica procedimientos de concesión de visados que especifiquen los requisitos previos para temporeros, así como los requisitos de residencia permanente.
- Dar un trato más humano y transparente a las personas que solicitan visados.
- Considerar la exoneración de visados para determinados países y en caso de ciertos refugiados y otros que necesitan protección temporal, a fin de que puedan escapar de la persecución y de otras graves violaciones de los derechos humanos (AIGM, 2005, pp. 184-185).

**→ Control de fronteras.**

**Prácticas efectivas:**

- Poner en práctica procedimientos que garanticen trámites de entrada y salida justos y no discriminatorios y que, en lo referente a la admisión de migrantes, eviten discriminaciones por motivos de raza, religión, sexo o minusvalía.
- Establecer estructuras y mecanismos apropiados para el control de fronteras, cerciorándose del buen funcionamiento de los procedimientos de cruce de fronteras. Ello comprende la preselección de las personas que llegan, la elaboración, por parte de los transportadores, de informes previos sobre los pasajeros que llegan, recurriendo para ello a tecnologías modernas como la biometría.

- Intercambiar información y alentar la colaboración entre países limítrofes para fomentar la eficacia de los procedimientos de control de fronteras y la homogeneización de los controles fronterizos a fin de evitar que algunos asuman más responsabilidades que otros.
- Identificar y promover el pleno cumplimiento de las normas internacionales relativas a la emisión de documentos de viaje, a la información contenida en los mismos y a controles de seguridad, incorporando salvaguardias contra la falsificación.
- Capacitar a los funcionarios de fronteras en materia de derecho internacional y nacional.
- Consolidar la colaboración en la gestión de fronteras a fin de luchar contra el tráfico y la trata de personas.
- Proveer asistencia a migrantes que están desamparados o que corren peligro (AIGM, 2005, pp. 185-186).

→ **Residencias.**

**Prácticas efectivas:**

- Velar por que las políticas y procedimientos de residencia nacional establezcan una distinción clara entre la situación y los requisitos del residente permanente y del temporal y estipulan criterios claros para la extensión, modificación o retiro de la autorización de residencia.
- Suministrar información a migrantes sobre los requisitos y procedimientos de residencia.
- Intercambiar información y fomentar la colaboración entre países limítrofes

para acrecentar la eficacia de las políticas de residencia (AIGM, 2005, pp. 186-187).

#### **4. En cuanto a la migración regular.**

##### **→ Migración temporal.**

###### **Prácticas efectivas:**

- Promover la utilización de ciertas formas de migración temporal, como la migración de corta duración y relacionada con proyectos concretos, a fin de satisfacer las necesidades de los mercados laborales; y mejorar las competencias de nacionales de países de origen, especialmente de países en desarrollo y de países con economías en transición.
- Fomentar las consultas regulares bilaterales o multilaterales para identificar y satisfacer las necesidades migratorias temporales a través de vías ordenadas que incluyan la conclusión de acuerdos bilaterales o multilaterales.
- Identificar los sectores de empleo que podrían ser convenientes para los trabajadores migrantes temporales.
- Definir las categorías de migrantes temporales, de conformidad con objetivos previstos específicos, por ejemplo, negocios, visitas a familiares o estudios.
- Poner en práctica medidas que permitan y faciliten la migración temporal y las permanencias cortas múltiples gracias a sistemas efectivos de inscripción y de concesión de visados de entradas múltiples, recurriendo para ello a la tecnología disponible y al intercambio de información para el

turismo, viajes de negocio, visitas a familiares u otros fines temporales.

- Suministrar información clara, accesible y comprensible sobre las oportunidades de migración temporal y los medios requeridos, sobre los derechos y las responsabilidades de los migrantes, así como sobre los medios para acceder a la misma, inclusive a través de servicios como centros de información para migrantes.
- Poner en práctica programas de migración temporal que ofrezcan a los migrantes temporeros un estatuto jurídico seguro, que comprenda derechos y responsabilidades consecuentes con su condición de temporal.
- Promover y poner en práctica medidas que garanticen que la migración temporal lo sea realmente, por ejemplo, condicionando una entrada ulterior al retorno dentro de los plazos previstos.
- Estipular condiciones claras, en los países que recurren a los programas de migración temporal como medio eventual para la migración permanente, a fin de determinar quiénes reúnen los requisitos para obtener una autorización permanente.
- Promover el acopio y análisis de datos sobre la migración temporal (AIGM, 2005, pp. 187-189).

**→ Migración con fines educativos o capacitación.**

**Prácticas efectivas:**

- Fomentar la Cooperación Internacional a fin de permitir una capacitación educativa, cultural, profesional, etc., a través de una migración de corta duración y de becas, cerciorándose de que los participantes retornen a su

país de origen una vez concluidos sus estudios o capacitación.

- Considerar la posibilidad de permitir el acceso de los estudiantes extranjeros al mercado laboral del país receptor durante el periodo educativo a fin de que adquieran una experiencia laboral práctica.
- Prever el reconocimiento mutuo de las calificaciones educativas.
- Determinar si es posible ofrecer incentivos de retorno y reintegración a los estudiantes, que consistan en oportunidades de empleo, incrementos salariales, fondos con destino fijo y becas.
- Ver la posibilidad de establecer programas para mantener el contacto con los estudiantes en el extranjero y ofrecerles asistencia de reintegración y empleo tras su retorno (AIGM, 2005, pp. 189-190)

→ **Migración con fines de negocios o turismo.**

**Prácticas efectivas:**

- Alentar una comprensión positiva del turismo como un fenómeno que crea oportunidades pecuniarias y de intercambio cultural para las industrias nacionales, regionales y locales.
- Promover acuerdos de turismo recíprocos entre los Estados.
- Exhortar a las consultas y a la colaboración entre Estados a fin de que desarrollen instrumentos que faciliten la migración empresarial y laboral temporal con fines específicos, como por ejemplo los visados para visitantes de negocios que autoricen la entrada en varios países.
- Fomentar acuerdos bilaterales y multilaterales de trabajo temporal para satisfacer las necesidades del mercado laboral y alentar la seguridad y

previsibilidad de los viajes y trato en el extranjero.

- Promover mecanismos regionales de integración económica para facilitar los negocios y la movilidad laboral intrarregional (AIGM, 2005, pp. 190-191).

→ **Migración con fines de visita a familiares.**

**Prácticas efectivas:**

- Facilitar los contactos y visitas temporales de familiares.
- Establecer medidas adecuadas para evitar largas esperas en la obtención de autorizaciones de entrada de familiares cercanos (AIGM, 2005, p. 191).

→ **Migración permanente.**

**Programas de inmigración.**

**Prácticas efectivas:**

- Desarrollar programas de inmigración transparentes en cuanto a los criterios y procedimientos requeridos para así evitar retrasos y gastos administrativos innecesarios.
- Considerar la posibilidad de establecer programas previos a la partida para preparar a los migrantes de cara a su transición en las nuevas sociedades, que comprendan la enseñanza de idiomas y la orientación cultural, así como programas consecutivos a la llegada, que les ayuden a integrarse y adaptarse a la nueva sociedad, y cuyos gastos serán sufragados por el empleador, patrocinador, familiar o nuevo inmigrante.
- Permitir el acceso a prestaciones como la atención de salud, la educación y el empleo para facilitar la integración (AIGM, 2005, p. 192).

**→ Reunificación familiar.****Prácticas efectivas:**

- Facilitar la reunificación familiar con los familiares directos de los migrantes, ofreciéndoles el estatuto de residentes permanentes o dándoles la posibilidad de obtenerlo.
- Llevar a la práctica medidas que conduzcan a la reunificación de manera positiva, humana y expeditiva, particularmente en el caso de los hijos.
- Considerar un proceso de patrocinio para la reunificación familiar, que estipule quién puede patrocinar a un familiar y bajo qué circunstancias.
- Circunscribir los rechazos de solicitudes de reunificación familiar a cuestiones de seguridad, delitos graves, amenazas a la salud pública o a los sistemas de salud pública, o a una capacidad financiera de sustento inadecuada.
- Homogeneizar la definición de núcleo o unidad familiar, teniendo debidamente en cuenta las distintas normas culturales (AIGM, 2005, pp. 192-193).

**→ Reasentamiento por razones humanitarias.****Prácticas efectivas.**

- Organizar consultas regulares entre los países, el ACNUR y otros interlocutores pertinentes a fin de identificar las necesidades humanitarias de reasentamiento de manera equilibrada y global y de desarrollar perspectivas coordinadas para encararlas.
- Aclarar las responsabilidades pertinentes de los asociados de

reasentamiento, con miras a facilitar el reasentamiento planificado, ordenado y seguro de casos humanitarios identificados.

- Preparar a las personas para su reasentamiento mediante cursos de enseñanza de idiomas y de orientación cultural, proporcionándoles la atención médica y de salud mental apropiada, así como asistencia consecutiva a su llegada que comprenda capacitación profesional y asistencia en el empleo para facilitar su integración social, cultural y económica en la nueva sociedad, además de fomentar una autonomía temprana (AIGM, 2005, p. 193).

## **5. En cuanto a migración laboral.**

### **Prácticas efectivas:**

- Establecer medidas nacionales que reglamenten la oferta y la demanda de recursos humanos, vinculados a empeños bilaterales y multilaterales y desarrollándose en consulta con interlocutores clave.
- Ver la posibilidad de desarrollar sistemáticamente mecanismos de migración laboral para trabajadores migrantes altamente calificados, calificados y poco calificados a efectos de satisfacer la demanda de mano de obra en los países de destino y de responder a la oferta de mano de obra y al desempleo en los países de origen.
- Crear programas que satisfagan las necesidades específicas de los países de origen y de destino, encarando los derechos y responsabilidades de todas las partes concernidas y ofreciendo protección a los trabajadores migrantes, inclusive el acceso a los funcionarios consulares de su país de origen.

- Establecer procedimientos y legislaciones transparentes para definir las categorías de los trabajadores migrantes, los criterios de selección, así como la duración y condiciones de su permanencia.
- Efectuar consultas nacionales e internacionales a fin de congregarse a los funcionarios pertinentes para que aborden las cuestiones del mercado laboral y de la migración laboral.
- Fomentar el intercambio de información y las consultas sobre políticas, legislación y procedimientos para identificar los excedentes y déficit en los mercados laborales respectivos y las posibilidades para combinar la oferta con la demanda de mano de obra.
- Instaurar medidas con miras a la incorporación de los trabajadores migrantes potenciales en los mercados laborales extranjeros y brindar asistencia previa a la partida, por ejemplo, cursos de enseñanza de idiomas y de orientación cultural, y de capacitación profesional, según corresponda.
- Proveer información a los trabajadores que emigraron sobre las condiciones de trabajo, de salud y de seguridad, sobre sus derechos y sobre las fuentes de apoyo disponibles en el país de destino.
- Sondar la adopción de medidas para que haya un reconocimiento mutuo de calificaciones.
- Realizar programas que fomenten el desarrollo de competencias y los mecanismos de ahorro e inversión como incentivos para el retorno de migrantes a los países de origen y asistirlos en ese empeño.
- Proteger a los trabajadores migrantes, realizando campañas de información

pública que conciencien sobre los derechos de los migrantes y velar por que los migrantes reciban las prestaciones sociales y laborales que les corresponden.

- Promover, en el caso de los trabajadores migrantes autorizados, el goce del mismo trato acordado a los trabajadores nacionales, a saber, el acceso a la capacitación, a un sueldo mínimo, a un número máximo de horas de trabajo; prohibir el trabajo de menores; y otorgar el derecho a establecer sindicatos.
- Adoptar medidas que garanticen los plenos derechos a las trabajadoras migrantes.
- Velar por que los trabajadores temporales tengan pleno acceso a los servicios consulares.
- Tomar medidas con miras a la integración de los trabajadores migrantes a fin de alentar la aceptación cultural, cerciorándose de que se respetan y protegen los derechos de los migrantes y de sus familiares.
- Llevar a la práctica medidas que reconozcan y faciliten la utilización de las competencias de los trabajadores altamente calificados en el país de destino.
- Suministrar información a los migrantes potenciales sobre avisos de vacantes, requisitos de reconocimiento de calificaciones profesionales y toda información práctica, por ejemplo, el pago de impuestos o las políticas de despido.
- Promover la realización de estudios y análisis sobre las repercusiones que tienen los trabajadores migrantes en el mercado laboral local (AIGM 2005, pp. 194-196).

## **6. En cuanto a la migración irregular.**

### **→ Trata de personas y tráfico de migrantes.**

#### **Prácticas efectivas:**

- Ratificar y llevar a la práctica el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños y el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementan la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional de 2000.
- Poner en práctica medidas para prevenir la trata de personas, ya sea para la explotación sexual u otra. Establecer un diálogo político y operativo sobre la migración.
- Alentar la participación de todos los interlocutores concernidos, incluidas organizaciones internacionales y regionales, la sociedad civil y el sector privado, en las actividades destinadas a prevenir y luchar contra la trata de personas y el tráfico de migrantes.
- Adoptar legislaciones efectivas que incluyan sanciones contra quienes explotan a los migrantes o inducen a la trata, así como contra quienes se benefician de la trata y del tráfico de personas.
- Consolidar la cooperación bilateral y multilateral y la asistencia mutua entre todas las autoridades competentes a fin de prevenir y luchar contra las actividades delictivas, particularmente la trata de personas, relacionada frecuentemente con la migración irregular.
- Reforzar la labor de concienciación en todas las instancias, inclusive a

través de campañas de capacitación y de información y propaganda, que dan a conocer los aspectos adversos del tráfico y la trata y de las violaciones conexas, y también sobre la asistencia disponible para las víctimas de la trata a fin de disuadir a quienes están considerando la posibilidad de recurrir a la migración irregular o de advertir a quienes podrían ser objeto de trata, particularmente a mujeres y niños.

- Fomentar el intercambio bilateral y multilateral de experiencias e información a nivel operativo a fin de acrecentar la base de conocimientos sobre la trata y de tener un panorama más completo de las actividades de trata y tráfico de personas y alentar la cooperación entre Estados, incluida la verificación de documentos y de la identidad.
- Prestarse asistencia mutua con relación a las actividades delictivas para el enjuiciamiento y condena de traficantes, especialmente de grupos delictivos internacionales, y adoptar las medidas nacionales adecuadas para proporcionar asistencia, inclusive de fortalecimiento institucional, si es necesario.
- Adoptar una legislación nacional que permita incautar los beneficios directos o indirectos generados por el tráfico de migrantes, así como los medios de transporte de los traficantes o de sus cómplices que sirven para el tráfico de migrantes (AIGM, 2005, pp. 196-197).

**→ Protección de las víctimas de la trata de personas.**

**Prácticas efectivas:**

- Adoptar una legislación nacional que establezca las medidas, estructuras y

recursos necesarios para proteger y asistir a las víctimas de la trata, incluyendo el derecho a la residencia temporal en los países de destino, el acceso a la protección jurídica y a la asistencia según corresponda, poniendo, a disposición servicios de interpretación en el país receptor, así como asistencia para el retorno al país de origen y la reintegración.

- Poner en práctica medidas que establezcan una clara distinción entre el traficante y la persona objeto de trata con relación a los principios, la protección necesaria, y los tipos y niveles de sanción.
- Adoptar la legislación apropiada para proteger los derechos humanos de los migrantes, sea cual fuera su situación jurídica, especialmente de quienes han sido víctimas de la trata.
- Cooperar con los Estados cuyos nacionales han sido objeto de trata a fin de desarrollar programas de retorno y reintegración para víctimas de la trata.
- Proteger a las víctimas y a otras personas que están dispuestas a atestiguar con miras al enjuiciamiento y condena de los traficantes, para que sean testigos en los juicios contra traficantes y contrabandistas (AIGM, 2005, pp. 197-199).

## **7. En cuanto a los derechos humanos de los migrantes.**

### **Prácticas efectivas:**

- Adherir y llevar a la práctica eficazmente a nivel nacional los tratados existentes de derechos humanos.
- Adoptar y poner en práctica medidas que prevengan las violaciones de los derechos humanos de los migrantes y su explotación, y que garanticen la

protección de los derechos humanos en todas las etapas del proceso migratorio, inclusive en la deportación.

- Velar para que se conceda particular atención a las necesidades específicas de las mujeres y niños, de los ancianos y de los minusválidos.
- Distribuir información relativa a los derechos humanos de los migrantes para promover el respeto de su dignidad y contrarrestar las actitudes en contra de los migrantes, además de informarles sobre sus obligaciones y responsabilidades en los países de acogida.
- Aplicar las normas y principios internacionales, relativos a los derechos humanos, en el derecho y práctica nacionales, ofreciendo con ese fin oportunidades de capacitación de funcionarios y estableciendo mecanismos de aplicación y control tanto en las administraciones gubernamentales como en el sistema judicial nacional.
- Poner en práctica medidas que garanticen el acceso efectivo de los migrantes a instituciones judiciales y a medidas que remedien las violaciones de sus derechos humanos, incluida la consideración de una eventual indemnización de las víctimas y de la sanción de los perpetradores.
- Poner en práctica medidas que garanticen la emisión de todos los documentos necesarios para el goce y ejercicio de los derechos jurídicos a fin de dar efecto al derecho a ser reconocido, en cualquier parte, como una persona ante la ley.
- Promover el respeto por parte de las autoridades competentes de un Estado donde ha sido detenido un migrante, para que cumplan con la obligación de

posibilitar la asistencia y protección consular.

- Apoyar a las instituciones de la sociedad civil para que promuevan la comprensión y el respeto de los derechos humanos de los migrantes (AIGM, 2005, pp. 199-201).

→ **Principio de no discriminación.**

**Prácticas efectivas:**

- Poner en práctica medidas que garanticen el trato apropiado de migrantes, sea cual fuera su situación, y prevenir actitudes y políticas racistas o xenófobas, además de eliminar las prácticas discriminatorias hacia los migrantes.
- Llevar a la práctica medidas que protejan a los extranjeros al igual que a los nacionales en contra de la discriminación por raza, religión, sexo, nacionalidad y otros motivos.
- Adoptar medidas que velen por la integridad física, la dignidad, las creencias religiosas y los valores culturales de los migrantes y sus familiares.
- Promover, especialmente, la protección de personas que pertenecen a minorías para que no sufran de un trato discriminatorio injustificado.
- Adoptar y llevar a la práctica medidas que, en el marco del derecho nacional e internacional, concedan a los migrantes autorizados de larga fecha, los mismos derechos, protección y libertades que a los demás ciudadanos, residentes permanentes u otras personas que están legalmente presentes en el país (AIGM, 2005, pp. 201-202).

→ **Principio de non-refoulement. “no devolución”**

- Adoptar y poner en práctica una legislación y mecanismos que garanticen que los refugiados están protegidos contra el refoulement.
- Elaborar y adoptar una legislación y mecanismos que garanticen que los migrantes no sean devueltos a un lugar donde corren el riesgo de ser torturados o tratados de manera cruel o inhumana (AIGM, 2005, p. 202).

→ **Apátridas.**

**Prácticas efectivas:**

- Adopción de medidas adecuadas a nivel nacional e internacional para prevenir y reducir la situación de apátrida y ofrecer un estatuto jurídico a los apátridas, incluido el acceso a la Convención de 1954 sobre el Estatuto de los Apátridas, la prevención de los apátridas con la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, la Carta Africana de 1990 sobre los Derechos y el Bienestar del Niño y el Convenio Europeo de 1997 sobre la Nacionalidad, y ejecutar estas legislaciones nacionales para ponerlas en práctica.
- Poner en práctica procedimientos simplificados con miras a facilitar la adquisición de una nacionalidad para aquellos migrantes que de lo contrario serían apátridas.
- Considerar la legislación que autorice la inscripción de los niños nacidos en el territorio y conceda la nacionalidad a cualquier niño nacido o encontrado en el territorio que, de lo contrario sería apátrida, conforme a lo estipulado en el Artículo 7 de la Convención sobre los Derechos del Niño (AIGM),

2005, pp. 202-203).

→ **Personas desplazadas internamente.**

**Prácticas efectivas:**

- Promover y adoptar medidas que garanticen la protección y asistencia a las personas desplazadas internamente, incluida la protección por parte de sus autoridades nacionales puesto que son nacionales del país donde están localizados.
- Difundir y promover los “Principios rectores de los desplazamientos internos” y capacitar a funcionarios gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales con miras a su puesta en práctica (AIGM, 2005, pp. 203-204).

**8. En cuanto al asilo y protección de los refugiados.**

**Prácticas efectivas:**

- Identificar adecuadamente las necesidades de los solicitantes de asilo y refugiados y responder como corresponde a sus necesidades, incluyendo el acceso a la protección dentro del contexto más amplio de la gestión migratoria.
- Reforzar los empeños internacionales de lucha contra el tráfico y la trata de personas.
- Mejorar el acopio de datos y realizar mayores estudios sobre el nexo entre el asilo y la migración.
- Reducir los movimientos irregulares y secundarios.
- Fomentar el diálogo y cooperación entre el ACNUR y la OIM.

- Realizar campañas de información para los migrantes potenciales sobre las perspectivas de migración legal y sobre los peligros que entraña el tráfico y la trata de personas.
- Retornar a las personas que no necesitan protección internacional (AIGM, 2005, pp. 204-205).

**9. En cuanto a la integración de los migrantes.**

**Prácticas efectivas:**

- Promover la integración de los migrantes que tienen derecho a la residencia a largo plazo y facilitar ese proceso a través de políticas educativas y sociales.
- Desarrollar políticas y programas de integración exhaustivos que encaren los aspectos lingüísticos, sociales, sanitarios, educativos, políticos y económicos de la integración y el respeto de los derechos humanos y de la dignidad de los migrantes.
- Extender ciertos elementos del programa de integración a los migrantes temporeros para que puedan desenvolverse efectivamente en el país receptor.
- Desarrollar y llevar a la práctica cursos de capacitación, de enseñanza de idiomas y de orientación cultural en países de origen para iniciar el proceso de integración.
- Alentar la participación de migrantes en programas de integración y, por consiguiente, en el proceso de integración en general.
- Desarrollar programas de integración que consideren la participación de

interlocutores pertinentes en el seno de la sociedad, particularmente de representantes de los sectores políticos, sociales, culturales y privados en el proceso de integración para fomentar un apoyo amplio de cara a la integración de los migrantes.

- Adoptar medidas que permitan a los migrantes regulares y a sus familiares, cuya permanencia en el país receptor está legalmente autorizada, gozar de los derechos sociales, políticos, civiles y económicos básicos.
- Realizar programas de integración que eviten la discriminación entre grupos beneficiarios y también entre ellos y la población local.
- Proveer y difundir información adecuada en cuanto a los programas y servicios de integración para los migrantes.
- Adoptar programas de lucha contra la discriminación para prevenirla a nivel público y privado.
- Llevar a la práctica políticas migratorias nacionales que concedan a los migrantes regulares un acceso general de a los servicios sociales.
- Considerar la concesión del derecho a voto local para migrantes y a la adhesión a partidos políticos para los extranjeros.
- Aplicar medidas que garanticen que los migrantes reciben los cuidados y la atención médica necesaria, sin ninguna otra distinción que la de carácter médico.
- Tomar medidas que permitan que los niños tengan acceso a la educación.
- Adoptar medidas con miras a la capacitación de los migrantes, en particular de los adolescentes y mujeres, cuando las condiciones lo permitan.

- Prestar asistencia con miras a la integración de los migrantes por el trabajo, a través de servicios de colocación, de capacitación profesional y de actualización profesional.
- Promover medidas para reconocer las calificaciones y competencias de los migrantes (AIGM, 2005, pp. 205-207).

#### **10. En cuanto a la naturalización y nacionalidad.**

##### **Prácticas efectivas:**

- Adoptar y dar a conocer normas y procedimientos claros y transparentes que se apliquen de manera equitativa con miras a la obtención de la nacionalidad a través de la naturalización.
- Vincular las políticas de nacionalización, incluida la naturalización, con los programas de inmigración e integración.
- Establecer procedimientos y criterios para la naturalización de migrantes que residen en el país desde hace tiempo.
- Adoptar medidas que faciliten la obtención de la nacionalidad para los apátridas (AIGM, 2005, p. 207).

#### **11. En cuanto al retorno de los migrantes.**

##### **Prácticas efectivas:**

- Reforzar la cooperación entre las autoridades de los países de origen, tránsito y destino para encauzar efectivamente el retorno con miras a facilitar el regreso y la reintegración.
- Concluir acuerdos bilaterales para facilitar el retorno voluntario u obligatorio de los migrantes no autorizados, incluidas medidas para un retorno humano y ordenado.

- Promover la participación de los migrantes en la planificación y gestión de su retorno y reintegración.
- Adoptar medidas adecuadas para garantizar que los migrantes que han retornado a sus países de origen o a sus lugares de residencia habitual no sean objeto de discriminación, enjuiciamiento o sanción por haber dejado su antiguo lugar de residencia.
- Instaurar políticas migratorias que prevean la transferencia de pensiones y de otros beneficios, así como la aportación de bienes y competencias, facilitando y fomentando así el sostenimiento del retorno.
- Promover la cooperación entre países de origen y destino a fin de facilitar la puesta en práctica de la obligación que tienen los Estados de aceptar el retorno de sus nacionales.
- Considerar la inclusión del retorno en los acuerdos o arreglos amplios de cooperación migratoria interestatal.
- Tomar medidas, ejecutadas por autoridades gubernamentales, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales y otros interlocutores internacionales, con miras a prestar asistencia a los migrantes antes, durante y después de su retorno (AIGM, 2005, pp. 208-209).

**→ Retorno voluntario asistido.**

**Prácticas efectivas:**

- Proveer información objetiva y fidedigna, por ejemplo, sobre las condiciones reinantes en el país de origen, y asesoramiento para permitir que los migrantes tomen una decisión libre e informada en cuanto a su

retorno.

- Adoptar medidas que establezcan condiciones y provean medios que permitan el retorno voluntario, seguro y digno de los migrantes, velando por el respeto de sus derechos humanos.
- Promover la activa participación del migrante en la planificación de su retorno con miras a facilitarlos (OIM/AIGM, 2005, pp. 209-210).

→ **Retorno obligatorio.**

**Prácticas efectivas:**

- Promover las políticas de retorno obligatorio que sean humanas y justas.
- Promover medidas que garanticen que el retorno obligatorio se realice de manera segura y digna.
- Promover medidas que eviten el retorno forzado a situaciones peligrosas.
- Velar por que el retorno obligatorio sea conforme a las normas de derecho internacional.
- Ejecutar el retorno obligatorio contando con el pleno conocimiento y consentimiento del país de origen e inclusive a través de medidas como la conclusión de acuerdos bilaterales y multilaterales (OIM/AIGM, 2005, p. 210).

→ **Retorno temporal de migrantes.**

**Prácticas efectivas:**

- Considerar medidas de concesión de visados y de carácter administrativo que faciliten el retorno y reingreso temporal mediante, por ejemplo, la emisión de visados de entrada múltiple en los casos correspondientes.

- Promover oportunidades para el retorno temporal de los migrantes a los países de origen o de residencia habitual sin que pierdan la posibilidad de reingresar en el país receptor.
- Considerar la posibilidad de ofrecer oportunidades de retorno al tiempo que se mantiene el acceso a ciertas prestaciones a las que tienen derecho en dicho país (OIM/AIGM, 2005, p. 211).

→ **Reintegración de los migrantes.**

**Prácticas efectivas:**

- Alentar y fomentar la reintegración de los migrantes que retornan, inclusive facilitando la utilización de sus competencias y recursos.
- Hacer que los migrantes que retornan participen plena y equitativamente en la vida comunitaria a través de medidas que les den acceso a los servicios públicos.
- Desarrollar medidas de reintegración adaptadas que tengan en cuenta la situación y necesidades de los migrantes que retornan y también de la comunidad a la que retornan.
- Obtener el apoyo del país de destino y de otros interlocutores pertinentes según corresponda para los programas de reintegración.
- Preparar a la comunidad local en el país de origen a fin de que acepte y facilite la reintegración de los migrantes que retornan (OIM/AIGM, 2005, pp. 211-212).

**12. En cuanto a fortalecimiento institucional.**

**Prácticas efectivas:**

- Reforzar la capacidad de los Estados de encauzar adecuadamente la migración en todos sus diversos aspectos.
- Promover esfuerzos a nivel regional e internacional para movilizar recursos y prestar asistencia y cooperación técnica mutua a fin de contribuir a una mejor gestión de la migración con el apoyo de los interlocutores pertinentes, incluidas organizaciones internacionales y no gubernamentales.
- Desarrollar y llevar a la práctica programas de fortalecimiento institucional en gestión de la migración a nivel local, nacional e internacional.
- Fomentar el apoyo de la comunidad internacional para el fortalecimiento institucional en gestión de la migración de aquellos Estados que carecen de los medios y mecanismos adecuados.
- Reforzar los mecanismos para que los Estados intercambien experiencias prácticas en gestión de los distintos aspectos migratorios como medio de fortalecimiento institucional.
- Desarrollar y llevar a la práctica programas de capacitación en gestión de la migración a nivel local, nacional e internacional, destinados a los funcionarios de migración, para cerciorarse de que cuentan con las competencias y pericia necesarias para la aplicación eficaz de las leyes y las normas administrativas (OIM/AIGM, 2005, pp. 212-213).

**13. En cuanto a migración y desarrollo.****→ Cooperación en migración y desarrollo.****Prácticas efectivas:**

- Realizar consultas entre países de origen y de destino sobre las perspectivas de cara a la migración y al desarrollo que sean mutuamente benéficas.
- Considerar la estrecha relación entre la migración y el desarrollo a la hora de formular políticas nacionales de desarrollo y políticas regionales de integración con miras a alcanzar un crecimiento económico sostenido y un desarrollo sostenible.
- Promover la coherencia y coordinación políticas a nivel interdepartamental, nacional e internacional, inclusive en lo que atañe a las políticas de desarrollo y de migración.
- Desarrollar estrategias migratorias que tengan debidamente en cuenta las posibilidades de erradicar la pobreza, mejorar las condiciones de vida y de trabajo, crear empleos y fomentar la capacitación.
- Establecer asociaciones que promuevan el potencial de desarrollo de la migración entre Estados y con otros interlocutores pertinentes (OIM/AIGM, 2005, pp.213-214).

→ **Apoyo a la diáspora.**

**Prácticas efectivas:**

- Fomentar los arreglos consultivos, las asociaciones y la cooperación entre los países y su diáspora.
- Alentar la participación de la diáspora en la elaboración de políticas de migración y desarrollo.
- Fomentar el apoyo de la diáspora a las iniciativas comunitarias, por ejemplo, a sus asociaciones locales y a las redes de migrantes.

- Desarrollar y promover redes de intercambio de conocimientos entre los miembros de la diáspora que beneficien a los países de origen.
- Establecer y mantener vías de comunicación e información que alienten a la diáspora a participar continuamente en el país de origen mediante, por ejemplo, del suministro de direcciones de Internet que den a conocer los servicios consulares, las posibilidades de participar en votaciones y de realizar inversiones (OIM/AIGM, 2005, pp. 214-215).

→ **Fuga de cerebros y ganancia de cerebros.**

**Prácticas efectivas:**

- Promover y facilitar el retorno voluntario virtual o real, temporal o permanente, de migrantes calificados a fin de que transfieran competencias y tecnología.
- Desarrollar incentivos para el retorno que incluyan oportunidades y programas de reintegración específicos mediante la cooperación entre países de origen y de destino.
- Considerar la realización de programas temporales de capacitación a fin de facilitar la adquisición de competencias necesarias en el país de origen.
- Promover la Cooperación Internacional sobre “la ética” en las prácticas de contratación para mitigar la fuga de cerebros (OIM/AIGM, 2005, p. 215).

→ **Remesas.**

**Prácticas efectivas:**

- Reducir los gastos de transferencia y transacción de las remesas.
- Crear un clima favorable a la inversión y a la transferencia de remesas

mediante la adopción de un tipo de cambio estable y de sólidas políticas monetarias y económicas.

- Desarrollar incentivos que alienten la transferencia de remesas e inversiones mediante iniciativas, que faciliten el acceso a servicios bancarios y las exoneraciones de impuestos.
- Colaborar con los bancos y otras instituciones apropiadas con miras a desarrollar políticas efectivas de gestión de remesas.
- Fomentar las transferencias bancarias legales para evitar el blanqueo de dinero y que este se consagre a actividades ilegales, al tiempo que se respeta la privacidad de las personas.
- Promover las condiciones necesarias para fomentar el ahorro familiar y canalizarlo hacia inversiones productivas (OIM/AIGM, 2005, p. 216).

#### **14. En cuanto a migración y comercio.**

##### **Prácticas efectivas:**

- Promover el diálogo y el intercambio de información entre los especialistas y los formuladores de políticas comerciales, laborales y migratorias, tanto a nivel nacional como internacional, a fin de explorar los vínculos entre la migración, el desarrollo y el comercio, y fomentar la comprensión mutua de la dinámica y de las oportunidades en esta esfera.
- Promover el diálogo y el intercambio de información entre las organizaciones internacionales, tales como la OMC, la OCDE, la UNCTAD, el Banco Mundial y la OIM, para cerciorarse de la complementariedad y eficacia de empeños.

- Fomentar perspectivas cooperativas que alienten al máximo el crecimiento y perspectivas de desarrollo económico resultantes de la liberalización potencial del comercio, con la aspiración a largo plazo de erradicar la pobreza, y encarar así una de las causas originarias de la migración.
- Promover el movimiento ordenado y efectivo de proveedores de servicios, inclusive mediante la consideración de mecanismos que racionalicen las medidas administrativas, por ejemplo, concediendo visados de entrada múltiple cuando corresponda.
- Alentar el desarrollo y puesta en práctica de medidas para identificar a futuros migrantes proveedores de servicios a fin de combinarlas con las de los migrantes que tienen posibilidades de trabajo temporal y de facilitar la correspondiente selección, preparación y capacitación.
- Llevar a la práctica medidas que garanticen el retorno acertado de los trabajadores migrantes al concluir el periodo de servicio en el extranjero (OIM/AIGM, 2005, pp. 216-218).

#### **15. En cuanto a la migración y la salud.**

##### **Prácticas efectivas:**

- Promover la conciencia de los vínculos entre la migración y la salud y, en particular, los desafíos y oportunidades que trae consigo la migración para la salud pública nacional y mundial.
- Reconocer los retos políticos particulares que plantean los migrantes en situación irregular, incluidas las repercusiones que ello tiene en los sistemas nacionales de salud, su mayor vulnerabilidad a ser estigmatizados y

discriminados y los crecientes riesgos de salud que corren las víctimas de la trata.

- Considerar el vínculo que existe entre la migración y la salud en las políticas y programas migratorios nacionales, teniendo además en cuenta los derechos humanos y los aspectos de salud pública.
- Fomentar y promover la cooperación entre países, organizaciones internacionales e interlocutores pertinentes para encarar los retos que plantea la migración internacional en la salud pública.
- Reforzar la colaboración entre Estados, particularmente entre países de origen y destino, sobre cuestiones de salud de los migrantes, a saber, el intercambio de información, de datos, de pericia técnica y de materiales, al tiempo que se encarar preocupaciones sobre el derecho de los migrantes a la privacidad.
- Promover el acceso de los migrantes a los sistemas de salud, incluyendo, en la medida de lo posible, a los migrantes en situación irregular.
- Efectuar procedimientos de evaluación justos y transparentes de la salud de los migrantes antes y después de la llegada al país receptor, de conformidad con normas internacionales pertinentes.
- Promover el acatamiento de las normas internacionales de salud pertinentes.
- Hay que reconocer que la migración de los trabajadores de salud puede constituir un éxodo para los pequeños sistemas de salud de los países en desarrollo y que es preciso alentar una cooperación y planificación internacionales efectivas para limitar estos efectos relativos y crear recursos

de salud adecuados que respondan a las necesidades actuales y futuras.

- Promover la investigación, el acopio de datos y el intercambio de información entre Estados y suministrar información exacta y oportuna en materia de migración y salud (OIM/AIGM, 2005, pp. 218-220).

#### **16. En cuanto a la migración y el medio ambiente.**

##### **Prácticas efectivas:**

- Considerar, en el marco de las políticas migratorias nacionales, el vínculo entre catástrofes ocasionadas por el hombre y la degradación ecológica, junto con los desplazamientos de población que ello puede ocasionar.
- Promover la erradicación de las causas y reducción de las consecuencias de los desastres naturales y de la degradación del medio ambiente.
- Fomentar la CI y los empeños entre Estados, OI y otros interlocutores que desean proteger y mejorar el medio ambiente.
- Llevar a la práctica medidas que reduzcan la incidencia y magnitud de los desastres naturales y de los desplazamientos concomitantes.
- Promover actividades que eviten que los desplazamientos de población tengan graves repercusiones en el medio ambiente, particularmente tras una permanencia prolongada.) Sensibilizar a los migrantes en cuanto a la importancia de preservar el medio ambiente (OIM/AIGM, 2005, pp. 220-221).

#### **17. En cuanto a la migración y la seguridad nacional e internacional.**

##### **Prácticas efectivas:**

- Reforzar las leyes nacionales, los sistemas de seguridad y los

procedimientos, sin dificultar la migración regular ni discriminar a los migrantes.

- Consolidar los mecanismos de intercambio de información y las acciones colectivas de aplicación de la ley a nivel internacional para reducir los riesgos de actividades terroristas asociadas con los movimientos de personas.
- Fomentar las campañas de información y concienciación para evitar que los migrantes sean el chivo expiatorio y susciten tendencias xenófobas.
- Promover y fomentar la cooperación entre Estados, organizaciones internacionales y otros interlocutores pertinentes para encarar las cuestiones de seguridad a que podría dar lugar la migración internacional.
- Acrecentar la cooperación interestatal en materia de seguridad, mediante actividades que impidan y combatan la falsificación de documentos, el tráfico y la trata de personas, y también en materia de seguridad del transporte internacional y de medidas de alerta temprana.
- Proteger los derechos humanos y la dignidad en cuanto a la utilización de información personal.
- Alentar la integración de los migrantes para reducir la marginación en la sociedad receptora y, por consiguiente, los riesgos de seguridad.
- Reforzar los mecanismos de evaluación de riesgos a fin de prevenir y responder a las crecientes amenazas que se ciernen sobre la seguridad (OIM/AIGM, 2005, pp. 221-222).

**18. En cuanto a la migración y la información pública.**

**Prácticas efectivas:**

- Reconocer la importancia de suministrar información precisa, fidedigna, objetiva y oportuna con miras a obtener apoyo para los migrantes, la migración y las estructuras de gestión de la migración.
- Difundir información para promover una mejor comprensión del complejo fenómeno migratorio y para concienciar a las comunidades de origen y de acogida de las contribuciones positivas que pueden hacer los migrantes a la sociedad.
- Promover actividades de información con miras a concienciar a los migrantes potenciales de las oportunidades disponibles, incluidas las oportunidades de empleo en los países de destino, las condiciones jurídicas y los procedimientos de entrada y permanencia, reduciendo así los riesgos de migración irregular.
- Concienciar sobre los riesgos de migración irregular, en particular sobre los peligros que entraña la trata de personas y el tráfico de migrantes, para desalentar a quienes están considerando la posibilidad de recurrir a movimientos irregulares y para advertir a quienes podrían estar sujetos a la trata de personas.
- Adaptar tanto el contenido como la forma de la información difundida a los fines de la información y a las necesidades de los grupos a que se destina, por ejemplo, los migrantes, políticos, u otros interlocutores de la sociedad civil o el público en general.
- Fomentar la comprensión de los migrantes con relación a la información

pertinente, al ofrecer esta información en el idioma del migrante, donde quiera que sea posible, y mediante medios fácilmente accesibles, como, por ejemplo, Internet.

- Crear centros de información sobre la migración para los migrantes en los países de origen y de destino que sirvan de “punto focal” para la información sobre todos los aspectos del proceso migratorio.
- Alentar la cooperación informativa entre gobiernos y otros interlocutores en el ámbito de la migración, a fin de acrecentar la transparencia y aceptación de la información, tanto por el público en general como por los migrantes potenciales.
- Reconocer la necesidad de contar con medios de comunicación que ofrezcan información fidedigna y equilibrada sobre los migrantes y la migración, y promuevan una opinión pública bien informada.
- Promover actividades informativas que señalen a la atención los vínculos entre la migración y otras esferas políticas, por ejemplo: el desarrollo, la salud, la seguridad, y velar por que aborden tanto los aspectos positivos como negativos (OIM/AIGM, 2005, pp. 222-223).

#### **19. En cuanto a la migración y la investigación y los datos.**

##### **→ Investigación.**

###### **Prácticas efectivas:**

- Reconocer la importancia de la investigación y los datos en la formulación y puesta en práctica de políticas efectivas de gestión migratoria.
- Fomentar la pertinencia de los estudios para que sirvan a gobiernos y

formuladores de políticas.

- Reconocer la necesidad de contar con mayores estudios científicos sobre toda una serie de temas migratorios, incluidas cuestiones tan diversas como las repercusiones de las remesas, las consecuencias de la migración en las familias, la relación entre la migración y el medio ambiente y las repercusiones de un mercado laboral cada vez más mundial.
- Promover la colaboración entre Estados en la labor de investigación incluida la realización de estudios comparativos y el intercambio de experiencias y resultados (OIM/AIGM, 2005, pp. 223-224).

→ **Acopio y análisis de datos.**

**Prácticas efectivas:**

- Acopiar datos objetivos, fidedignos y exactos sobre todos los aspectos de la migración, incluidos los flujos y contingentes de migrantes internacionales.
- Desarrollar redes nacionales para acopiar, analizar y difundir información sobre toda una serie de cuestiones vinculadas al fenómeno migratorio, a saber, la migración laboral, la perspectiva de género, los desplazamientos repentinos y masivos de población, la migración irregular y la trata de migrantes.
- Especificar quién se encarga del acopio de datos, con qué fin y a qué audiencia se destina.) Reforzar la coordinación, en materia de acopio de datos, entre los ministerios pertinentes a nivel nacional y también a nivel internacional.
- Desarrollar progresivamente sistemas compatibles de acopio, tramitación e

intercambio de información, aplicando con ese fin medidas de aproximación y de homogeneización paulatina sobre las definiciones y criterios de acopio de datos.

- Promover la asistencia técnica y las actividades de fortalecimiento institucional para los países que requieren asistencia técnica y financiera con miras al acopio y gestión de datos sobre la migración (OIM/AIGM, 2005, p. 225).

**→ Intercambio de información y datos.**

**Prácticas efectivas.**

- Promover el intercambio bilateral y multilateral de información, datos y experiencias a nivel político y operativo.
- Reforzar el intercambio de información y datos sobre la legislación y procedimientos migratorios para su análisis y examen, incluidos los reglamentos particulares que rigen la admisión y permanencia de migrantes, las experiencias de migrantes, y también las respuestas políticas y operativas.
- Promover las disposiciones interestatales relativas al intercambio de datos e información que incluyan a otros interlocutores, según corresponda, teniendo debidamente en cuenta las preocupaciones de seguridad y privacidad (OIM/AIGM, 2005, p. 226).

**→ Protección de datos.**

**Prácticas efectivas:**

- Alentar un intercambio de información sobre las restricciones de los

derechos nacionales y los arreglos que rigen la protección de los datos personales.

- Acopiar e intercambiar datos de conformidad con los requisitos nacionales de protección de datos, incluyendo la protección de las libertades y derechos humanos fundamentales.
- Fomentar el respeto de la integridad y el derecho a la privacidad de las personas al recabar o intercambiar datos de diversas fuentes, de conformidad con la legislación nacional.
- Promover la protección de datos en la política y legislación nacionales (OIM/AIGM, 2005, pp. 226-227).

## **20. Otros nexos políticos y medidas de acompañamientos.**

### **Prácticas efectivas:**

- Considerar los vínculos entre la migración y otras cuestiones políticas, tales como la pobreza y los conflictos, y la necesidad de contar con una acción concertada para mitigar las causas originarias del desplazamiento de población, al tiempo que se admiten las limitaciones de los foros sobre migración y de los mecanismos de gestión migratoria para resolver estas cuestiones que son de índole política distinta.
- Fomentar la cooperación nacional e internacional entre funcionarios encargados de la gestión de la migración y aquellos de otras esferas políticas, para cerciorarse de un reconocimiento mutuo y de una coherencia política (OIM/AIGM, 2005, p. 227).

Cuadro 5. Matriz de análisis de la Agenda Internacional de la Gestión Migratoria y su incidencia en los migrantes en tránsito por la República de Panamá (2019-2022).

Prácticas efectivas	2019	2020	2021	2022
<b>Cooperación Internacional</b>	Panamá y Colombia en prevención, investigación y control sobre la Trata de Personas; asistencia y protección de las víctimas desde el 2018	Construcción de la Estación de Recepción de San Vicente en Darién. “Grupo de Movilidad Humana”, dedicado a la respuesta humanitaria y los derechos humanos.	Programa de coordinación con actores claves, como los consulados para prestar asistencia a las personas en caso de emergencias locales (Comité Permanente entre diversos Organismos).	Estados Unidos y Panamá anunciaron una Carta de Entendimiento Sobre Gestión Migratoria y Protección a Migrantes
<b>Políticas migratorias nacionales</b>	Manual de Gestión de alojamientos temporales para fortalecer las capacidades técnicas de las instituciones involucradas (Ministerio de Seguridad Pública).	Proyecto “Fortaleciendo comunidades para la atención primaria en salud”. Se realizaron talleres de capacitación en San Miguelito, Panamá y La Chorrera.	Programa de movilidad humana gestionado del 2022 al 2025, integrado por diversas organizaciones.	Operación Flujo Controlado para proveer asistencia humanitaria y movilizar diariamente a cientos de personas migrantes a las Estaciones de Recepción Migratoria (ERM) de Darién a Chiriquí.
<b>Entrada y permanencia</b>	Decreto Ley 3 de 2008 que da posibilidad de acceder a la residencia permanente; Decreto Ejecutivo 320 de 2008 que contempla distintos tipos de visado para atraer a extranjeros	Se regularizaron en un proceso extraordinario a 1886 personas de diversas nacionalidades, de los cuales el 46% fueron mujeres y el 54% hombres.	Implementación de la Matriz de Seguimiento a la Movilidad/Desplazamiento (Displacement Tracking Matrix en inglés) para mapear las necesidades y la cantidad de personas migrantes en las ERM en San Vicente de Darién.	El Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial de Panamá Oeste implementó dos programas de vivienda social para migrantes y refugiados con hijos o esposos panameños.
<b>Migración regular</b>	Decreto Ley 3 de 2008 que crea el Servicio Nacional de Migración para atender el tema migratorio.	Se designa por la Constitución a la Defensoría del Pueblo para velar por la protección de los derechos humanos de los ciudadanos y extranjeros en el territorio nacional.	Se expiden visas de turismo válidas por un término no mayor de noventa (90) días, si se cumple con los requisitos exigidos y sin perjuicio de lo que establezcan los acuerdos internacionales.	Se otorga visa de corta estancia para dar o recibir entrenamiento, asistir a reuniones, convenciones, talleres, seminarios, cursos, pasantías, auditorías, verificación y fiscalización de programas y procedimientos en instituciones bancarias
<b>Migración laboral</b>	Los extranjeros que tengan permisos de trabajo vigentes pueden acceder a empleo en igualdad de condiciones.	Visa de corta estancia para No Residentes que trabajen de manera Remota con contrato de una empresa extranjera transnacional.	Programa Regional sobre Migración como elemento central de la estrategia para la reactivación económica.	Capacitaciones jurídicas, regularización migratoria y laboral, salud mental, fronteras, integración, marketing digital, conexión con el sector privado, finanzas, emprendimiento
<b>Migración irregular</b>	Ley 3 de 2008 que regula el tema y crea albergues preventivos de corta estancia	Plan de flujo controlado con todas las instituciones involucradas en los	Carta de intención para fortalecer y coordinar los esfuerzos de respuesta humanitaria para las	Campaña 'Piénsalo 2 veces', para fortalecer las capacidades de los jóvenes, a fin de que tomen mejores

		temas con los migrantes.	poblaciones migrantes, especialmente, las que se encuentran en las Estaciones de Recepción Migratorias en Chiriquí y Darién.	decisiones y se evite la explotación laboral y trata de personas (Barrio Balboa y Herrera en La Chorrera).
<b>Derechos Humanos</b>	Formación integral para los funcionarios públicos de la Defensoría del Pueblo y miembros de la sociedad civil.	Capacitaciones para concienciar, sensibilizar y fortalecer las capacidades del personal de puertos, aeropuertos y otros puntos de entrada, además de funcionarios de las instituciones que forman parte de la Comisión Nacional contra la Trata de Personas de diversas regiones.	Clausura el curso de formación en línea “Protección a personas migrantes en condición de vulnerabilidad en Panamá”. Este curso fue dirigido a actores claves que brindan orientación, asistencia y/o servicios a personas migrantes en condición de vulnerabilidad en Panamá.	Capacitaciones sobre seguros médicos, de salud, jurídicos, contabilidad y finanzas, información, tecnología y comunicaciones, seguridad, auditoría interna y apoyo para situaciones de emergencia, prevención de la violencia contra la mujer, prevención de la trata y la seguridad humana.
<b>Asilo protección refugiados</b>	El Decreto Ley 3 de 2008, garantiza la protección provisional humanitaria a los refugiados, asilados y apátridas que hayan ingresado en gran escala o individualmente al territorio nacional, mientras esperan el retorno a su país de origen o su reasentamiento en un tercer Estado.	Participación en el Marco Integral Regional de Protección y Soluciones (MIRPS), aporte regional al Pacto Mundial de Refugiados.	Panamá ha asumido el liderazgo para la definición e implementación de un Plan Nacional que incluye el diseño de estrategias, programas y acciones necesarias para la protección e integración de personas refugiadas y solicitantes en el país.	Panamá es hogar para más de 16,000 personas refugiadas y solicitantes de asilo. En su mayoría, son del continente latinoamericano, principalmente de Colombia, Nicaragua, Venezuela, El Salvador y Cuba.
<b>Integración de migrantes</b>	El Plan de Acción de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 2016-2019 del Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) contempla favorecer la <b>integración</b> y la inserción en el mercado laboral a las mujeres migrantes, sobre todo víctimas de trata.	Sistema Internacional de Integridad en la Contratación (IRIS por sus siglas en inglés) y las Sesiones de trabajo entre Nicaragua y Panamá sobre el Reclutamiento Ético de las personas trabajadoras migrantes	Talleres dirigidos a Instituciones del Estado y Organizaciones de Sociedad Civil, con el fin de presentar la Estrategia de trabajo a nivel comunitario para la integración de las personas migrantes y las comunidades de acogida.	Estrategia de trabajo a nivel comunitario para la integración de las personas migrantes y las comunidades de acogida. La implementación de la estrategia se realiza desde distintos proyectos cuyo objetivo principal es abordar las necesidades de integración a nivel económico, social y psicosocial.
<b>Retorno de los migrantes</b>	Se establece una guía de retorno Organización Internacional para las Migraciones (OIM) Versión Revisada 2015	Se devolvió a 1, 642 extranjeros y no se admitió a 441 por no cumplir con los requisitos pertinentes.	Autorización para que el migrante irregular pueda salir del país, previo pago de las sanciones administrativas y los costos de traslado al país de destino, siempre que éste o un	En los primeros meses del 2022 un total de 513 retornos voluntarios fueron autorizados a extranjeros por el SNM, otorgados a ciudadanos extranjeros con estadía vencida.

			tercero asuman los costos de retorno.	
<b>Fortalecimiento institucional</b>	El Decreto Ley 8 de 2008 crea el Servicio Nacional de Fronteras como una institución policial con especialidad en áreas fronterizas. Sus integrantes reciben formación para conocer la Constitución y leyes nacionales, Derecho Internacional, además de cursos en idiomas en el Centro de Lenguas de la Universidad de Panamá	La Defensoría del Pueblo puso en marcha la línea telefónica 127 para que la población realice consultas sobre Derechos Humanos y reciba asesoramiento.	Seminarios para instituciones como el Servicio Nacional de Migración, Ministerio de Salud, la Policía Nacional, entre otras, para que se sumen al fortalecimiento del plan de ayuda humanitaria.	La Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNIAF) se encarga de inscribir a niñas, niños y adolescentes (NNA) migrantes y refugiados, en las escuelas estatales.
<b>Migración y comercio</b>	Panamá no cuenta con programas para promover la inclusión financiera de los migrantes y sus familias.	Mejora de la calidad y pertinencia de la oferta educativa mediante formación para el empleo y el emprendimiento, así como la ampliación de competencias y de oportunidades, en función de la demanda del sector productivo de Panamá para migrantes y refugiados.	Convenio para atraer turistas e inversionistas. Asimismo, este convenio contempla la posible emisión de una visa para visitar Panamá con fines turísticos y realizar compras en esta zona. (cubanos)	La Alcaldía de La Chorrera implementó un programa para apoyar el emprendimiento de residentes en el municipio que incluye a los extranjeros en general.
<b>Migración y salud</b>	Programa de Salud organizado entre Panamá coordinación con el Ministerio de Salud (MINSA) y la OIM implementado desde el 2019 llamado "Fortaleciendo comunidades para la atención primaria en salud",	Acciones de capacitación, sensibilización y promoción de la protección de personas con VIH/Sida y las personas LGBTI+ dirigido a 250 funcionarios de la Defensoría del Pueblo y el Servicio Nacional de Fronteras en Darién.	Se crea un programa de salud nacional de salud mental llamado "Norma Técnica para la Atención en Salud Mental a Población Migrante y Refugiada en Panamá", a nivel nacional y puntos fronterizos.	La República de Panamá, ha optimizado el "Sistema de Gestión de Flujo Migratorio Mixto" con el propósito de aumentar la capacidad logística y operativa en la atención del tránsito del flujo migratorio en materia de seguridad y sanitaria comúnmente aplicables. (2021-2022)
<b>Migración y el medio ambiente</b>	Creación Centro Logístico Regional de Asistencia Humanitaria, ubicado en Panamá, ha servido para asistir las diferentes emergencias que se han presentado en años recientes en países como Haití, Guatemala, Honduras, Nicaragua, las islas del Caribe e incluso, Venezuela. (2018)	Guía Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres, desarrollada por el SINAPROC.	Por medio del Hub Humanitario se movilizaron alrededor de 4.500 toneladas de ayuda humanitaria para más de 30 países de toda la región.	Taller Regional sobre Crisis Migratorias y Migración en Contextos de Desastres y Cambio Climático, un taller participativo organizado por la (OIM) en América Central y República Dominicana (CEPRENAC).

<b>Migración y la seguridad nacional e internacional</b>	Plan Nacional contra la Trata de Personas para el quinquenio (2017-2022) es aprobado mediante Decreto Ejecutivo 125 de 17 de abril de <b>2018</b> .	Taller de Capacitación para estudiar el Decreto Ejecutivo No. 7 de 8 de enero de 2019 para comprender el tema de la regulación de la migración e identificar la trata de personas.	Restricciones en el uso de senderos de la selva del Darién, reforzamiento en la seguridad marítima y terrestre, y en puntos estratégicos de control, al igual que ampliación de la vigilancia.	La policía local del Distrito de La Chorrera no recibe capacitación sobre asuntos relacionados con la población migrante y refugiada.
<b>Migración y la información pública</b>	Información desglosada por género. Igualmente, el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), encargada de la elaboración de datos estadísticos a nivel nacional de migrantes.	A partir del 2020 OIM lanza un curso en línea por el “Ventanillas Informativas sobre Migración”. El curso es gratuito, abierto al público y 100% virtual para que todos los gobiernos se capaciten.	Desarrollo de técnicas para atraer turistas e inversionistas. La Embajada de Panamá en La Habana también dio a conocer la noticia a través de sus redes sociales para informar a los cubanos interesados.	Revisión, ajuste y validación del Plan de Trabajo 2022-2025, mismo que será presentado al Equipo País de la ONU. Lo que impulsará la recaudación de fondos y reprogramar los esfuerzos.
<b>Migración y la investigación y los datos</b>	Participación de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM), a fin de conocer los mecanismos para localizar e identificar a migrantes desaparecidos.	Monitoreo de Flujos y Seguimiento del Desplazamiento (DTM, por sus siglas en inglés) en las Estaciones Temporales de Recepción Migratoria ubicadas en las provincias de Darién y Chiriquí.	Más de 4 mil captaciones biométricas por parte de la Fuerza de Tareas para identificar a 104 extranjeros que intentaron ingresar al país con antecedentes criminales.	Estadísticas sobre movimientos migratorios y trámites relacionados con permisos ordinarios, procesos extraordinarios, legalizaciones, deportaciones y expulsiones.
<b>Otros nexos y medidas de acompañamiento.</b>	Apoyo de provisión de agua potable y acciones de saneamiento básico en las estaciones migratorias de Bajo Chiquito y de La Peña.	El Sistema de las Naciones Unidas acompañó el diseño de programas relacionados con la formación y desarrollo de capacidades profesionales.	Proyecto Promoviendo la Coexistencia pacífica en la respuesta a la COVID-19 para migrantes, refugiados, desarrollado por el MINSA.	El Ministerio Público de La Chorrera implementó medidas para garantizar el acceso de las personas migrantes y refugiadas a la justicia.

Fuente: elaboración propia.

### **3.2.3. Tercera acción: Elementos esenciales para la gestión migratoria, Volumen 3. (2004).**

Es un instrumento de capacitación de la OIM y un complemento idóneo de la Agenda Internacional para la Gestión de la Migración (OIM, 2005 p. 164).

La gestión de la migración en las fronteras se refiere a la gestión de los flujos autorizados de hombres de negocios, turistas, migrantes y refugiados y de la detección y prevención de la

entrada ilegal de extranjeros en un Estado determinado.

En ese sentido, se dan medidas para la administración de las fronteras que incluye la imposición, por parte de los Estados, de requisitos de visado; sanciones contra las compañías de transporte que traen extranjeros en forma irregular a un Estado y la intercepción en alta mar.

Las normas internacionales exigen un equilibrio entre la facilitación del ingreso de verdaderos viajeros y la prevención de ingreso de otro tipo de viajeros, por razones inapropiadas o con una documentación falsa o no válida (OIM, 2006 p. 6).

El énfasis sobre los Estados y sus fronteras obedece a que en un comienzo se inspiran en el reconocimiento de que “la migración sigue siendo una esfera soberana de los Estados” (OIM/FOM, 2004, p. 159).

De acuerdo con Estupiñán (2016, p.13), teniendo en cuenta la geografía política actual, otorgar un lugar especial a la soberanía estatal es resguardar el poder de unos Estados para que introduzcan las políticas que consideren necesarias, amparadas además en prevención de una supuesta crisis, mientras la gran mayoría (del Sur Global) se ve conminada a acatar un modelo diseñado para beneficiar a sectores específicos.

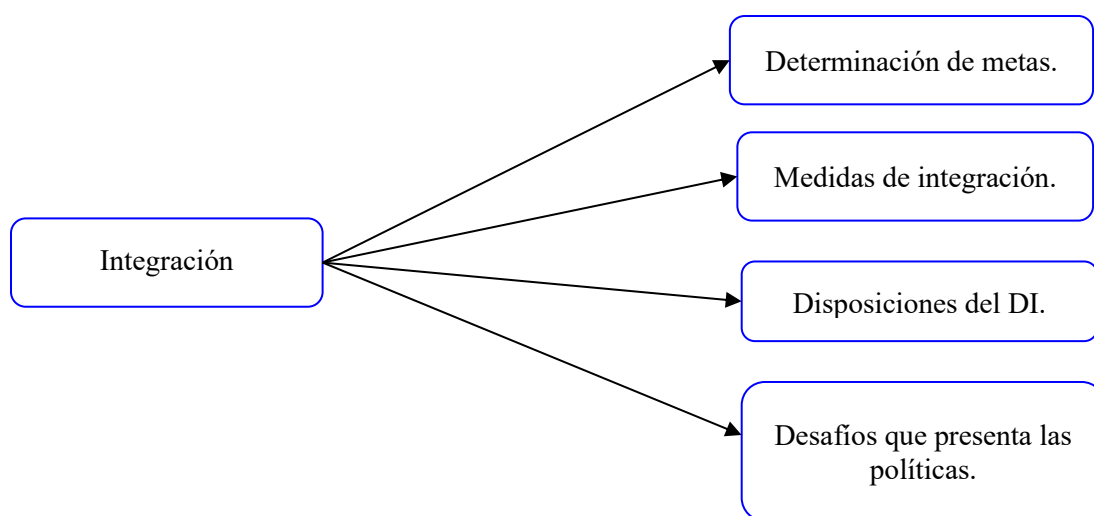
Este autor afirma que, en el marco de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM) en el año 2000, dicho punto se esclarece al revisar los argumentos que sostienen las propuestas para la migración temporal y circular que trata sobre la forma en que las personas viajan reiteradamente entre una dirección u otra; así como las iniciativas adelantadas para incentivar el retorno “voluntario”.

La gestión entonces es una vía para lograr la regulación y la contención de las migraciones, mientras se insiste en la defensa de los derechos humanos de los migrantes acorde con la normativa internacional, se previene y detiene la entrada de ilegales extranjeros a un Estado determinado.

El documento se desarrolló en virtud de que la integración es un tema intimidante para inmigrantes recién llegados a un Estado que no conocen, así como por el cambio de entorno y diversas circunstancias que las personas viven.

Consta de veintiséis (26) páginas que inicia con el desarrollo de la única sección denominada “Integración de Inmigrantes” y continúa con cuatro (4) temas.

Figura 7. OIM-Acción 3: Elementos esenciales de la gestión migratoria.



**Nota:** Los elementos esenciales de gestión migratoria conlleva a cuatro (4) pasos para integración de migrantes.

Fuente de elaboración propia.

### 3.2.3.1. La sección introductoria “Integración de inmigrantes”

Se concentra en las dimensiones migratorias de integración y el desafío de integrar a los inmigrantes en una sociedad de destino.

Plantea los siguientes objetivos de aprendizaje:

- Comprender una variedad de enfoques a la migración y la integración.
- Identificar los problemas principales que debe resolver la política de integración.

- Incrementar su capacidad de aplicar un modelo conceptual y desarrollar opciones de política de integración de inmigrantes en su entorno.

Establece cinco (5) preguntas guías:

1. ¿Cuál es la meta más adecuada para integración en su entorno?
2. ¿En qué medida debe recurrir a los modelos de asimilación, de integración en dos sentidos, de multiculturalismo, o de segregación?
3. ¿Cuál es la política de integración adecuada en su entorno en términos de la expectativa de su país del grado de ajuste social para los inmigrantes?
4. ¿Qué tan bien comprende usted la situación en su entorno en términos de niveles existentes de integración lingüística, educativa, social, económica y residencial de los inmigrantes?
5. ¿Qué respuestas del programa serían adecuadas para las necesidades de los inmigrantes y las metas de la política pública en su entorno?

***El mensaje clave para esta sección es:***

“...que se requiere urgentemente políticas y programas de integración para la supervivencia y prosperidad de sociedades diversas... Las sociedades se ven desafiadas a encontrar formas de adoptar la diversidad mientras se mantiene la unidad. El desafío para las autoridades es permitir un equilibrio entre las identidades culturales originales de los inmigrantes y un sentido de pertenencia que tiene como base la aceptación de los valores fundamentales y las instituciones de la nueva sociedad” (p. 5).

**Desarrollo de los cuatro (4) temas:**

### ***1. Determinación de las metas de integración.***

Se afirma que las políticas de integración son parte esencial de un sistema integral de gestión de la migración y que deben estar diseñadas para:

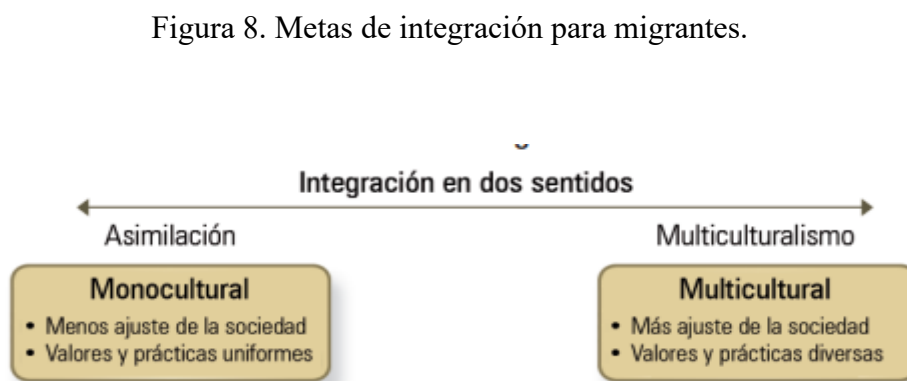
- Permitir a los inmigrantes realizar su potencial personal, económico y social.

- Garantizar que los derechos humanos de los inmigrantes sean protegidos.
- Reducir niveles de alienación y marginalización, y contribuir por tanto con la seguridad nacional.
- Ayudar a establecer y mantener cohesión y armonía social.

Dichas metas son necesarias dado que los conceptos actuales de integración tienden a reflejar los enfoques de políticas desarrollados en los países tradicionales de inmigración y países occidentales de altos ingresos. Muchos de estos países fueron pioneros en el campo de la integración, aunque el enfoque ha estado principalmente en los inmigrantes permanentes (p. 6).

Se establece que las políticas de integración que tienen que ver con la migración abordarán las circunstancias específicas en un país determinado, un solo conjunto de “mejores prácticas” no sería relevante para todos los Estados. No obstante, se debe intentar identificar prácticas “eficaces” o “prometedoras” que ofrezcan una variedad de opciones para que las autoridades tomen en consideración su enfoque específico por país a la integración.

Por ejemplo, observemos la siguiente gráfica que organiza una variedad de opciones en una línea continua de metas de integración.



*Nota:* Adaptado de *Fundamentos de Gestión de la Migración Volumen Tres*, Luna, 2016, p.7 (<https://www.academia.edu/29957247/>)

Un polo identifica las metas de integración como uniformidad con características monoculturales, en el que los inmigrantes se ajustan en una gran medida y la sociedad que los recibe hace ajustes menores.

El polo opuesto identifica la diversidad con características multiculturales como la meta de la integración, en el que los inmigrantes se ajustan menos y la sociedad que los recibe se ajusta más.

La asimilación, la integración en doble sentido y el multiculturalismo describen políticas que abarcan los diversos tramos de la línea continua.

Por tanto, se recomienda intentar identificar prácticas “eficaces” o “prometedoras” que ofrezcan una variedad de opciones para que las autoridades tomen en consideración su enfoque en la integración.

El documento afirma que se debe considerar el grado de ajuste requerido por la sociedad, la asimilación, la integración en doble sentido y que el multiculturalismo varíe. Por tanto, hay que observar las razones que generalmente se destacan en cuatro (4) puntos importantes:

- Debido a que los gobiernos y la sociedad consideran cuestiones de identidad nacional, diversidad cultural y buscan garantizar la estabilidad social y el bienestar de sus residentes, reflejando el carácter socioeconómico, cultural y político de las sociedades de destino, así como las características divergentes y los orígenes de los inmigrantes en estas sociedades.
- Porque preocupa la capacidad de dar cabida a diversas influencias culturales, por lo que tienden a requerir que los inmigrantes se ajusten a su sociedad y enfatizan la obligación de los inmigrantes de asimilarse. La migración puede percibirse como una amenaza, por lo que muchas veces se desarrolla un clima de temor,

discriminación y violencia potencial entre los inmigrantes y la sociedad que los recibe.

- Con frecuencia a un país de origen le preocupa que sus integrantes dispersos en diferentes partes, especialmente aquellos de segunda y tercera generación, puedan perder los lazos culturales y económicos con su país de origen. Es frecuente que se prefieran enfoques multiculturales que permitan y alienten a que los miembros dispersos practiquen sus costumbres y religión.
- Los enfoques tradicionales a la integración incluyen asimilación, integración en doble sentido, multiculturalismo y segregación. Aunque se han desarrollado principalmente en el mundo occidental y en países tradicionales de inmigración, cubren el rango de opciones disponibles para integración, y por tanto pueden aplicarse a cualquier sociedad.

Este apartado concluye aclarando los conceptos sobre enfoques de asimilación, ajustes, monocultural, multicultural y otros, así como sus diferencias y similitudes. Luego de ello, surge una (1) pregunta de opinión y cinco (5) para aplicar en las respuestas lo aprendido (p.p 9-10).

## ***2. Medidas de integración***

El documento indica que estas medidas tienen como finalidad lograr o mantener una visión de Nación de una sociedad cohesiva y ayudar a las personas en la sociedad que necesitan asistencia para volverse participantes activos en la vida económica, social y cultural, puesto que la composición y valores de la sociedad difieren de un país a otro, por lo que las personas sujetas a dichas medidas pueden variar (p. 11).

Los primeros beneficiarios son los inmigrantes recién llegados que residirán legalmente en el país anfitrión durante un largo período. Tanto los inmigrantes como la sociedad que los recibe

tienen un interés directo y a largo plazo en la integración rápida y adecuada de los recién llegados para garantizar que se vuelvan integrantes constructivos de la comunidad.

Los cambios a lo largo de los años y las décadas pueden indicar la eficiencia o falta de adecuación de las políticas de integración. Es necesario hacer una distinción entre diferentes generaciones y diferentes grupos de inmigrantes debido a que el nivel de integración puede variar entre la primera, segunda y tercera generación.

**Sobre las medidas de integración se observan cuatro (4) puntos de importancia:**

- Las autoridades pueden desear dirigirse a inmigrantes de la segunda y tercera generación, es decir, a los hijos y nietos, que nacieron y crecieron en el país anfitrión. Algunos de hecho nunca han tenido contacto con su país de origen, solo han preservado algunos lazos mediante las costumbres, tradiciones, religión o idioma.
- Algunos Estados ponderan consideraciones de integración en los criterios de selección para solicitantes hábiles y calificados. Este enfoque facilita la planeación de la integración a largo plazo, ayudando a la evolución de una condición temporal a una permanente.
- Una falta de datos y estadísticas en muchos países representa un obstáculo serio para la producción de resultados confiables sobre niveles de integración. Son relativamente pocos los estudios realizados, y aquellos que supervisan el nivel de integración a lo largo de varios años son escasos. En lugar de ello, la mayoría de las investigaciones existentes presentan una “toma fotográfica” que compara la situación de inmigrantes y no inmigrantes en un punto único en el tiempo.
- Se identifican seis (6) áreas como las fuentes de indicadores básicos para medir el

éxito de las políticas de integración.

- El idioma es una base fundamental para cualquier interacción dentro de la sociedad.
- La integración con el sistema educativo es una condición importante para la integración económica de los inmigrantes y sus hijos que aún no trabajan.
- La integración social se relaciona con el bienestar y la participación de los inmigrantes en la vida social de la sociedad de destino.
- La integración política está vinculada con la integración social. Las organizaciones de inmigrantes, la participación de las personas en las elecciones, y la representación política a niveles local, regional y nacional son indicadores adicionales.
- La integración económica se refiere a la participación de inmigrantes en el mercado laboral.
- Integración residencial el entorno en el cual viven los inmigrantes ofrece información sobre el nivel de integración residencial. El área de asentamiento, el nivel de concentración regional y la “ghettoización” local, así como la naturaleza y calidad de la vivienda en sí.

### ***3. Las disposiciones del Derecho Internacional.***

Al respecto el documento afirma que los inmigrantes tienen derecho de interactuar con la sociedad que los recibe en los ámbitos económico, social y cultural, bajo los términos de la legislación nacional aplicable, mientras que también les permiten mantener un sentido de su propia identidad cultural (p. 14).

Entre las normas legales internacionales relacionadas específicamente con la

integración de los inmigrantes se observan:

- La Convención Internacional de 1990 sobre los Derechos de todos los Trabajadores Inmigrantes y los Miembros de sus familias, la cual entró en vigor el 1° de julio de 2003 (la más explícita con base en los principios internacionales de los derechos humanos).
- La Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 2 que muestra el principio legal internacional más importante relativo a la integración y prohibición de la discriminación, contenido en una serie de instrumentos internacionales que garantiza la igualdad ante la ley y protección igualitaria de la ley para todas las personas y que prohíbe las prácticas que conducen a desventajas para personas que pertenecen a una raza, religión, grupo étnico o grupo social específicos).
- El Convenio Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos.
- El Convenio Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (representan las fuentes legales internacionales aceptadas más ampliamente en este contexto).
- El Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de 1994 (aunque no es un texto legalmente obligatorio, ofrece en su capítulo 10 una serie de recomendaciones específicas respecto a la integración de inmigrantes documentados).

**Sobre este tema se destacan tres (3) puntos:**

1. El derecho internacional contiene disposiciones relacionadas con una serie de derechos básicos, que son relevantes de manera específica para la integración. Garantiza a los inmigrantes, así como a todos los seres

humanos, el derecho a:

- Igualdad y reconocimiento ante la ley.
  - Educación.
  - Asociación y reunión pacífica.
  - Unión o formación de sindicatos gremiales.
  - Seguridad social.
  - Tomar parte en la vida social y cultural.
  - Practicar su religión e idioma.
  - Elegir libremente su residencia.
2. Aunque los Estados no pueden evitar que los inmigrantes practiquen su lengua materna, el derecho internacional no prohíbe a los Estados que soliciten que los inmigrantes posean un conocimiento mínimo del idioma de la sociedad que los recibe.
  3. El DI, requiere que los inmigrantes cumplan con la legislación del país anfitrión, el cual no tiene necesidad de tolerar prácticas que violen el derecho nacional o internacional. Los inmigrantes tienen el derecho de mantener su identidad cultural, pero no está establecido que estén protegidos de otras influencias culturales (p. 15).

#### ***4. Desafíos que presentan las políticas.***

Al respecto, se afirma que los inmigrantes, sean regulares, circulares o indocumentados, se ven desafiados a encontrar su lugar en la sociedad de destino mientras definen su propia identidad. Sus costumbres, arte, música, literatura, etc. tienen el potencial de enriquecer la vida social de la sociedad de destino. De esa forma, los inmigrantes se vuelven una parte nueva e importante de la

sociedad, mediante la afirmación y práctica activa de elementos de sus antecedentes culturales.

Sólo si una sociedad de destino participa activamente para darle la bienvenida e integrarlos, se realizará todo el potencial benéfico de la migración. Con frecuencia, las prácticas de su religión, y la celebración de días festivos especiales, representan partes indispensables de la vida social previa de los inmigrantes y no se pueden sustituir fácilmente con las costumbres y días festivos del país anfitrión.

Cuando los valores y las prácticas chocan entre sí, se debe lograr una solución mediante la identificación de los respectivos intereses fundamentales implicados y después mediante el desarrollo de un punto de encuentro que sea aceptable para todos.

Un desafío para los gobiernos es encontrar el punto en el cual el inmigrante obtenga un equilibrio seguro entre el “haber sido” parte de su experiencia, lo cual está vinculado con el país de origen, y el “pertener” o la esperanza de pertenecer, la cual se vincula con el país anfitrión.

***Sobre este tema se destacan siete (7) puntos:***

1. Las autoridades deben tomar en consideración si las medidas de integración se deben extender o adaptar a inmigrantes autorizados a permanecer en el país anfitrión de manera temporal, dado que estas son relevantes no solo para los inmigrantes autorizados, sino también para las personas que dependen de ellos y las personas que permanecen en los países anfitriones bajo programas de migración temporal. El no facilitar la integración, incluso de manera temporal, puede conducir a una alienación y tener como resultado la falta de productividad o algo peor.
2. Las autoridades deben tomar en consideración si se deben o no adaptar servicios de integración para inmigrantes circulares. La migración circular plantea un desafío específico para la integración cultural y social, dado que los programas incrementan la cantidad de

inmigrantes que permanecerán durante un período limitado en un país. Estos migrantes ven como opción mantener relaciones mucho más estrechas con sus países de origen y, como resultado, pueden negarse a integrarse en absoluto, mientras que los ciudadanos de los países anfitriones pueden no ver la necesidad de invertir en su integración.

3. Las autoridades deben tomar en consideración si debe haber servicios de integración para inmigrantes en una situación irregular. Estas personas por definición no están autorizadas para permanecer en la comunidad de destino y, por tanto, la política gubernamental no debe identificar o incluir normalmente a estas personas para la integración. Fomentar su integración enviaría un mensaje validando su estancia y ofrecería un incentivo para que más personas busquen migrar ilegalmente con la esperanza de recibir el mismo tratamiento.
4. Las autoridades deben tomar en consideración si la adaptación fue en un sentido o en dos sentidos. Es el caso de los inmigrantes en situación irregular, o en países que no tienen programas oficiales en materia de inmigración. La razón de esto descansa en que las políticas y medidas de integración, generalmente, no se aplican a inmigrantes que no están autorizados a estar en el país. Para este grupo, la política por lo general se concentra en el retiro, no en la integración. Sin embargo, una ausencia temporal de incluso una integración mínima puede representar riesgos para el país anfitrión debido a que los grupos migratorios y los ciudadanos pueden desarrollar actitudes negativas entre sí en períodos cortos.
5. Las autoridades deben comprender que los enfoques de integración se requieren para que los inmigrantes cambien y se ajusten a la sociedad que los recibe (asimilación) y cuáles no son eficaces debido a que crean tensiones a la larga.
6. Las autoridades deben tomar en consideración el valor de hacer participar a las partes interesadas en el proceso de integración. Como ya se ha mencionado, una sociedad no es

un participante monolítico, sino una red compleja formada por diversos participantes. Para los inmigrantes, volverse parte de la red de la sociedad significa desarrollar una multitud de relaciones y conexiones con diversos participantes. Desde esta perspectiva, la integración no es un proceso bidireccional entre la sociedad de destino y los inmigrantes porque existen diversos elementos de cada uno que deben tomarse en consideración. Las políticas de integración garantizarán la participación de todas las partes que conforman un grupo migratorio en una sociedad de destino. En particular, los representantes del sector económico privado, así como los sectores políticos, social, y cultural, que tendrán intereses en el proceso de integración y las políticas que lo dirigen.

7. Ejemplos de una integración con éxito sugieren que los inmigrantes están más dispuestos a participar activamente en la sociedad cuando pueden mantener elementos de su propia identidad.

- Las autoridades tomarán en consideración muchas preguntas, incluyendo:
- ¿Cómo pueden los países anfitriones asegurar una integración económica en tiempos de estructuras cambiantes del mercado laboral?
- ¿Cómo pueden las políticas de integración fomentar el acceso igualitario a la educación y aumentar la movilidad hacia niveles superiores de los inmigrantes que se encuentran en el extremo más bajo de la sociedad?
- ¿Cuándo es el momento correcto para otorgar la nacionalidad a los inmigrantes?

En este documento, la OIM concluye que no existe un solo plano para la integración, y que las autoridades llegarán a conclusiones diferentes dependiendo de las circunstancias específicas de sus propios países (p. 23).

Cuadro 6. Matriz de los Elementos esenciales para la Gestión Migratoria, Volumen 3 y su incidencia en los migrantes en tránsito por la República de Panamá (2019-2022).

<b>Determinación de metas de integración.</b>	<b>Permite a los migrantes realizar su potencial personal económico y social.</b>	El Plan de Acción de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 2016-2019 del Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) con el objetivo de la integración y la inserción en el mercado laboral panameño.	Se permite al Ministerio de Salud y la Caja de Seguro Social la contratación de profesionales y técnicos de la salud extranjeros de manera temporal por servicios profesionales.	Los extranjeros que tengan permisos de trabajo vigentes pueden acceder a empleo en igualdad de condiciones.
	<b>Garantizar los Derechos Humanos</b>	Todos los inmigrantes tienen derecho a acceder a los servicios públicos de salud sin importar su situación migratoria.	El Código de la Familia señala explícitamente en su Artículo 485 la igualdad en la protección a la salud de los niños, niñas y adolescentes nacionales y extranjeros.	La Constitución Política de 1972 en su Artículo 91 contempla que todas las personas que viven en Panamá tienen el derecho a la educación
<b>Medidas de integración.</b>	<b>El idioma es una base fundamental en una interacción en la sociedad.</b>  <b>Integración económica.</b>	En 2017 los agentes recibieron cursos de capacitación en idioma inglés y portugués en el Centro de Lenguas de la Universidad de Panamá en preparación a la Jornada Mundial de la Juventud. Igualmente, los agentes se prepararon en 2018 tomando cursos de francés e italiano.	Microserfin, entidad de la Fundación Microfinanzas BBVA en colaboración con la OIM capacitó a través de su programa de educación financiera “Saquemos Cuentas”, a beneficiarios de los programas de Integración Económica	Panamá no es parte de ningún acuerdo regional para la movilidad laboral.
<b>Disposiciones del Derecho Internacional.</b>	<b>Igualdad. Seguridad social Practicar su religión e idioma.</b>	Mediante el Decreto Ejecutivo N°125 de 2018 se aprueba el Plan Nacional contra la Trata de Personas para el quinquenio 2017-2022.	Artículo 78 que los trabajadores extranjeros tienen derecho a la afiliación y deben pagar sus cuotas al régimen obligatorio de la Caja de Seguro Social.	Si bien la Constitución de la República de Panamá promueve la igualdad, no se ha elaborado una estrategia o política para luchar contra los delitos de odio, violencia, xenofobia y discriminación contra los migrantes.
<b>Desafíos que presenta la política.</b>	<b>Las autoridades deben tomar en consideración la integración.</b>	En 2018, Panamá firmó un memorando de entendimiento con Colombia sobre Cooperación en la prevención, investigación y control de la trata de personas, Colombia en el marco de la Comisión Binacional Fronteriza (COMBIFRON)	En febrero de 2019 se realizó el Segundo Encuentro Binacional con la participación de ambos presidentes para fortalecer el compromiso de los países de seguir colaborando en materia migratoria.	Manual de Gestión de Alojamientos Temporales en Panamá, desarrollado a través de esta colaboración, tiene como objetivo fortalecer las capacidades técnicas de las instituciones involucradas en la respuesta humanitaria

Fuente: elaboración propia.

#### **3.2.4. Cuarta acción: Glosario sobre migraciones (2006).**

El documento fue el producto o respuesta de la solicitud de los participantes a las reuniones para desarrollar la *Agenda Internacional para la Gestión de la Migración (AIGM, 2004)*, los cuales destacaron la necesidad de desarrollar un “lenguaje común” sobre migración (OIM, 2005 p. 172).

Es así como surge la necesidad de crear un glosario de términos homogéneos sobre migración para usarlo en el ámbito internacional, a fin de que se use como un instrumento para fomentar la comprensión y cooperación internacional sobre la migración.

De acuerdo con Perruchoud, (2006), la OIM, elaboró un documento para consignar un texto definitivo y único para que la terminología utilizada en el ámbito de la migración sirva de referencia fidedigna a profesionales, funcionarios gubernamentales que se ocupan de la migración, estudiantes y otros (p.3).

Para dicho autor, el glosario fue elaborado teniendo en cuenta un marco jurídico, con miras a consolidar y fomentar la participación de la OIM en el ámbito del DI.

De acuerdo con la OIM (2019), dicho glosario fue revisado por organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas como la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCAH); Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), Fondo de las Naciones Unidas para la infancia (UNICEF) y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

La OIM (2020), afirma que los Estados no son los únicos en emplear diferentes términos para referirse a determinados fenómenos migratorios; sin embargo, distintos agentes dentro de un mismo Estado lo hacen, lo que suele dar lugar a incoherencias terminológicas. Así mismo, son comunes las variaciones en el uso de determinados términos según el campo de trabajo de una persona (p. 2).

En este contexto, el DI contribuye a crear algunos denominadores comunes, gracias a las definiciones enunciadas en instrumentos internacionales vinculantes para los Estados que son partes en ellos. Ejemplo de ello, son las definiciones del término “refugiado”, que figuran en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (Convención de 1951) y en los dos (2) protocolos que complementan la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, y el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes, así como el Protocolo contra la Trata de Personas.

Con lo indicado anteriormente, se puede afirmar que la CI es necesaria para llegar a un entendimiento común de los delitos que los fiscales en todo el mundo deben combatir, y a que el reparto de responsabilidades pueda hacerse de manera real.

De acuerdo con la OIM (2020), los Estados ejercieron presión para que se adopte un enfoque más humano de la migración, pidiendo a la comunidad internacional que deje de utilizar términos deshumanizantes asociados con la migración, tal como ocurre en el caso del término “migrante ilegal”, siendo preferible utilizar la expresión “migrante en situación irregular” (p. 2).

Tales términos y definiciones no sólo se introdujeron en aras de la corrección política, sino también para dar forma a la percepción de las distintas realidades migratorias, en virtud de que el uso de términos peyorativos o alarmistas en algunos discursos públicos han tenido incidencias negativas en este caso, en la forma en que se percibe a los migrantes.

Según con la OIM, (2020), el glosario contribuye a consolidar un enfoque no solo uniforme, sino también correcto y equilibrado de la terminología relativa a la migración justo cuando se aprobaba el Pacto Mundial para la Migración segura, ordenada y regular.

El documento consta de doscientas sesenta (260) páginas y en ellas se encuentran definiciones para términos de uso común y, otras ocasiones, no tan comunes, pero todas usadas en

el campo de la migración. Algunas son definiciones enunciadas en documentos jurídicos que son prácticamente inamovibles, mientras que otras provienen de instrumentos de derecho dispositivo y, por tanto, igualmente inamovibles.

Así mismo, el documento ofrece definiciones que pueden variar ligeramente según el uso que hagan de ellas las distintas personas o servidores públicos en su labor cotidiana, por lo que como ha indicado la OIM, no contiene verdades absolutas, pues solo contribuye al debate sobre conceptos complejos y aportar claridad sobre nociones y términos que ya tienen definiciones jurídicas o genéricas acuñadas desde hace mucho tiempo.

Para la elaboración del glosario se utilizó como referencia una serie de glosarios básicos, como el Glosario de Términos de Referencia del ACNUR (2006), el Glosario sobre Migración y Asilo de la Red Europea de Migración 3.0 (2014 - disponible en inglés), el Glosario de las Recomendaciones sobre Estadísticas de las Migraciones Internacionales del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (1999), y el Glosario de Términos relacionados con la Migración de la UNESCO (*Glossary of Migration Related Terms*, 2013, así como la Max Planck *Encyclopedia of Public International Law 2014*; el *Black's Law Dictionary 2014*, y el Parry and *Grant Encyclopedic Dictionary of International Law 2004*).

A diferencia de los glosarios ya existentes que hacen hincapié en un aspecto particular de la migración (como el Glosario de Términos de Referencia del ACNUR, que se focaliza en términos relativos al desplazamiento y la protección de los refugiados) y que están destinados a un público determinado (como el Glosario sobre Migración de la ONUCI [*Media-Friendly Glossary on Migration*], que se diseñó específicamente para los medios de comunicación); o se elaboran para una región geográfica específica (como el Glosario sobre Migración y Asilo de la Red Europea de Migración, que se centra en Europa), el Glosario de la OIM, posee una vocación más

general, abarcando todas las esferas de la migración y reproduciendo términos que se emplean a lo largo y ancho del planeta (OIM, 2020, p. 11).

Finalmente, cabe señalar que, en esta última edición, cada entrada consta de los siguientes elementos:

- Un término, que se acompaña de una definición concisa;
- Una fuente, en la que se atribuye la autoría de la definición a una entidad, persona o grupo de personas, por lo que, en la ausencia de fuente, significa que la definición ha sido elaborada por la OIM;
- Una nota, que se añade a alguna de las entradas en el caso de definiciones complejas, definiciones respecto de las cuales no existe un consenso, o definiciones menos evidentes;
- Una enumeración de términos conexos para el establecimiento de referencias cruzadas, por lo que se enumeran los términos del glosario que pueden considerarse (cuasi) sinónimos o que están estrechamente vinculados al término de la entrada en cuestión.

De igual manera es importante saber que para cada definición, se establece la siguiente jerarquía:

- Principios de derecho consuetudinario, tratados, convenciones, pactos o protocolos adoptados a nivel universal y regional;
- Declaraciones, resoluciones, recomendaciones y otros instrumentos de derecho dispositivo adoptados o respaldados por los Estados (preferiblemente en el contexto de los órganos u organismos de las Naciones Unidas, como el Consejo de Seguridad, la Asamblea General o el Consejo de Derechos Humanos);
- Jurisprudencia internacional o regional (por ejemplo, de la Corte Internacional de Justicia, la Corte Penal Internacional, los órganos de Derechos Humanos de las Naciones Unidas,

el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos o la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos);

- Principios rectores y manuales elaborados por las organizaciones internacionales, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y los círculos académicos;
- Diccionarios jurídicos, publicaciones y glosarios de la OIM, así como glosarios y publicaciones de otras organizaciones o instituciones (p. 13).

Cuadro 7. Matriz de análisis del Glosario de la OIM.

Derecho Internacional sobre Migración Glosario sobre la Migración 2001 (81 páginas)	Los primeros borradores fueron preparados por la OIM en los años setenta para uso de su personal. A finales de los años ochenta, hubo un intento renovado por parte del Centro de Cooperación	“Migration Handbook” editado por P. J. Van Krieken.
Derecho Internacional sobre Migración Glosario sobre la Migración N°7 AIGM a solicitud 2006 (92 páginas)	Otro reto que se planteó en esta compilación fue la variedad de términos utilizados para describir un fenómeno igual o similar	Puede haber matices entre los términos “migración ilegal”, “migración clandestina”, “migración indocumentada” y “migración irregular”; ello no obstante, generalmente se utilizan aproximativa, e incluso, indistintamente
Derecho internacional sobre migración N°34 - Glosario de la OIM sobre Migración	La finalidad de este Glosario es promover un entendimiento común y un uso coherente de los términos relacionados con la migración y asegurarse de que se fundamenten, en la medida de lo posible, en las normas internacionales.	Actualizado 2021

Fuente de elaboración propia.

### **3.2.5. Acuerdo de Cooperación Internacional: Pacto Mundial para la Migración segura, ordenada y regular.**

En el 2015, surge en el seno de las reuniones de la ONU, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la cual incide en el desarrollo del tema de la migración y con ello se inician las conversaciones sobre el Pacto (OIM, 2018).

De acuerdo con Herrera (2019), para lograr formular efectivamente el PMM, a través de un proceso diplomático, se establecieron modalidades que estructuraron las negociaciones, por lo que se propusieron tres (3) fases OIM/Dialogó sobre la migración, (2018.)

#### **Primera fase o de consulta.**

Se reunieron los Estados miembros y otras partes interesadas para que aportaran sus perspectivas y compartieran datos, evidencias y realidades. Se obtuvo un mejor entendimiento sobre la situación y el objetivo que se pretendía alcanzar, dado que se buscaba “establecer una serie de principios, compromisos y entendimientos sobre la migración internacional y todas sus dimensiones” (ACNUR, A/RES/71/1, 2016).

#### **Segunda fase o de balance.**

Según De La Mora (2020), se buscó incorporar perspectivas de seguridad humana; las delegaciones participaron en “grupos de acción” para realizar análisis enfocados en los aspectos humano, comunitario, local/subnacional, nacional, regional y global. Los representantes estatales debían identificar los impactos que estos representaban en sus posiciones nacionales (De la Mora 2020, p.43).

#### **Tercera fase o de negociación.**

De La Mora afirma que la fase se caracterizó por tomar en cuenta los comentarios escritos y orales presentados por las delegaciones y otras partes interesadas, con el objetivo de que el Pacto,

fuera un documento que no fuera “jurídicamente vinculante ni pesado, pero sí accionable”, por lo que los gobiernos estuvieron dispuestos a aplicar las obligaciones existentes para proteger a los migrantes.

La negociación se basó en concretar la adopción del PMM y aceptar las obligaciones que conllevaba el pertenecer a este, aunque no es legalmente vinculante y respeta la soberanía de los Estados para gestionar sus fronteras y sus políticas migratorias. Sin embargo, Estados Unidos no participó de la negociación y Austria, Australia, Bulgaria, Chile, Croacia, República Checa, República Dominicana, Estonia, Hungría, Italia, Israel, Letonia, Lituania, Polonia, Eslovaquia y Suiza, no asistieron a la Conferencia oficial para suscribir el Pacto, además de que Brasil y otros Estados han indicado que se retirarán. (Dumont, 2018)

El PMM es considerado como derecho flexible toda vez que no es un pacto de carácter obligatorio para los Estados, dado que está inmerso entre los denominados “acuerdos de caballeros”, teniendo como base el principio de la buena fe para su cumplimiento sin que existan mecanismos jurídicos a nivel internacional para su exigencia.

El Pacto no goza de un nivel supra en los sistemas jurídicos determinados en los Estados, ya que regula un fenómeno social como lo es la migración, pero contempla en sus objetivos los controles para posibles delitos como la trata de personas sin trascender a la normativa que se aplicaría en el caso de que los mismos se presenten, dejando el tema a las normas internas de los Estados donde se den los casos.

Por lo tanto, el Pacto es un marco para cooperar y lograr los objetivos que los propios países acordaron en la Declaración de Nueva York para los Refugiados y Emigrantes.

El entonces presidente de la Asamblea General de la ONU, Miroslav Lajčák (2018), indicó que:

“El Pacto no incentiva la migración y no trata de impedirla. El documento no dicta, no impone y respeta totalmente la soberanía de los Estados, puede proporcionar una nueva plataforma de cooperación y es un recurso para “encontrar el equilibrio entre los derechos de las personas y la soberanía de los Estados” (Dumont, 2018).

El documento reconoce que, para aprovechar los beneficios de la inmigración y mitigar los riesgos y los retos que conlleva, hace falta mejorar la colaboración entre países, por lo que se involucra a todas las partes interesadas en la migración internacional, en virtud de que su principal objetivo es proteger a los migrantes y que sean tratados de manera digna y sus derechos humanos sean respetados (ONU/Pacto Mundial, 2018).

De acuerdo con el documento, el PMM posee 23 objetivos para gestionar de mejor manera la migración a nivel local, nacional, regional y mundial, resumidos así:

- Mitigar los factores adversos y estructurales que impiden a las personas construir y mantener medios de vida sostenibles en sus países de origen;
- Reducir los riesgos y las vulnerabilidades a las que se enfrentan los migrantes en las diferentes etapas de la migración, respetando, protegiendo y cumpliendo sus derechos humanos y brindándoles atención y asistencia
- Abordar las preocupaciones legítimas de los Estados y comunidades, al tiempo que reconoce que las sociedades están experimentando cambios demográficos, económicos, sociales y ambientales en diferentes escalas que pueden tener implicaciones para, y como resultado de, la migración
- Crear condiciones propicias que permitan a todos los migrantes enriquecer nuestras sociedades a través de sus capacidades humanas, económicas y sociales, y así facilitar sus contribuciones al desarrollo sostenible a nivel local, nacional, regional y global (ONU/Pacto Mundial, 2018).

Cabe destacar que algunos Estados, no estaban convencidos de aprobarlo, debido a que,

según ellos, algunos temas no estaban del todo claros, como lo es la invitación a los gobiernos a “educar” a los periodistas en la “terminología” que deben usar; que se deben organizar “festivales culinarios” para celebrar el multiculturalismo; el no hacer distinción entre los derechos de los migrantes regulares e irregulares, entre otros (Economista, 2018).

Pero el argumento más fuerte explicado por el gobierno chileno fue de algún modo, una supuesta pérdida de soberanía.

“Si bien este instrumento no crea por sí mismo obligaciones internacionales, muchas de sus disposiciones sí utilizan un lenguaje vinculante. Esto deja la puerta abierta para que actores internacionales interfieran en el diseño de la política migratoria nacional, asunto que pertenece a la esfera soberana de cada Estado” (Luna, 2018).

Para la OIM (2003) la migración ordenada es el movimiento de una persona de su lugar habitual de residencia a un nuevo lugar de residencia, cumpliendo con las leyes y regulaciones que rigen la salida del país de origen, del viaje, tránsito, e ingreso al país que recibe (p.12).

Sin embargo, y de acuerdo con Mezzadra (2012), la migración ordenada permite a ciertos Estados seleccionar la mano de obra que sus mercados laborales requieren. Y no es que se cerrarán las fronteras de los países ricos, sino que, con ello se busca establecer un sistema de diques para producir un proceso activo de inclusión del trabajo migrante a través de la legalización (p. 171).

Dicho autor afirma que es así como se genera un excedente de mano de obra no calificada que se requiere para cubrir la falencia de la existencia de un mercado laboral, pues para que haya mercado es necesario la independencia de los actores de intercambio y la tendencia al equilibrio.

Es por ello, por lo que, de acuerdo con Ghosh (2008), la irregularidad es un elemento clave para el funcionamiento del mercado y de la legalidad, y ante esta situación, existe el gran peligro de que se violen los derechos humanos y laborales, motivo por el cual se debe ofrecer la solución a una situación objetivamente producida (OIM, 2018b, p.63).

Cuadro 8. Matriz de análisis del Pacto Mundial para la Migración segura, ordenada y regular (PMM 2018).

<p><b>Mitigar los factores adversos y estructurales que impiden a las personas y mantener medios de vida sostenibles en sus países de origen.</b></p>	<p>Plan Estratégico internacional y regional adoptado por Panamá, que guarda relación con la Gestión Integral del Riesgo de Desastres. (2022-2030).</p>	<p>Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático y su Acuerdo de París (2015).  Panamá ratificó el Acuerdo de París a través de la Ley 40 del 12 de septiembre de 2016.</p>	<p>Acción de Hyogo sobre prevención de desastres (2005-2015).  Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015 – 2030 (documento sucesor de la Acción de Hyogo).</p>
<p><b>Reducir riesgos y las vulnerabilidades que enfrentan los migrantes.</b></p>	<p>Grupo de Movilidad Humana del Sistema de las Naciones Unidas en Panamá y se realizó un recorrido por la Estación de Recepción Migratoria (ERM) de Los Planes de Gualaca, provincia de Chiriquí. (2021)</p>	<p>Se crea Comisión Permanente para la Protección a Migrantes en Condición de Vulnerabilidad (COPPAMI) y la Mesa Técnica Darienita para las Migraciones (MTDM).</p>	<p>La MTDM da respuesta a las necesidades de protección y asistencia de las personas migrantes, solicitantes de asilo, refugiadas</p>
<p><b>Abordar preocupaciones legítimas de los Estados y comunidades.</b></p>	<p>Reunión Ministerial sobre Migración convocada por Panamá, en la que participaron cancilleres, ministros de Seguridad y directores de Migración de países del continente americano 2022.</p>	<p>Estabilización de las comunidades receptoras de migrantes y atención a las causas de raíz, incluyendo desarrollo de infraestructura y necesidades básicas, en los países de origen como mecanismo para desincentivar los flujos migratorios irregulares.</p>	<p>Decreto Ejecutivo No. 10 de 16 de enero de 2019. Reglamenta la Ley 28 de 30 de marzo de 2011, que aprueba la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 hecha en Nueva York, el 28 de septiembre de 1954.</p>

Fuente de Elaboración propia

### 3.3. Incidencia en los migrantes en tránsito por la República de Panamá (2019-2022).

A través de los años la migración ha evolucionado significativamente por la provincia de Darién, la cual ha experimentado un marcado flujo migratorio ocasionado por diversas crisis políticas, económicas e incluso sociales en otros Estados. Los migrantes irregulares se convierten en individuos vulnerables ante la sociedad por las situaciones que viven desde que salen de sus lugares de origen.

Según la OIM (2019), la crisis migratoria son flujos migratorios complejos y generalmente a gran escala, así como patrones de movilidad ocasionados por una crisis que suelen traer consigo

considerables vulnerabilidades para las personas y comunidades afectadas y plantear serios retos de gestión de la migración a más largo plazo. Una crisis migratoria puede ser repentina o paulatina, puede ser por causas naturales u ocasionadas por el hombre, y puede tener lugar internamente o a través de las fronteras.

La presencia y el trabajo de la OIM en Panamá ha experimentado una evolución significativa a lo largo de los años. Inicialmente, la OIM estableció una oficina de enlace en Panamá en 1999, para coordinar la asistencia a los migrantes y promover la cooperación regional en temas migratorios. Desde entonces, la OIM ha ampliado su presencia en el país y ha desarrollado programas y proyectos para abordar diversos desafíos migratorios, como la migración irregular, la trata de personas y la protección de los derechos de los migrantes. Además, la OIM ha trabajado estrechamente con el Gobierno panameño y otros actores relevantes para fortalecer las capacidades institucionales, mejorar la gestión de la migración y promover el desarrollo sostenible a través de la migración.

Podemos afirmar que la mayoría de los movimientos migratorios que se dan son regulares, pues se llevan a cabo legalmente a través de canales reguladores y medios legales. Contrario a ello, la migración irregular se produce cuando una persona ingresa, se queda o trabaja en un país sin la autorización necesaria o los documentos exigidos por las normas de inmigración (OIM, 2019).

Por tanto, se puede observar que el problema no radica en los flujos migratorios regulares, sino en los irregulares que utilizan vías alternas para ingresar a los países de forma ilegal, en la cual las rutas utilizadas son peligrosas, debido a que organizaciones criminales someten a los migrantes y como consecuencia muchos han desaparecido, otros han muerto, y es alarmante la proliferación del tráfico ilícito y la trata de personas.

Para Diaz citado por García, P. (2005) el odio de todo tipo: racial, étnico, económico,

social, religioso y cultural está asociado con los conflictos militares porque ayuda a movilizar a personas hacia otro lugar como una solución al problema.

De acuerdo con Aleinikoff, A. (2002):

“El Derecho Internacional afirma la autoridad de los Estados de regular la circulación de personas a través de sus fronteras. Se entiende que esta facultad nace del concepto de un sistema internacional de Estados en el que estos poseen la autoridad primordial sobre su territorio y sobre su población. La potestad del Estado en materia de inmigración se expresa normalmente en términos generales, es decir, se considera que los Estados tienen una gran libertad para definir sus políticas de admisión, residencia, expulsión y naturalización de los no ciudadanos” (OIM, 2003 p.15).

Según este autor, entre los fundamentos para rehusar la admisión (o decretar la expulsión) figuran generalmente:

1. La enfermedad,
2. La actividad delictiva,
3. Las violaciones de las leyes de inmigración,
4. Las razones de seguridad nacional u orden público y
5. La carencia de medios económicos.

Por tales fundamentos, prácticamente todos los Estados exigen también algunos documentos específicos, como la posesión de un pasaporte, visado o título de viaje válido, para que los no ciudadanos puedan entrar en su territorio (p.15).

Los Estados ejercen también su autoridad contra aquellas personas u organizaciones que pretenden transportar migrantes violando la ley. Es por ello por lo que la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000), conocida como la Convención de Palermo, exhorta a los Estados a la criminalización de ciertos actos y a la cooperación entre ellos para el intercambio de información para las fuerzas del orden y el regreso de las personas víctimas de esos fenómenos.

La Convención define el *tráfico ilícito de migrantes*, así:

“La facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado Parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material” (Acápites A, Artículo 3, Anexo III).

La entrada *ilegal*, se define:

“El paso de fronteras sin haber cumplido los requisitos necesarios para entrar legalmente en el Estado receptor” (Acápites B, Artículo 3, Anexo III).

El *documento de identidad o de viaje falso*, como:

“Cualquier documento de viaje o de identidad: elaborado o expedido de forma espuria o alterado materialmente por cualquiera que no sea la persona o entidad legalmente autorizada para producir o expedir el documento de viaje o de identidad en nombre de un Estado; o expedido u obtenido indebidamente mediante declaración falsa, corrupción o coacción o de cualquier otra forma ilegal; o utilizado por una persona que no sea su titular legítimo.” (Acápites C, Artículo 3, Anexo III).

En cuanto al grupo *delictivo*, se considera como:

“Grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material.” (Acápites A, Artículo 2, Anexo I).

Es importante mencionar que el artículo 2 de la Convención, señala que cada Estado, sin perjuicio de los compromisos internacionales relativos a la libre circulación de personas y en la medida de lo posible, se esforzará en tomar las medidas legislativas u otras para prevenir la utilización de medios de transporte explotados por transportistas comerciales para la comisión de los delitos así tipificados.

Por medio de la Convención de Palermo, los Estados Parte deben instruir o capacitar a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, así como a los de inmigración y a otros funcionarios pertinentes, en la prevención de la trata de personas, los métodos aplicados para

prevenir dicho delito, enjuiciar a los traficantes y proteger los derechos de las víctimas, incluida la protección de las víctimas frente a los traficantes.

Dicha capacitación deberá tener en cuenta la necesidad de considerar los Derechos Humanos y las cuestiones relativas al niño y a la mujer, así como fomentar la cooperación con organizaciones no gubernamentales, otras organizaciones pertinentes y demás sectores de la sociedad civil (Artículo 2).

Del mismo modo, la Convención señala la forma como los Estados penalizan la corrupción que, generalmente, consiste en:

“La promesa, el ofrecimiento o la concesión a un funcionario público, directa o indirectamente, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad, con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales; así como la solicitud o aceptación por un funcionario público, directa o indirectamente, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad, con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales.” (Artículo 8).

La Convención de Palermo, indica que cada Estado adoptará las medidas que se requieran para garantizar la necesaria calidad de los documentos de viaje o de identidad que expida a fin de que éstos no puedan con facilidad utilizarse indebidamente ni falsificarse o alterarse, reproducirse o expedirse de forma ilícita, así como la integridad y la seguridad de los documentos de viaje o de identidad que expida o que se expidan en su nombre e impedir la creación, expedición y utilización ilícitas de dichos documentos (Artículo 12).

Según la Convención, cada Estado Parte debe verificar la legitimidad y validez de los documentos de viaje o de identidad expedidos o presuntamente expedidos en nombre de la persona o sospechoso de querer utilizarlo para la trata de personas. Ello será de conformidad con su derecho interno y dentro de un plazo razonable (Artículo 13).

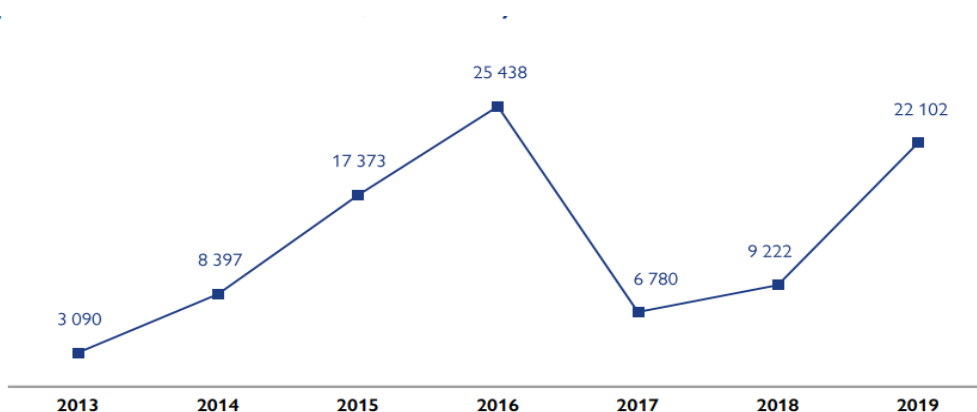
Por tanto, el SNM, no permitió el ingreso de migrantes de enero a marzo de 2019 y deportó

a 93, 1.226 personas y a unas 241, no se le aceptó su ingreso. Algunas de las nacionalidades de los viajeros deportados procedían de Cuba (589), Colombia (465), Venezuela (305), Nicaragua (257) y Ecuador (90).

Según el SNM (2023), en el 2021, veinte mil doscientos noventa y siete migrantes, ingresaron de manera irregular por la frontera con Colombia. Los mismos son procedentes de Ecuador, Haití y Venezuela. En el 2022 se registró un flujo con precedentes elevados de migrantes irregulares de 248 mil 284 migrantes, de diferentes nacionalidades.

En la siguiente tabla se observan los datos del 2019 sobre la cantidad de migrantes que ingresaron al país de manera irregularmente.

Figura 9. Migrantes irregulares que ingresan por la provincia de Darién del 2013-2019.



**Nota:** La gráfica nos indica el ingreso de migrantes desde el periodo del 2013 al 2019. Adaptado de SNM, 2019 (<https://publications.iom.int/es/node/3636>)

De acuerdo con el SNM (2019), son muchas las razones por las cuales se deportan a algunos inmigrantes. Esta medida administrativa se da, por ejemplo, por antecedentes de tenencia de drogas, robo o hurto y fraude.

La expulsión y deportación de migrantes para el 2022 en el lapso de enero a septiembre, fue de 303 ciudadanos extranjeros, en donde a 127 se les aplicó una medida de expulsión y 176

fueron deportados. Las causas fueron por haber sido condenados por delitos dolosos o cumplir penas respectivas, por lo que se han considerados una amenaza a la seguridad colectiva y evasión del puesto de control, por lo cual, se colocaron medidas administrativas en donde, por sus delitos, no podrán ingresar al país en un lapso de 5 a 10 años y si es residente no podrá entrar al país de manera indefinida. Podemos observar que nuestros mayores retos como Estado, para poder cumplir con los estándares de llevar una migración segura, ordenada y regular es que debe haber CI entre los países (SNM, 2022).

Para garantizar una migración segura, ordenada y regular se creó una unidad especial dentro del Servicio Nacional de Fronteras (SENAFRONT), con el objetivo de que a los migrantes que llegan a territorio nacional por el Parque Nacional o Tapón del Darién, se les brinde la debida atención humanitaria (González, 2021).

La deportación según el glosario de la OIM (2019) en el marco del Derecho Internacional Humanitario, hace referencia al desplazamiento forzado de civiles, prohibido en tiempos de ocupación y de conflicto armado no internacional, salvo cuando sea necesario en aras de la seguridad de dichos civiles o por razones militares imperiosas (p. 48).

En el caso de los migrantes en el proceso de ingresar a un país de tránsito de manera irregular puede ser deportado por no cumplir con los permisos o condiciones requeridas de ingreso al Estado de manera irregular.

Cuadro 9. Migrantes deportados de la República de Panamá durante el período 2019-2022.

Causas	2019	2020	2021	2022
Por permanecer en el país de manera irregular	268	70	13	24
Por ingresar al país de manera irregular	341	113	100	149
Orden de libertad/flujo migratorio	0	0	0	7
Incurrir en conducta contra la moral y el orden	17	2	6	11
Ser una amenaza de seguridad colectiva	4	1	9	1
Delito contra la vida	0	0	0	1
Actividad lucrativa	31	0	0	0
Evasión del puesto de control	0	0	0	15
Ser deportado e ingresó de manera irregular	2	0	3	0
Estadía vencida	0	1	0	3
Falta administrativa a la policía	2	0	0	0
Declaración falsa	1	0	0	1
Antecedentes penales en su país	1	0	0	5
Documentación fraudulenta	0	0	0	2
Haber sido condenado y cumplió pena por delito doloso	0	0	0	1
Cumplimiento de pena	0	0	0	4
<b>Total</b>	<b>667</b>	<b>187</b>	<b>131</b>	<b>224</b>

*Nota:* En el cuadro representa la cantidad de migrantes deportados durante el periodo 2019 a 2022. Adaptado de *SNM, 2022* (<https://www.migracion.gob.pa/inicio/estadisticas>).

Según la OIM (2019) es el acto jurídico o comportamiento, atribuible a un Estado, por el cual un extranjero es compelido a abandonar el territorio de ese Estado. Podemos agregar que cuando una persona es expulsada, es obligado a cumplir con la medida otorgada.

Cuadro 10. Migrantes expulsados de la República de Panamá durante el período 2019-2022.

Causas	2019	2020	2021	2022
Por permanecer en el país de manera irregular	11	1	1	20
Por ingresar al país de manera irregular	6	11	10	11
Incurrir en conducta contra la moral y el orden	27	0	1	1
Ser una amenaza de seguridad colectiva	0	0	0	29
Ser deportado e ingresó de manera irregular	37	13	17	2
Antecedentes penales en su país	7	0	0	1
Documentación fraudulenta	0	0	0	2
Haber sido condenado y cumplió pena por delito doloso	139	179	93	52
Cumplimiento de pena	0	0	0	37
Hurto	0	0	0	2
Posesión de droga	0	0	0	3
Total	227	204	122	3063
Estadía vencida/Retorno voluntario	0	0	0	2899

**Nota:** En el cuadro representa la cantidad de personas expulsadas durante el período 2019 a 2022. Adaptado de *SNM, 2019-2022* (<https://www.migracion.gob.pa/inicio/estadisticas>).

### 3.4. Autoridad del Estado panameño para regular el movimiento migratorio.

El sistema migratorio panameño es el conjunto de instituciones estatales que velan por el migrante, la regulación del ingreso y salida de nacionales y extranjeros, así como el tránsito, la estancia y la permanencia de los extranjeros en el territorio nacional bajo las distintas categorías migratorias.

Este sistema se conforma por el Ministerio de Seguridad Pública, el Servicio Nacional de Migración, el Consejo Consultivo de Migración, la Fuerza Pública, los inspectores y los supervisores migratorios.

### **Ministerio de Seguridad Pública (MINSEG).**

Fue creado por la Ley 15 de 14 de abril de 2010 y reglamentado en su Artículo 1 por la Resolución No. 102 del 28 de diciembre de 2011, tiene como tarea “determinar, planificar, coordinar y controlar la política de seguridad del país”. y apoyar los esfuerzos de las agencias de seguridad e inteligencia que lo componen”. (Ministerio de Seguridad Pública (MINSEG), s/f)

Ese Ministerio está integrado por los siguientes estamentos de seguridad que son

- Policía Nacional.
- Servicio Aeronaval.
- Servicio Nacional de Fronteras SENAFRONT.
- Servicio Nacional de Migración (SNM).
- Sistema Nacional de Emergencia 911.

### ***También tiene como funciones:***

- Proponer programas de trabajadores migrantes según los mejores intereses políticos, económicos y demográficos del país.
- Recomendar y tomar medidas específicas para controlar, fiscalizar y prevenir la migración irregular.
- Promover estudios interdisciplinarios que faciliten la integración de los migrantes en el país,

- Ejercer supervisión y ser fuente de asesoramiento en el contexto del desarrollo de los censos, que permita cuantificar el número y estatus de población migrantes en Panamá.
- Revisar los tratados, acuerdos y convenciones internacionales relacionados con la migración actuando, a su vez, en calidad de asesor del presidente y su gabinete.

### **Servicio Nacional de Migración (SNM).**

Se creó mediante Decreto Ley N°3 de 22 de febrero de 2008, es la unidad ejecutora de las políticas migratorias estatales, su legislación vigente y acuerdos internacionales ratificados por Panamá. Su naturaleza combina funciones de gestión administrativa, con un gran componente de seguridad pública, cumple funciones en todo el territorio nacional y cuenta con su propio presupuesto.

Esta institución es la que administra y controla la política migratoria determinada por el Órgano Ejecutivo, en coordinación con el Consejo Consultivo de Migración y el Ministerio de Seguridad. En materia migratoria, tiene como funciones:

- Organizar, gestionar, registrar, vigilar y prestar servicios migratorios a los extranjeros y garantizar un control efectivo de su estancia en el país.
- Ejercer el control migratorio y registrar el ingreso y salida de nacionales y extranjeros del territorio nacional. Autorizar, negar o prohibir el ingreso o residencia de extranjeros en el territorio nacional y ordenar su deportación, expulsión o retorno de conformidad con la Constitución. Política de la República y el Derecho.
- Aprobar o rechazar las solicitudes de cambio de categoría migratoria de extranjeros en el país mediante decisión motivada.

- Otorgamiento de documentos de identificación de extranjeros reconocidos por la República de Panamá como refugiados, solicitantes de asilo, apátridas y personas bajo protección temporal por razones humanitarias.
- Proporcionar salvoconducto a los extranjeros cuyos países no tengan representación diplomática o consular en la República de Panamá.
- Cumplimiento y aplicación de los acuerdos internacionales en la República de Panamá en materia migratoria.
- Ejercer el control migratorio de los pasajeros del transporte público o privado local e internacional en aeropuertos, fronteras, puertos marítimos y fluviales y en cualquier parte del territorio nacional.

Para el desempeño de sus funciones, el SNM cuenta con locales, instalaciones y capacidades, incluyendo albergues, así como puestos migratorios en las fronteras terrestres, marítimas y aéreas en todo el territorio de la República de Panamá. Los funcionarios e instituciones están obligados a actuar de conformidad y respetar los derechos humanos y la dignidad de los migrantes, garantizando la ausencia de cualquier forma de discriminación por motivos de nacionalidad, condición socioeconómica, ideas políticas, origen étnico, discapacidad, género, idioma o religión y creencia (OIM, 2020).

### **Consejo Consultivo de Migración**

Es el órgano asesor del Servicio Nacional de Migración, responsable de proporcionar datos, información y recomendaciones que, junto con las evaluaciones del Departamento de Seguridad, orientan el desarrollo, análisis y actualización de la política migratoria nacional. Integrado por los siguientes servidores:

1. El ministro de Seguridad Pública, quien lo presidirá.

2. El ministro de Relaciones Exteriores.
3. El ministro de Trabajo y Desarrollo Laboral.
4. El ministro de Comercio e Industrias.
5. El ministro de Economía y Finanzas.
6. El presidente del Tribunal Electoral.
7. El Gerente General del Instituto Panameño de Turismo.
8. El secretario ejecutivo del Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional.
9. El director general del Servicio Nacional de Migración, quien desempeñará las funciones de secretario, con derecho a voz. (Decreto ley, N °3, Artículo 8).

#### **La Fuerza Pública.**

por su parte, podrá ser autorizada, en calidad de auxiliares, a ejercer el control migratorio en aquellos lugares de difícil acceso, o en los que no existan oficinas o funcionarios del Servicio Nacional de Migración.

### **3.5. Normativa Estatal**

- La Constitución Política de la República de Panamá de 1972.
- Decreto Ley No. 3 del 22 de agosto de 2008 que crea el Servicio Nacional de Migración, la Carrera Migratoria y dicta otras disposiciones.
- Decreto Ejecutivo No. 320 del 9 de agosto de 2008, que reglamenta el Decreto Ley No. 3 del 22 de agosto de 2008.
- Ley No. 51 de 27 de diciembre de 2005 que reforma la Ley Orgánica de la Caja del Seguro Social.

- Decreto Ejecutivo No.1225 de 21 de octubre de 2015, que dicta medidas para el proceso de convalidación y/o reválida de títulos académicos, certificados y créditos obtenidos en centros educativos nacionales y extranjeros
- Decreto Ejecutivo No. 414 de 13 de junio de 2012, que concede residencia temporal a los extranjeros de visa restringida por motivos laborales en áreas específicas de desarrollo: sedes de empresas multinacionales o empresas en el área económica Panamá-Pacífico.
- Decreto Ejecutivo 380 de 16 de junio de 2012 que permite la entrada sin visa a extranjeros que vienen en calidad de turistas, provenientes de 39 países que antes la necesitaban, puesto que no representan “mayor incidencia en el índice de inseguridad del país”.
- Decreto Ejecutivo No. 804 de 9 de octubre de 2012 que crea, dentro de la categoría migratoria de Residente Permanente, la subcategoría de Residente Permanente en Calidad de Extranjero Profesional.
- Decreto Ejecutivo No. 806 de 9 de octubre de 2012 se crea, dentro de la categoría migratoria de Residente Permanente, la subcategoría de Residente permanente en calidad de extranjeros nacionales de países específicos que mantienen relaciones amistosas, profesionales, económicas y de inversión con la República de Panamá.
- Decreto Ejecutivo No. 2 de 17 de enero de 2013 se crea, dentro de la categoría migratoria de Residente Permanente, la subcategoría de Residente Permanente Especial para aquellos extranjeros que el presidente de la República recomienda otorgar por razones de interés nacional o de prestación de algún servicio al Estado.
- Decreto Ejecutivo No. 3 de 17 de enero de 2013 se crea, la categoría migratoria de Residente Temporal en Calidad de participantes de Programas Educativos de Entidades sin fines de lucro aprobadas por el Ministerio de Educación.

- Decreto Ejecutivo 167 de junio de 2016 permite la regularización migratoria temporal a personas extranjeras con estadías irregulares.
- Decreto Ejecutivo No. 590 del 28 de diciembre del 2016, reducción de la visa de turista a 90 días frente a los seis meses anteriores y necesidad de salir del país durante más de un mes para las personas turistas que lleven al menos cinco meses en Panamá.
- Decreto No. 269 del 29 de mayo del 2017, que regula el tiempo de estadía en el territorio nacional a los extranjeros de nacionalidad colombiana, nicaragüense y venezolana.

## CONCLUSIONES

Al examinar los antecedentes y la problemática existente a nivel regional y global que se presentan en esta investigación y corroborar que existen factores tangibles e intangibles que propician la migración; todos ellos complejos e interrelacionados que influyen en las decisiones que toma una persona, una familia o un grupo de personas al momento de migrar, podemos afirmar que la misión y las acciones de la OIM en materia de Cooperación Internacional inciden de manera positiva en favor de los derechos humanos de los migrantes en tránsito por el territorio de la República de Panamá en el período 2019 - 2022.

La Iniciativa de Berna (2001-2004), atendió aspectos relevantes de migración a nivel internacional como derechos humanos, integración, migración irregular, trata de personas y tráfico de migrantes, retorno de migrantes y otros. Sin embargo, el proceso de Cooperación Internacional que se da en esta actividad rinde efectos tangibles en el 2023, cuando la República de Panamá suscribió un acuerdo con Costa Rica y Colombia para iniciar una nueva modalidad de gestión operativa para el tránsito de los migrantes (Berna, A., 2023).

La Agenda Internacional de la Gestión Migratoria en Panamá (2005), incluyó una serie de prácticas efectivas conexas extraídas de la experiencia de diversos gobiernos involucrados en programar la misma, tales como cooperación internacional, políticas migratorias, entrada y permanencia, migración irregular y otras. En ese sentido, podemos afirmar que en relación a la Cooperación Internacional ésta incidió de manera positiva en los migrantes en tránsito por la República de Panamá en el período 2019-2022, cuando por ejemplo, se inició y concluyó la construcción de la Estación de Recepción de San Vicente en la Provincia de Darién, en la que Panamá trabaja con el “Grupo de Movilidad Humana” del fondo las Naciones Unidas para dar

respuesta humanitaria y de derechos humanos a los migrantes en tránsito, desde el 2019, hasta la fecha.

Así mismo, los Elementos Esenciales para la Gestión Migratoria, Volumen 3, (2004) y el Glosario sobre Migraciones (2006), son productos tangibles elaborados dentro de intensas reuniones de Cooperación Internacional que son usados para capacitar a los servidores públicos de las instituciones involucradas en la atención a los migrantes en tránsito por la República de Panamá. Por tanto, con base a las normas internacionales de administración de fronteras que incluye la imposición por parte de los Estados sobre requisito de visado, sanciones contra compañías de transporte que traen extranjeros en forma irregular y demás, representa un desafío atender los derechos de tantos migrantes que transitan por el territorio nacional, pero existen evidencias en nuestro trabajo de investigación de que los productos en mención han incidido en favor de los migrantes en tránsito en el período 2019-2022.

Los Estados deben procurar el cumplimiento de los acuerdos establecidos en el ámbito internacional que buscan fortalecer la migración segura, ordenada y regular. Deben establecer políticas migratorias efectivas que respondan a las necesidades del mercado laboral, faciliten la reunificación familiar, satisfagan las obligaciones humanitarias y encaren la seguridad interna, al tiempo que promuevan la previsibilidad y flexibilidad del flujo migratorio, las cuales deben basarse en legislaciones exhaustivas que rijan la admisión, residencia, expulsión y nacionalización de extranjeros.

Ante el deber de fortalecer la migración, ordenada, regular y segura, las instituciones nacionales al servicio del Estado panameño deben procurar la coordinación efectiva en el proceso migratorio, que incluye consultas interministeriales y con el sector privado, las ONG y otros

miembros de la sociedad civil, que ayuden a acelerar eficazmente las decisiones y procedimientos administrativos establecidos y que tomen en cuenta y sean consecuentes con los procesos regionales y subregionales.

Por tanto, luego de identificar los beneficios que presenta el Pacto Mundial para la Migración segura, ordenada y regular (2018), con los migrantes en tránsito por la República de Panamá, durante el período 2019-2022, concluimos que nuestros líderes gubernamentales deben aprovechar los beneficios de la migración y mitigar los riesgos y los retos que conlleva, por lo que el Estado Panameño debe beneficiarse de la CI, sobre todo porque involucra a todas las partes interesadas en el tema, en virtud de que el principal objetivo es proteger a los migrantes para que sean tratados de manera digna y sus derechos humanos sean respetados.

## RECOMENDACIONES

- Que el Estado Panameño mantenga su contribución en el ámbito nacional e internacional para mitigar los factores adversos y estructurales que impiden a las personas construir y mantener medios de vida sostenibles en sus países de origen;
- Que el Estado Panameño, contribuyan a reducir los riesgos y las vulnerabilidades a las que se enfrentan los migrantes en las diferentes etapas de la migración, respetando, protegiendo y cumpliendo sus derechos humanos y brindándoles atención y asistencia
- Que el Estado Panameño, aborde las preocupaciones legítimas de los Estados y las comunidades vecinas, al tiempo que reconozca que las sociedades experimentan cambios demográficos, económicos, sociales y ambientales en diferentes escalas.
- Que el Estado Panameño, contribuya a crear condiciones propicias que permitan a los migrantes enriquecer sus sociedades a través de sus propias capacidades, sean humanas, económicas y sociales, para que contribuyan al desarrollo sostenible a nivel local, nacional, regional y global.

## BIBLIOGRAFÍA

1. ACNUR. (s.f.). *Refugiados y migrantes*. Obtenido de Definiciones: <https://refugeesmigrants.un.org/es/definitions>
2. Cabello, A. (1 de 5 de 2020). *Organización no gubernamental ONG*. Obtenido de Economipedia: <https://economipedia.com/definiciones/organizacion-no-gubernamental-ong.html>
3. Calduch, R. C. (1991). *Relaciones Internacionales*. Ciencias Sociales. Obtenido de <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-55159/lib1cap9.pdf>
4. Castles, S. (2014). *Las fuerzas tras la migración global*. Obtenido de Revista mexicana de Ciencias Políticas y Sociales: [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-19182014000100008](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182014000100008)
5. Cerezal, P. (18 de 7 de 2022). *Breve historia de la cooperación internacional*. Obtenido de Ethic: <https://ethic.es/2022/07/breve-historia-de-la-cooperacion-internacional/>
6. Chiani, A. M. (2009). *Herramienta clave para el desarrollo de nuestra región*. Obtenido de [https://www.academia.edu/1896602/La\\_Cooperaci%C3%B3n\\_Internacional\\_herramienta\\_clave\\_para\\_el\\_desarrollo\\_de\\_nuestra\\_regi%C3%B3n](https://www.academia.edu/1896602/La_Cooperaci%C3%B3n_Internacional_herramienta_clave_para_el_desarrollo_de_nuestra_regi%C3%B3n)
7. De Carlo, M. (18 de 7 de 2023). *Unidad de análisis y unidad de observación*. Obtenido de Radford University via Open Social Work Education: [https://espanol.libretexts.org/Ciencias\\_Sociales/Trabajo\\_Social\\_y\\_Servicios\\_Humanos/Investigaci%C3%B3n\\_Cient%C3%ADfica\\_en\\_Trabajo\\_Social\\_\(DeCarlo\)/07%3A\\_Dise%C3%B1o\\_y\\_causalidad/7.03%3A\\_Unidad\\_de\\_an%C3%A1lisis\\_y\\_unidad\\_de\\_observaci%C3%B3n](https://espanol.libretexts.org/Ciencias_Sociales/Trabajo_Social_y_Servicios_Humanos/Investigaci%C3%B3n_Cient%C3%ADfica_en_Trabajo_Social_(DeCarlo)/07%3A_Dise%C3%B1o_y_causalidad/7.03%3A_Unidad_de_an%C3%A1lisis_y_unidad_de_observaci%C3%B3n)
8. Equipo editorial, Etecé. (5 de 8 de 2021). *Organismos Internacionales*. Obtenido de <https://concepto.de/organismo-internacional/>
9. Galán, J. S. (10 de noviembre de 2019). *Relaciones Internacionales*. Obtenido de Economipedia: <https://economipedia.com/definiciones/relaciones-internacionales.html>
10. Gordon, R. M. (dic de 2004). *Revista mexicana de sociología*. Obtenido de [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-25032004000400004](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032004000400004)
11. Gutiérrez Silva, J. M., Romero Borré, J., Arias Montero, S. R., & Briones Mendoza. (8 de 3 de 2020). *Migración: Contexto, impacto y desafío*. Obtenido de Revista de Ciencias Sociales: <https://www.redalyc.org/journal/280/28063431024/28063431024.pdf>
12. Hernández Sampieri, R. (2004). *Metodología de la investigación*. Obtenido de <https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/38911499/Sampieri-libre.pdf?1443413652=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DSampieri.pdf&Expires=1689547725&Signature=NbEwacEVeXMsC6MEGUDlge7ioGcMd7LbEAhdobxjjQ9Z0TYfR-cXiGxEafRed2tNI7UbpXePd9Db9QUbJhm>
13. Ibieta, A. F. (2006). *Capital humano y migración*. Obtenido de Revista Latinoamericana De Desarrollo Económico: <https://lajed.ucb.edu.bo/a/article/view/a53/368>
14. Madrazo Rivas, E. J. (2005). *Cooperación Internacional y Movimientos Migratorios*. Dykinson.

15. Morales, F. C. (1 de 6 de 2020). *Economipedia*. Obtenido de Organización Internacional: <https://economipedia.com/definiciones/organizacion-internacional.html#:~:text=Una%20organizaci%C3%B3n%20internacional%2C%20por%20tanto,que%20sea%20catalogada%20como%20tal.>
16. OIM. (2005). *Agenda Internacional para la Gestión de la Migración*. Obtenido de <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iamm.pdf>
17. OIM. (2007). *Estrategias*. Obtenido de [https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/2019-01/MC\\_INF\\_287\\_2.pdf](https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/2019-01/MC_INF_287_2.pdf)
18. OIM. (2016). *Un mundo en movimiento*. Obtenido de OIM: [file:///C:/Users/Esther/Downloads/book-65years\\_iom\\_digital\\_es.pdf](file:///C:/Users/Esther/Downloads/book-65years_iom_digital_es.pdf)
19. OIM. (2018). *Historia de la OIM*. Obtenido de OIM: (“Historia | Organización Internacional para las Migraciones, OIM”)
20. OIM. (2018). *Informe sobre las migraciones del mundo*. Obtenido de [https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr\\_2018\\_sp.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_sp.pdf)
21. OIM. (2018). *Resolución aprobada por la Asamblea General*. Obtenido de <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/452/03/PDF/N1845203.pdf?OpenElement>
22. OIM. (21 de 6 de 2019). *Cómo “Resolver” la migración: Una guía práctica*. Obtenido de <https://rosanjose.iom.int/es/blogs/como-resolver-la-migracion-una-guia-practica>
23. OIM. (2019). *Documentos relativos a la migración de la Organizaciones de las Naciones Unidas*. Obtenido de <https://www.iom.int/es/documentos-relativos-la-migracion-de-la-organizacion-de-las-naciones-unidas>
24. OIM. (2019). *Glosario de la OIM*. Obtenido de OIM: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml-34-glossary-es.pdf>
25. OIM. (2019). *Por una migración benéfica para todos*. Obtenido de ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES: <https://www.iom.int/es/quienes-somos>
26. OIM. (2019). *Quienes somos*. Obtenido de OIM.
27. OIM. (2019-2020). *Perfil Migratorio*. Obtenido de <https://publications.iom.int/books/perfil-migratorio-panama->
28. OIM. (2021). *Manual de la OIM sobre protección y asistencia para personas migrantes vulnerables a la violencia, la explotación y abuso*. Obtenido de IOM.int. <https://publications.iom.int/system/files/pdf/AVM-Handbook-ES.pdf>
29. OIM. (15 de 10 de 2021). *Más de 91.000 migrantes han cruzado el Tapón del Darién rumbo a Norteamérica este año*. Obtenido de <https://panama.iom.int/es/news/mas-de-91000-migrantes-han-cruzado-el-tapon-del-darién-rumbo-norteamerica-este-ano>
30. ONU. (2014). *Principios y directrices recomendados sobre los Derechos Humanos en las Fronteras Internacionales*. Obtenido de Organización de las Naciones Unidas: <https://acnudh.org/load/2018/07/Principios-y-Directrices-recomendados-sobre-los-derechos-humanos-en-las-fronteras-internacionales.pdf>
31. ONU. (8 de 7 de 2016). *Asamblea General*. Obtenido de <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/211/66/PDF/N1621166.pdf?OpenElement>
32. ONU. (s.f). *Paz, dignidad e igualdad*. Obtenido de <https://www.un.org/es/global-issues/migration>
33. Paula Nicole Roldán. (17 de 3 de 2017). *Cooperación Internacional*. Obtenido de Economipedia: <https://economipedia.com/definiciones/cooperacion-internacional.html>

34. PNUD. (2004). *Informe sobre Desarrollo Humano*. Mundi prensa.
35. Real Academia Española RAE. (2014). *Definición de incidencia*. Obtenido de <https://dle.rae.es/incidencia>
36. Rojas, D. M. (27 de diciembre de 2004). *La historia y las relaciones internacionales: de la historia internacional a la historia global*. Obtenido de Historia crítica: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81102709>
37. Salamanca, C. A. (5 de 6 de 2018). *Cambio estructural y desigualdad: Aproximación a la teoría*. Obtenido de
38. <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/34658/u808236.pdf?sequence=1&isAllowed=y->
39. Trejo, C. G. (2007). *La educación desde la teoría del capital humano y el otro*. Obtenido de Scielo: [http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1316-49102007000100010](http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1316-49102007000100010)
40. U., F. P. (2012). *Organismos Internacionales: teorías y sistemas universales*.
41. Walteros, J. A. (2010). *La migración internacional: teorías y enfoques, una mirada actual*. Obtenido de Scielo: [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0120-63462010000100005](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-63462010000100005)