

Entrevista a William Lacy Swing*

William Lacy Swing es el Director General de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Entre 2003 y 2008, se desempeñó como Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para la República Democrática del Congo; también dirigió la Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental. Antes de ello, desarrolló una larga carrera en el Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, durante la cual fue embajador en seis oportunidades.

La gente se desplaza por el mundo por todo tipo de razones, de orden político, económico u otro. ¿La OIM se ocupa de esas diferentes categorías de inmigrantes sin establecer diferencias o se concentra en ciertas categorías puntuales?

Ayudamos a todas las categorías de inmigrantes, pero nos ocupamos mucho de las personas desplazadas dentro de su propio país a causa de un conflicto, de los refugiados y de otros inmigrantes forzados, así como de los movimientos migratorios que cada vez con mayor frecuencia provocan el cambio climático y las catástrofes naturales. Sin embargo, el Informe 2008 de la OIM sobre el estado de la migración en el mundo concluye que, más que nunca en la historia de la humanidad, la mayor parte de las migraciones están ligadas, de una forma u otra, al empleo. Las migraciones laborales son el gran fenómeno del futuro, dadas las características demográficas y económicas, así como del mercado laboral actuales. Aunque el cambio climático sigue siendo un factor de migración (se calcula que, de aquí a 2050, serán entre 25 y 1.000 millones las personas afectadas por el cambio climático; 200 millones es la cifra que con más frecuencia se menciona), la gran mayoría de las migraciones está y estará ligada al empleo.

* Esta entrevista fue realizada el 6 de julio de 2009 por Toni Pfanner, redactor jefe de la *International Review of the Red Cross*.

***¿La OIM amplió su campo de acción para adaptarse a estas nuevas tendencias?
¿De qué manera ha evolucionado su trabajo a lo largo de los años?***

Lo que no ha cambiado es que, desde su creación, la OIM es la única organización internacional que se ocupa de los desplazamientos de población en todos sus aspectos. Al principio, la gente pensaba que la OIM era una agencia de viajes, porque, después de la Segunda Guerra Mundial, dedicamos toda nuestra atención a los estragos causados por la guerra y el desempleo en Europa y desplazamos a grupos de personas hacia zonas como Australia, Canadá, Estados Unidos y América Latina, hacia países que tenían la costumbre de recibir refugiados e inmigrantes. Sin embargo, aun en aquella época, también se trataba de ayudar a los Estados miembros a satisfacer sus necesidades en materia de inmigrantes; les ayudábamos a elaborar políticas y a encontrar los medios para reclutar migrantes laborales, etc. Más tarde, durante la Guerra Fría, surgieron conflictos regionales en el Sudeste Asiático, África y América Central, y trabajamos mucho más en esas zonas. En 1990, después de la caída del muro de Berlín y el comienzo de la globalización, nos convertimos en una organización realmente mundial, si bien no tenemos la presencia universal de las Naciones Unidas o el CICR.

De todos modos, la OIM ha dado un gran paso adelante con el aumento de sus miembros, que pasaron de 67 países en 1998 a 127 en la actualidad. ¿A qué se debe ese crecimiento?

En gran parte, el mérito es de mi predecesor, que trabajó mucho para lograrlo. Durante los diez años que estuvo en funciones, duplicó la cantidad de miembros y cuadruplicó el presupuesto que, de 200 millones de dólares estadounidenses en un primer momento, alcanzó los 1.000 millones el año pasado. Durante ese periodo, el número de nuestras oficinas en el mundo pasó de 119 a 440, y nuestro personal, de aproximadamente 1.100 empleados a unos 7.000.

Su excelente trabajo se inscribió en un contexto muy prometedor. Hace quince años, o incluso doce, las cuestiones relativas a la migración suscitaban la indiferencia general; nadie quería hablar del tema. Hoy, prácticamente cada gobierno o institución en el mundo lleva a cabo actividades en ese ámbito, lo cual es bueno para nosotros, pues somos una organización demasiado pequeña para hacernos cargo de todo y, así, encontramos nuevos socios. Es evidente que, en la actualidad, estamos viviendo los mayores desplazamientos de población de la historia. No en porcentaje, sino en cuanto a la cantidad de personas que se desplazan. De aquí al año próximo, se estima que habrá 214 millones de migrantes internacionales en el mundo, contando los refugiados, los migrantes laborales, sus familias, los estudiantes y los jóvenes diplomados que van a trabajar al extranjero, etc. He señalado que, si esas personas formaran una nación, sería el quinto país más poblado. Los 305 mil millones de dólares que estas personas enviaron a los países en desarrollo el año pasado representan por sí solos un monto superior al producto bruto interno de Suiza y varios otros Estados miembros de la OIM. Por ese solo indicador, esa nación sería una gran potencia. Por supuesto, las migraciones tienen costos sociales, pues el tejido familiar se desgarrar cuando el sostén de la familia no está presente. No debemos

olvidarlo. Pero, sin perder de vista estas cuestiones, nuestra organización se dedica, principalmente, a lograr que las migraciones sean organizadas y se efectúen en condiciones dignas.

Usted dijo que la migración laboral es un elemento esencial de los movimientos de población actuales, ¿a qué se puede atribuir ese fuerte aumento de la migración laboral?

Esa es la gran pregunta. La respuesta reside en las tendencias demográfica, económica y del mercado laboral. En el norte (Europa occidental, Estados Unidos, Canadá o Japón, por ejemplo), observamos un descenso muy importante de la tasa de natalidad y un envejecimiento de la población. En el sur, por supuesto, dadas las disparidades económicas, el mercado laboral siempre es excedentario, con demasiadas personas buscando trabajo y un desarrollo demasiado bajo para crear empleos. Entonces, nos guste o no, la realidad es que el desplazamiento sur-norte va a continuar en un futuro cercano. Sin embargo, no hay que olvidar que la migración sur-sur también es importante. En la región de África occidental, por ejemplo, la migración sur-sur es mucho más importante que la migración de esta región hacia Europa. Y, en Centroamérica, se han ido tantos trabajadores mexicanos a Estados Unidos que México ha creado visas temporarias de trabajo con entradas múltiples para que los guatemaltecos puedan ir y venir como trabajadores estacionales para paliar las faltas. Este tipo de fenómeno es muy común hoy en día. Entonces, contribuimos a buscar soluciones a los problemas de migración y a facilitar el intercambio de información. Seguimos prestando apoyo a 14 mecanismos consultivos regionales sobre las migraciones, que funcionan muy bien porque reúnen a los países de destino, de origen y de tránsito.

¿Por el aumento de las migraciones laborales los Estados tratan de limitar la acogida de refugiados, clasificándolos como inmigrantes más que como solicitantes de asilo?

Pienso que, hasta hace muy poco, había una tendencia a la disminución del número de refugiados y al aumento del número de personas desplazadas dentro de su propio país. Pero no observo una baja en el apoyo que se brinda a los refugiados. En Estados Unidos, por ejemplo, los contingentes tendieron más bien a aumentar y hoy se sitúan en un poco más de 77.000 personas por año. Yo diría que estas cifras van a seguir aumentando durante cierto tiempo, porque es la voluntad de la administración. Pero, seguramente, se verán limitadas por la situación financiera.

En Europa, este fenómeno puede deberse, en parte, a las presiones ejercidas por la migración laboral. Muchos países querían seleccionar a los inmigrantes en función de sus competencias. Pienso que, para ellos, se trata mucho más que de un problema de inmigración, pues han abierto sus fronteras con el este y, cuanto más al este vamos, más permeables son las fronteras. En el flanco sur, en el Mediterráneo, Italia, Malta, Grecia y España hoy se ven ante el problema de la inmigración irregular. Lo cual ilustra el tipo de presiones que influyen en la actitud de tantos países europeos respecto de los flujos de refugiados.

En muchos países de destino, la resistencia a las migraciones también es bastante fuerte, pues la población tiene la impresión de que su identidad se ve amenazada. ¿Ustedes intervienen en ese tipo de situaciones?

Absolutamente, y sobre todo ahora, con la crisis económica, obviamente estamos preocupados por la pérdida de empleos y la reducción de los envíos de fondos a los países de origen. También tenemos miedo de que los niveles de ayuda pública al desarrollo y de inversión extranjera directa bajen durante este periodo. Pero nuestra mayor preocupación es que los gobiernos elaboren políticas discriminatorias que fomenten la xenofobia. Pienso que debemos luchar contra la tendencia que tienen algunos gobiernos a pensar que la solución al problema es devolver a los inmigrantes a sus países de origen, pues, en la fase de recuperación, van a necesitar a esas personas por lo que acabo de decirle sobre las tendencias demográficas y el mercado laboral. Se los puede devolver a sus países, pero inmediatamente después habrá que hacerlos regresar. También hay una cuestión de identidad nacional, pero eso ya está cambiando, aunque sólo sea con la creación de la Unión Europea.

Otro punto esencial es que los gobiernos y los medios de comunicación prestan mucha atención a lo que ellos llaman la inmigración ilegal, que nosotros llamamos inmigración irregular, ya que estos inmigrantes no tienen los papeles requeridos. Al mismo tiempo, se presta muy poca atención a la contribución que aportan los inmigrantes a nuestros países. Nosotros hacemos un gran trabajo de difusión de la información para educar a la opinión pública; por ejemplo, recientemente, hemos organizado una campaña en los medios de comunicación italianos sobre la contribución de los inmigrantes a la sociedad. En Sudáfrica y Ucrania, también tenemos proyectos directamente ligados a la lucha contra la xenofobia, debido al nivel de violencia contra los inmigrantes. Educar a las comunidades y trabajar con ellas para favorecer una mayor comprensión de los inmigrantes es una parte muy importante de nuestro trabajo.

¿De qué manera pueden gestionar las migraciones los países de destino frente a la presión de su población?

Es necesario encontrar un equilibrio entre el control y la facilitación de las migraciones. Sin una política de control, la facilitación de las migraciones no resulta creíble para la población. Hay dos elementos esenciales. En primer lugar, los gobiernos deben tener un enfoque global de la inmigración donde participen todas las dependencias del gobierno. Por ejemplo, un país puede confiar las cuestiones relativas a las migraciones al ministerio del Interior. En consecuencia, se pondrá el acento en las fronteras, la policía y la devolución de los inmigrantes irregulares, ya que ese es el papel de ese ministerio. Sin embargo, el ministerio de Asuntos Exteriores puede querer mantener una relación con los países de origen y no crear tensiones. Otros ministerios, como el de Asuntos Sociales, tendrán preocupaciones humanitarias y de derechos humanos. Si no tomamos en consideración todos esos elementos, tendremos una política desequilibrada que no servirá al interés nacional. Luego, todo eso debe inscribirse dentro de un marco de consulta regional para evitar los conflictos bilaterales que surgen porque las dos partes no se hablan.

El problema de la detención de los solicitantes de asilo o los inmigrantes, así como el de su devolución a sus países de origen puede volverse crítico en muchos casos. ¿Cómo conciben ustedes su papel en ese terreno? ¿Realizan actividades de protección?

No tenemos una misión formal en materia de protección, pero realizamos actividades en ese ámbito. Nuestro papel no incluye una misión de protección específica basada en un tratado, como en el caso del ACNUR, que respetamos y apoyamos. Pero realizamos mucha protección *de facto* porque trabajamos en zonas grises donde nadie más está presente, donde nadie puede o quiere hacerlo, o tiene el mandato para hacerlo. De más está decir que protegemos a las personas cuando estas lo necesitan.

La cuestión de los inmigrantes detenidos, justamente, forma parte de las zonas grises. En el mundo entero, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, decenas de miles de inmigrantes han sido encarcelados no por ser criminales, sino simplemente por encontrarse en una situación irregular. A menudo, los países dan otros nombres a esos lugares de detención, por ejemplo “centros para inmigrantes”, pero no son sino centros de detención. En muchos países, las condiciones de detención son absolutamente espantosas y, si no entramos en esa zona gris y no vamos a ayudarlos concretamente, ya sea tratando de mejorar su situación, de brindarles asistencia o sólo estando presentes para apoyarlos, se marchitarán en la cárcel. Es muy difícil justificarlo *a priori*, pero, en un plano estrictamente humanitario, los inmigrantes detenidos realmente necesitan esa ayuda, y nosotros podemos brindársela.

¿Asesoran a los refugiados sobre los riesgos que puede ocasionar el regreso a sus países? ¿Cuál es su política cuando no están dispuestos a regresar?

Nuestra política es clara: sólo organizamos regresos voluntarios. No practicamos regresos forzados, de ningún tipo. Varios países europeos nos han pedido si podíamos sugerir a los inmigrantes que regresaran a sus países, o incitarlos a hacerlo. Me he negado. Nosotros no sugerimos, no incitamos. Si ellos recurren a nosotros y quieren regresar a sus países, los llevamos de regreso. Antes, les brindamos todas las informaciones necesarias, en especial sobre la situación en su país.

No obstante, a veces debemos evaluar cada caso particular. Cuando un gobierno decide devolver personas por la fuerza, nos encontramos frente a un dilema: ¿hay que ofrecer servicios de reintegración a inmigrantes que a menudo están desprotegidos y necesitan asistencia humanitaria? Debemos proceder sin prometerle al gobierno que los devuelve que vamos a hacerlo. Dicho esto, una vez que han regresado, están allí, y hay que enfrentar el problema. Si el gobierno del país de origen no dispone de servicios de reintegración, evaluamos seriamente la posibilidad de instaurarlos. Pero debemos proceder de una manera que no aliente al gobierno del país de destino a mandar de regreso a esas personas contra su voluntad.

¿Qué asistencia proponen a los refugiados que se reasientan en terceros países?

En el programa de reasentamiento de los refugiados y las personas desplazadas dentro de su propio país, a menudo trabajamos en estrecha colaboración con el ACNUR, que nos encarga la tarea de reinstalar a los refugiados en terceros países. La OIM se ocupa de los títulos de viaje y el transporte, efectúa exámenes médicos a fin de detectar enfermedades graves o contagiosas, como la tuberculosis, y trata a las personas enfermas hasta que estén en condiciones de viajar.

También brindamos muchas informaciones culturales a las personas reasentadas y tenemos un personal bien formado para esa actividad. Cuando, por ejemplo, reasentamos en Canadá a iraquíes que se encuentran en Jordania o Siria, nos aseguramos de que tengan ciertos conocimientos sobre el país, por ejemplo saber que allí hace frío... Intentamos prepararlas. Los japoneses acaban de pedirle a la OIM que organice sesiones de información cultural y cursos de japonés para algunos refugiados que se encuentran en campamentos del norte de Tailandia, donde están los refugiados de Myanmar, lo cual es excepcional. Japón va a integrar a esos refugiados en su sociedad, lo cual es una novedad. Nunca antes lo había hecho.

Hacemos muchas otras cosas. En especial, efectuamos un acompañamiento médico y brindamos asistencia en la etapa del tránsito, pero, esencialmente, el ACNUR nos solicita que reinstalemos refugiados en terceros países y nosotros intervenimos en cuanto un país de reasentamiento nos contacta. Es muy complejo. Por ejemplo, mantenemos este tipo de colaboración con el ACNUR en Malasia, que no es miembro de la OIM y donde no tenemos oficinas, pero de donde reasentamos aproximadamente a 7.000 refugiados de Myanmar por año.

La OIM no forma parte de las Naciones Unidas, pero trabaja en estrecha colaboración con el ACNUR, por ejemplo. ¿Qué opina del lugar que ocupan ustedes dentro de las diferentes instituciones de las Naciones Unidas encargadas directa o indirectamente de cuestiones que tienen una incidencia en la migración? ¿Cuál es la estrategia?

Nuestros miembros reiteraron, en 2006, su decisión de no formar parte de las Naciones Unidas. Querían que siguiéramos siendo independientes. Pero, al mismo tiempo, deseaban que siguiéramos reforzando nuestros vínculos con las Naciones Unidas. El resultado es que hoy formamos parte de todos los equipos de la ONU en el mundo. Dirigimos el grupo de gestión de los campamentos en caso de catástrofes naturales y también formamos parte del Comité Permanente entre Organismos (IASC).

Encontrar nuestro papel es un difícil ejercicio de equilibrio, pero pienso que lo hemos logrado y que hoy tenemos nuestro lugar. Nuestro punto débil es que, en general, durante una emergencia o una catástrofe, somos la única organización presente que no tiene dinero, aunque a menudo contamos con una presencia operacional en los lugares adonde las demás organizaciones no van. Cuando ocurre algo, debemos arreglarnos para encontrar dinero rápidamente. También utilizamos fondos de las Naciones Unidas, como el Fondo Central de Intervención para Emergencias Humanitarias y el Fondo para la Consolidación de la Paz, y mantenemos una excelente relación con la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA). Sin

embargo, disponemos de un solo Fondo de Emergencia propio, que utilizamos para los inmigrantes que han quedado bloqueados en algún lugar. Debemos conseguir fondos a fin de poder actuar rápidamente; a lo largo de los años, nos hemos ganado la reputación de ser rápidos, económicos y, también, bastante discretos.

No obstante, por nuestro funcionamiento, estamos mucho más cerca del sector privado que de las Naciones Unidas. Por nuestro modo de operar, sin duda a quien más nos acercamos es al Programa Mundial de Alimentos, puesto que desplegamos operaciones en el terreno. Pero nosotros vamos más lejos, también hacemos mucha política, sobre todo desde que nos hemos convertido en una organización mundial. Es por eso que buscamos un jefe de misión que sea muy competente en el plano operacional, pero también muy moderado en el plano político, un diplomático que sea creíble ante las Naciones Unidas y el cuerpo diplomático, pero que también sea capaz de conducir un proyecto.

¿Qué abarcan las actividades políticas de la OIM? ¿Intentan desarrollar un derecho internacional de la migración?

Brindamos mucho asesoramiento para elaborar una legislación nacional sobre las migraciones, poniendo a disposición leyes extranjeras comparables, examinando las mejores prácticas y asesorando sobre los elementos que hacen a una buena ley y aquellos que pueden plantear problemas. Del mismo modo, ayudamos a los gobiernos a elaborar leyes para luchar contra el tráfico de personas. También informamos a los Estados y otros actores sobre el contenido de las normas del derecho internacional.

Aunque no formemos parte de ningún órgano de decisión de la ONU, ni siquiera en calidad de observadores, tratamos de hacer oír nuestra voz en cada gran debate y en cada negociación importante sobre las migraciones. La OIM participa en el Grupo Mundial sobre Migración (que obra en favor de una aplicación más amplia de las normas y los instrumentos relativos a la migración, así como de la adopción de políticas de migración coherentes) y en el Foro Económico Mundial, donde formamos parte de la Alianza Mundial por las Migraciones. También queremos participar del seguimiento de la Cumbre de las Américas. Es importante para la OIM, y he insistido para que conserváramos nuestro lugar dentro del Grupo de Trabajo conjunto de la Cumbre.

Sin embargo, tuvimos que ser muy prudentes. Aunque brindamos asesoramiento político, la mayoría de los Estados miembros desean intensamente que la OIM no se vuelva un órgano normativo.

El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja —en particular las Sociedades Nacionales— realiza algunas actividades que también se vinculan con el problema de la migración, por ejemplo, el restablecimiento del contacto entre familiares. ¿Cuál es la interacción de la OIM con el Movimiento de la Cruz Roja?

No trabajamos en todos los lados con las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja o la Media Luna Roja, pero cuando podemos lo hacemos, por ejemplo en Irak, Siria, e incluso en Kenia, cuando se produjeron actos de violencia después

de las elecciones. Hemos trabajado en estrecha colaboración con la Cruz Roja de Kenia para preparar nuestra acción humanitaria: instalación de campamentos y distribución de socorros alimentarios y no alimentarios. Le doy otro ejemplo: Italia. El centro de recepción de inmigrantes de Lampedusa, donde trabajamos en conjunto con la Cruz Roja Italiana, el ACNUR y otros organismos, debía ser un modelo para reproducir en otras partes del mundo, en lugares como las islas griegas. Pero el nuevo gobierno ha cambiado de política respecto de ese centro. Sin embargo, cada vez que voy a Roma, voy a visitar la Cruz Roja Italiana. Es un actor muy importante, y nosotros valoramos mucho nuestra relación con ellos.

Lo que he descubierto sobre el CICR a lo largo de los años es que, para trabajar con él, hay que tenerle confianza y aceptar que conserve todas las informaciones que le damos. Siempre he respetado la integridad institucional del CICR. La respeto porque sé que, al fin de cuentas, cuando todos se van, el CICR es el único organismo que se queda y que realmente puede hacer algo.

Los programas que llevan a cabo en las zonas de conflicto —Afganistán o Sudán, por ejemplo— abarcan muchos ámbitos y comprenden actividades como las operaciones de asistencia y la estabilización comunitaria. ¿Cuál es la relación entre esos programas y la cuestión de las migraciones?

Los Estados miembros están divididos respecto de cuál es el verdadero papel de la OIM. Están los que son estrictamente constructivistas y privilegian únicamente el mandato fundamental, que quisieran ver definido de una manera muy estricta. Otros quieren que seamos mucho más flexibles. Yo estoy más bien a favor del enfoque flexible, pues veo una clara relación entre la migración y otras actividades. Por ejemplo, los programas de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) que conducimos o hemos conducido en cerca de 30 países, en especial desmovilizando y reintegrando a ex combatientes tameses en Sri Lanka. Sin estabilidad política y comunitaria, habrá una fuerte presión migratoria, la gente se irá. Existe, pues, un vínculo muy estrecho con las migraciones.

Probablemente, algunas de nuestras actividades lo sorprenderán; por ejemplo, hemos instaurado el programa alemán de compensación para las víctimas de crímenes de guerra nazis. Allí también realizamos esas actividades (pedidos de compensación territorial e inmobiliaria), pues contribuyen a estabilizar el país. Participamos en muchos programas similares, estudiando cada caso en particular. Actualmente, lo hacemos en Irak y Sierra Leona.

En Indonesia, capacitamos a la policía de Aceh. Eso no es del agrado de todos nuestros miembros y muchos preguntan qué tiene que ver eso con las migraciones. Y bien, tenemos una estrategia de 12 puntos elaborada en junio de 2007. En nuestro presupuesto anual, ponemos cada proyecto que realizamos en relación con uno de los 12 puntos. El programa de Aceh, por ejemplo, estaba ligado a tres de los puntos. Les respondo que pueden no estar de acuerdo conmigo o con mi interpretación de los vínculos con la estrategia, pero que deben decirnos si quieren seguir procediendo de esa manera. Hasta ahora, la mayoría ha querido que nos mantuviésemos flexibles, pues somos operacionales.

Dirigir esa “nación” de 200 millones de inmigrantes, por así decirlo, es una tarea de peso. ¿Cómo establecen sus prioridades?

Sin duda, es una tarea de gran peso. Tenemos un presupuesto muy limitado y dependemos de los fondos proporcionados por nuestros donantes. Pero la migración no es una cuestión precisa y claramente definida. Ese complejo proceso que consiste en desplazarse de un país a otro, o dentro de un mismo país, pone de manifiesto muchos problemas. Cada elemento contribuye al cuadro general. Por ejemplo, de nuestro trabajo se desprende que luchar contra el tráfico de seres humanos consiste en ayudar a las víctimas no sólo a recuperarse física, emocional y económicamente de su dolorosa experiencia, sino también a superar la estigmatización y la discriminación de que son objeto, a fin de que puedan volver a ser miembros de pleno derecho de la sociedad. Si no hacemos nada para actuar sobre la demanda, el problema no tendrá fin. Si los gobiernos no adoptan leyes lo suficientemente estrictas contra el tráfico, los traficantes siempre escaparán de las acciones judiciales aprovechando los vacíos jurídicos, y si las personas encargadas de aplicar la ley no comprenden bien el problema o no disponen de leyes adecuadas, no podrán ni proteger a la víctima ni poner a los traficantes tras las rejas.

No se puede aislar un solo componente y actuar sólo sobre él, ya que así no se puede ayudar realmente a la persona. Eso es lo difícil cuando se trabaja en el terreno de las migraciones.