

Documento de antecedentes

(Versión original: inglés)

Mesa redonda 3 - Gestión de la migración e imagen de la migración para los resultados de desarrollo

MR 3.1: *Mejorar la imagen de los migrantes y de la migración: desafiar las ideas preconcebidas y formación de imágenes*

Copresidentes de MR 3.1: Canadá, México, Rusia

Miembros del equipo preparatorio de la sesión: Argentina, Filipinas, Países Bajos, Portugal, Turquía, EE. UU., OIM, FICR, OACDH.

Coordinador de la mesa redonda 3: Chukwu-Emeka Chikezie

Este documento se basa en el Informe mundial de la migración de la OIM de 2011 ‘Communicating Effectively about Migration’.¹ Fue redactado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) con aportaciones de los copresidentes, gobiernos y otros miembros del equipo de la MR 3.1 y del coordinador de la MR 3, Chukwu-Emeka Chikezie. El objetivo del documento es informar y facilitar el debate de la sesión de la mesa redonda 3.1 durante la reunión de la cumbre mauriciana del FMMD en noviembre de 2012. El tratamiento del tema de la sesión 3.1 no es exhaustivo y no refleja necesariamente las visiones de los organizadores del FMMD o de los gobiernos implicados en el proceso del FMMD.

¹ Para más información, consúltese

http://publications.iom.int/bookstore/index.php?main_page=product_info&cPath=37&products_id=752

Introducción

La migración es un tema muy importante de interés comunitario, de preocupación mediática y de controversia política. Sin embargo, a pesar de su inevitable presencia, el discurso público sobre la migración suele estar desenfocado y carecer de definición. Además, las imágenes que tiene la comunidad de los migrantes y la migración pueden ser igualmente borrosas y confusas.

Las encuestas a gran escala de las actitudes hacia la migración normalmente aprovechan fondos sustanciales de escepticismo comunitario sobre el valor de la migración. Por ejemplo, la última Encuesta global (2012) realizada por el Instituto de investigación social Ipsos MORI, realizada en 24 países en todo el mundo, muestra que en todas las regiones excepto en América Latina, la mayoría de los entrevistados creían que la inmigración tenía un impacto negativo en sus países. Esto guarda bastante coherencia con los resultados de las Encuestas de actitudes globales Pew, realizadas en 2002 y 2007. Estas actitudes suelen tener un tinte importante de imágenes negativas de la naturaleza de los procesos migratorios y de los propios migrantes.

Sin embargo, la imagen pública de la migración nunca es tan clara como podría parecer a simple vista. Por una razón, es arriesgado suponer que existe una opinión pública unificada – en singular – sobre la migración. Por el contrario, nos enfrentamos a opiniones públicas – en plural – sobre casi todos los aspectos de la migración. Existen diferencias entre las diferentes regiones, países y dentro de cada país. Hurrell (2010) señala, por ejemplo, que en el Reino Unido, el sentimiento de que las cifras de migración son “demasiado elevadas” ha sido una constante desde la década de 1960, independientemente de las cifras reales de migrantes que llegan. En Canadá, sin embargo, existe un nivel alto y constante de apoyo a la inmigración, a la diversidad y a los derechos de las minorías (Soroka and Robertson, 2010) y MIPEX.

En términos generales, las encuestas de actitudes tratan tres temas de interés público: asuntos económicos, asuntos relacionados con la seguridad y asuntos socioculturales. Sería muy deseable un debate público y racional sobre estos tres temas. Citrin y Sides (2008) señalan que, sin embargo, lo que suele ocurrir es que el discurso sobre las políticas de migración cae en la “trampa del populismo” en la que los temas centrales se acaban perdiendo en un clima de malentendidos y desinformación.

Además de otras causas más profundas como la discriminación y el racismo directo o indirecto, las imágenes negativas y contradictorias sobre la migración alimentadas por información incorrecta o incompleta son el origen de muchos problemas:

- Provocan controversias infundadas sobre la naturaleza y el impacto de la migración;
- Generan estereotipos dañinos, discriminación y sentimientos contrarios a los inmigrantes, que pueden desembocar en situaciones de violencia y abusos de los derechos humanos contra los inmigrantes, y provocar discordia social; entre otros,
- Representan obstáculos para la elaboración de políticas efectivas que en última instancia pueden dificultar el potencial de desarrollo de la migración.

A la luz de estas consideraciones, este documento tiene un objetivo y una estructura triples:

- Debatir, con ayuda de las pruebas de investigación disponibles, cómo se forman las imágenes de la migración y de los migrantes;
- Trazar las funciones fundamentales que desempeñan los diferentes actores (funcionarios del gobierno, medios de comunicación, empresarios y la sociedad civil, incluidos los propios migrantes) en la formación de dichas imágenes; y
- Explorar y examinar los enfoques adoptados por los diferentes estados que participan en el FMMD y por otros actores relevantes para contrarrestar o desafiar las imágenes negativas y para promover las imágenes y actitudes positivas hacia los migrantes y la migración, y contribuir de esta manera a la armonía social en la diversidad.

Así, este documento busca construir un escenario para ampliar el debate considerando el tema de las imágenes desde diversos contextos, incluida la migración Sur-Sur, la emigración y la migración de retorno, así como la función de los diferentes actores, en particular el gobierno, los medios de comunicación, los empresarios, la sociedad civil y los propios migrantes. En todo caso, es importante señalar que la mayor parte del trabajo de investigación sobre la imagen de los migrantes y la migración se ha realizado en países industrializados. En los países en vías de desarrollo se ha investigado mucho menos sobre este tema. Este documento tratará, no obstante, de resaltar las pruebas disponibles procedentes de estos países y hace un llamamiento para que se realicen más investigaciones y análisis desde su perspectiva. Además, hay que destacar que aunque la investigación en esta área suele tratar las imágenes, las actitudes y los comportamientos de forma combinada, y se reconoce que estos tres elementos están inevitablemente interrelacionados, este documento se concentra principalmente en el primero de estos conceptos.

Algunos factores determinantes de las imágenes de los migrantes y la migración

No hay un único factor, tomado por sí solo, que pueda considerarse responsable de la formación de imágenes de los migrantes (incluidos los emigrantes y los migrantes de retorno) y la migración. Las pruebas derivadas de la investigación apuntan, sin embargo, a una interacción compleja entre muchas variables.

Debe señalarse desde el principio que no existen significados universales que regulen el uso de los términos “migración” y “migrante”². En todos los países de destino, tanto si son desarrollados o están en vías de desarrollo, existen muchos tipos diferentes de migrantes y la imagen se ve influida por las “imágenes de las personas” particulares que evocan dichos términos. Según la creencia popular, la etiqueta “migrante” puede aplicarse fácilmente tanto a solicitantes de asilo, refugiados, estudiantes o turistas como a trabajadores migratorios, trabajadores temporales o a personas que se reúnen con miembros de su familia. Por este motivo, no se aporta ninguna definición concreta de “migrante” o “migración” en este documento, para permitir una exploración adecuada de las muchas maneras en las que se perciben estos conceptos.

La opinión se ve también influida por el estatus formal de inmigración de aquellos que se desplazan – esto es, si son migrantes regulares o irregulares, o la imagen de los mismos. Según la OCDE (2010), la opinión pública suele ser más favorable hacia los refugiados que hacia otro tipo de migrantes. No obstante, esto debe sopesarse con el hecho de que a los residentes de países que aceptan un gran número de refugiados les preocupan más las consecuencias de la migración que a los de otros países.

Las cifras importan: las cifras reales o aparentes de migrantes en la comunidad o los aumentos reales o aparentes de los flujos migratorios suelen tener un impacto negativo en la opinión pública, especialmente cuando se considera que estos números superan un “nivel aceptable” teórico y variable o una capacidad de absorción (OCDE 2010, Transatlantic Trends 2010, Pew Research Center 2007).

- Pero hay una tendencia común a sobreestimar bien la cifra absoluta de migrantes en un país dado, en especial la de aquellos en situación irregular, o la proporción de población que representan los migrantes.

² A efectos de este documento, no se ha incluido ninguna definición de “migrantes” para demostrar lo diferentes que son las definiciones y cómo están conectadas con las imágenes. A escala internacional, no existe ninguna definición universalmente aceptada de “migrante”. De acuerdo con la definición recomendada por la ONU, un migrante a largo plazo es una persona que se desplaza a un país diferente al de su residencia habitual por un período mínimo de un año y un migrante a corto plazo es una persona que se desplaza al menos tres meses pero menos de un año. Sin embargo, esta definición no puede aplicarse fácilmente a todos los contextos de todos los países.

- Los resultados de la investigación también muestran que cuando a los encuestados se les proporciona información precisa sobre los migrantes o la migración, en lugar de preguntárseles si piensan que hay “demasiados migrantes”, las respuestas tienden a ser más favorables, lo cual parece indicar que existe una falta de comunicación adecuada sobre los datos disponibles, además de una escasez real de los datos en sí, especialmente sobre migrantes irregulares.

El contexto importa: las imágenes de la migración y de los migrantes se forman a partir de factores históricos, socioculturales y políticos.

- Las encuestas de opinión pública y las investigaciones también indican que mientras algunas sociedades debaten los méritos económicos y los retos de la migración, a otras les preocupa la integración sociocultural de los migrantes y de las comunidades migrantes (p. ej.: encuesta Fundación alemana Marshall 2011, encuesta Focus Canada 2010).
- Los informes de los medios de comunicación sobre los migrantes y sus comunidades, las tensiones relacionadas con la acogida de valores y prácticas religiosas y las cuestiones de identidad y patrimonio nacional influyen también en la formación de imágenes.

La opinión pública sobre la migración puede ser volátil y sensible a una amplia serie de factores externos. Las actitudes hacia la migración se ven muy influenciadas por las circunstancias económicas y, en particular, por la disponibilidad de puestos de trabajo. En tiempos de recesión económica, la migración suele citarse como una explicación “para todo”, cómoda e injustificada para problemas estructurales de raíz como el desempleo, la inseguridad social o la falta de alojamiento asequible.

La “politización” de la migración afecta a las actitudes hacia la migración. La migración es, sin duda, un tema de enorme trascendencia política, en el sentido de que es, en la mayoría de los países, un tema de gran interés para los sistemas de gobierno en general, pero al mismo tiempo es un problema de gobernabilidad objeto de acalorados debates entre partidos políticos. Es poco probable que esto cambie, pero los problemas surgen cuando el debate se basa en impresiones que no están relacionadas con una base de pruebas firme y cuando la conversación está rodeada de “ruido” emocional innecesario. Este es el proceso que Hurrell (2010) denomina “politización”, cuando “un tema aumenta su importancia... se eleva en la agenda política y encierra... elementos de conflicto, que incluyen conflictos políticos entre partidos y competencia.” En dichas circunstancias, al igual que en períodos de crisis económica, es muy fácil que la migración cargue con connotaciones de malestar y angustia, mientras que las contribuciones socioeconómicas y culturales positivas que en realidad realizan los migrantes tanto en su país de acogida como en su país de origen (por ejemplo, a través de las remesas o redes de conocimiento) se pasan oportunamente por alto. Para que la migración y la imagen de la migración sean objeto de un debate constructivo, es necesario crear “espacio político” para un análisis racional de los temas, las preocupaciones y los intereses fundamentales.

Los enfoques legislativos y políticos hacia la migración y la integración de los migrantes pueden influir en la imagen pública. Mientras algunos Estados restringen la plena participación de los migrantes, ya sea económica, política o socialmente, otros han reconocido la importancia de la participación (en algunos casos independientemente del estatus legal o de la duración de la estancia) para evitar la marginalización en la sociedad. Otros enfoques más amplios destinados a garantizar el respeto de los derechos humanos de los migrantes también pueden influir en la imagen. Se trata de un área en la que sería bueno realizar más investigaciones.

La edad, la situación socioeconómica, la etnia, la ubicación geográfica y el nivel de estudios de los encuestados influyen en gran medida en los resultados de las encuestas sobre migración: todas estas variables pueden interactuar de forma compleja e imprevisible. Existen, sin embargo, patrones coherentes de pruebas que indican que las actitudes hacia los migrantes guardan una correlación significativa con la edad, el nivel educativo y la posesión de competencias profesionales (Comisión Europea, 2006 y Kleemans and Klugman, 2009). En términos generales, las personas más jóvenes y

con más estudios suelen tener una visión más positiva de los migrantes que las personas más mayores y con menos estudios, y las personas con más competencias se sienten menos amenazadas por los migrantes que las personas sin competencias. El género parece tener una influencia significativamente menor en las imágenes y las opiniones. La exposición a la migración y las diversas poblaciones también son factores importantes para la formación de imágenes de los inmigrantes. Aquellos que interactúan más a menudo con migrantes en el trabajo, en colegios y en comunidades multiculturales en general tienden a aceptar mejor la diversidad y a tener imágenes y actitudes positivas antes los migrantes y la migración. Dichos patrones han sido detectados en contextos migratorios tanto Norte-Sur como Sur-Sur (véase por ejemplo OIT, 2010).

La emigración también da forma a la imagen del país de origen de sus ciudadanos en el extranjero, pero al contrario que con la inmigración, existen relativamente pocas pruebas empíricas. Una encuesta realizada por Pew Global Attitudes en 44 países demostró que una parte significativa de la población, especialmente en América Latina, consideraba que la emigración era un problema “muy grande”. Sin embargo, la forma en que el público en general o las políticas estatales perciben a los emigrantes pueden variar de un estatus de héroe nacional (p. ej.: Filipinas) a otro de abandono del país natal. Las imágenes tienden a formarse también en función del tiempo en el extranjero, del impacto de la migración en la familia/comunidad en el país de origen y de la situación económica del país natal. Por ejemplo, en el norte de Ghana, la imagen de la migración está muy influenciada por si el proceso es por temporada/temporal o a largo plazo/permanente, considerándose el primero más favorable, especialmente en períodos de inseguridad alimentaria (van der Geest, 2010).

La migración de retorno es quizás uno de los aspectos del ciclo de vida de la migración que ha recibido menos atención hasta hace poco tiempo. Sin embargo, al regresar, los retornados también se enfrentan a la realidad de las imágenes que se formaron sobre ellos mientras estaban en el extranjero. Las evaluaciones del retorno son diversas y varían de forma significativa entre las imágenes positivas de aquellos que parecen haber alcanzado el éxito financiero o un estatus en el extranjero y las de aquellos que han regresado tras intentos fallidos de conseguir empleo en el extranjero. Además, la ambivalencia hacia el retorno puede derivarse de no cumplir las expectativas económicas de una familia o de una comunidad por parte del migrante en el extranjero, o de la sospecha sobre sus actividades mientras está en el extranjero. Estas imágenes dominantes pueden complicar la experiencia de la reintegración. Por ejemplo, un estudio de comunidad en Vietnam centrado en las víctimas retornadas del tráfico de personas demostró que el sentido de culpa o estigma asociado con las víctimas entre sus familias o comunidades se alimentaba en gran medida de una mala interpretación del tráfico de personas (Yen, et al., 2010).

Finalmente, *debe tenerse en cuenta el factor tiempo*. Las imágenes sobre la migración y los migrantes no son cambios insensibles. Al contrario, pueden evolucionar y de hecho evolucionan tanto en sentido positivo como negativo. Para los responsables de las políticas, esto indica que los programas de intervención pueden elaborarse para modificar o al menos para informar mejor la formación de imágenes de la comunidad, pero para lograrlo de forma efectiva es necesario tener un buen conocimiento de los temas y de los actores principales en este campo.

Principales actores interesados en la imagen

La interacción entre las partes interesadas fundamentales del debate de la migración es tan fuerte que a veces resulta difícil saber quién lidera y quién sigue. Hace mucha falta un liderazgo claro en los diferentes sectores, ya sea el gobierno, los medios de comunicación o los empresarios, centrado en replantear el debate predominantemente negativo sobre la migración. No obstante, hay participantes en el discurso de la migración cuyas voces tienen mayor repercusión que las de otros. En la siguiente sección, se debaten las funciones de algunas de las principales partes interesadas.

Los gobiernos

Los gobiernos tienen la máxima autoridad legislativa y política para gestionar los movimientos transfronterizos. Son los responsables de la selección de migrantes, y de la gestión de las interacciones entre los migrantes y la sociedad que los acoge. Sus declaraciones sobre la migración y los migrantes y sobre el lugar que ocupan en la vida social y económica de un país tienen mucho peso, y en consecuencia, marcan las pautas para el discurso público.

Además, las políticas, los programas y los servicios que implementan los gobiernos para facilitar y apoyar la integración a corto y a largo plazo, y para combatir la discriminación y la xenofobia tienen un impacto importante a la hora de dar forma a la receptividad y la aceptación de la migración y los migrantes en el ámbito público. Por ejemplo, el enfoque canadiense hacia la migración y la integración se considera un continuo, en el cual la selección, el establecimiento/la integración a corto plazo y las políticas de ciudadanía, los programas y los servicios promueven la participación de los migrantes en los asuntos sociales, culturales, económicos y políticos de la sociedad canadiense. El multiculturalismo proporciona las bases para este continuo, en el sentido de que promueve la integración de los migrantes y crea una sociedad acogedora en la cual el respeto a la diversidad y la igualdad de oportunidades son los pilares de la sociedad canadiense.

Es cierto que en los últimos tiempos resulta bastante común que algunos gobiernos reconozcan la migración como una realidad global inevitable (lo cual en sí mismo puede parecer de tono derrotista); que puede aportar beneficios, como el desarrollo, a una gran cantidad de partes interesadas (el proceso del FMMD podría haber reforzado este mensaje). Sin embargo, no es raro que esta línea de información quede oculta bajo otros discursos, a veces más insistentes, que hacen referencia predominantemente a los aspectos problemáticos de la migración: por ejemplo, el cruce irregular de fronteras, el contrabando y el tráfico y abuso de los sistemas de asilo. La cuestión del equilibrio en el tratamiento del/de los discurso(s), así como la veracidad de la información, es, obviamente de gran importancia en este sentido. Además, hablar de las ventajas y contribuciones de los migrantes predominantemente a nivel macro, puede crear distancia con respecto a aquellas personas afectadas directamente por la migración. Reducir la migración a nivel micro o individual (migrantes como vecinos, compañeros de clase, profesionales de la salud, etc.) puede ayudar a favorecer: una interpretación diferente de qué son los migrantes, de cómo contribuyen al fortalecimiento de las comunidades en las que residen y de la protección de sus derechos humanos.

Una segunda forma, menos obvia, pero quizá más efectiva, del impacto que pueden tener las acciones y la comunicación del gobierno en la imagen que la comunidad tiene de la migración está relacionada con lo que Hurrell (2010) denomina “políticas de rendimiento”. Esta autora sostiene que la migración puede considerarse como un área política como cualquier otra en la que el gobierno debe demostrar que es capaz de lograr sus objetivos. Cuando la comunidad en general confía en que la migración se gestiona de forma efectiva, es más probable que se sienta cómoda con la idea de que la migración es un proceso que contribuye al bien común. Las políticas de rendimiento indicarían por tanto que una de las claves para tranquilizar al público reside en que el gobierno demuestre que es competente en este campo político.

Con frecuencia se anima a los gobiernos a que desarrollen políticas que estén basadas en pruebas. Sin embargo, no deberían pedírsele a los gobiernos únicamente más pruebas, sino también que reevalúen *cómo* deciden usar las pruebas disponibles para la elaboración de políticas y la interacción con el público en temas de migración. Es fundamental llevar a cabo un diálogo abierto que trate las preocupaciones del público, relacionadas, por ejemplo, con la percepción del impacto de la migración sobre la vivienda, el desempleo o la cohesión social. Sin embargo, dicho diálogo debe ser honesto y equilibrado. Por ejemplo, las asociaciones intencionadas de los migrantes con el crimen y la criminalidad solamente sirven para fomentar las ideas y estereotipos negativos sin abordar las causas profundas generales de la criminalidad entre la comunidad en general. Además, en tiempos de tensión económica, los migrantes son considerados con demasiada frecuencia las cabezas de turco. Para luchar contra esta situación se necesitan políticas públicas basadas en un enfoque fundamentado en los derechos humanos que aborde la discriminación y la marginalización de los migrantes.

Aunque los gobiernos nacionales desempeñan claramente un papel fundamental, los gobiernos provinciales y locales están siendo cada vez más activos en el campo de la gestión de la migración y especialmente en el área de la integración. Esto no resulta sorprendente, dado que la migración contemporánea es mayoritariamente migración hacia destinos urbanos. En la última década, la llegada de inmigrantes (en la actualidad, 1,25 millones de personas al año) representó el 40 % del crecimiento de la población en EE. UU. y un 50-75 % del crecimiento de sus mayores áreas metropolitanas. El 27 % de las personas que residen en Londres han nacido en otros países, al igual que el 28 % de la población neoyorquina y el 17 % de la parisina, además de un número cada vez mayor en los centros urbanos de los países en vías de desarrollo. En estas circunstancias, se deduce que es en los espacios urbanos donde la mayoría de migrantes interactúan con sus sociedades de acogida.

Los lugares de trabajo, las oficinas de los gobiernos locales, los centros vecinales de la comunidad, las escuelas y las tiendas son “crisoles sociales”, donde, en las mejores circunstancias, tendrá lugar la alquimia de la integración. Y a menudo es así. También es verdad, sin embargo, que en las peores circunstancias, el proceso de integración puede fracasar, lo cual genera falta de confianza y sospechas en todos los frentes. Por lo tanto, es importante que en las iniciativas a nivel del gobierno local participen todas las partes interesadas implicadas.

Finalmente, los gobiernos de países con un alto nivel de emigración hacia el exterior también son responsables de ayudar a desarrollar una imagen positiva de sus ciudadanos en el extranjero. Esto no implica que deban ignorarse ni que se les reste importancia a temas como la fuga de cerebros, que a menudo se encuentran detrás de los sentimientos negativos predominantes. Sin embargo, sí implica una necesidad de un discurso nacional sobre las realidades de la migración, incluido el proceso de la toma de la decisión de migrar, las dificultades potenciales en el extranjero y la sensibilización sobre las necesidades de los retornados.

Los medios de comunicación

Un sistema de información veraz y equilibrado es una función fundamental y es una responsabilidad de los medios de comunicación que requiere asociaciones, en particular con los responsables de las políticas, sobre cómo se comunica al público el fenómeno de la migración. Existe, por tanto, un margen considerable de mejora, y una especial necesidad de intensificar el diálogo entre los gobiernos, los medios de comunicación y las comunidades de migrantes.

En palabras de Papademetriou y Heuser (2009), los medios de comunicación tienen, en términos generales, la capacidad de actuar “por un lado como creadores de agendas y por otro como conductores de los temas de inmigración y como un espejo que refleja los debates que tienen lugar en los círculos públicos y políticos”.

En términos más específicos, los medios de comunicación son para sus lectores u oyentes la principal fuente de información sobre el fenómeno de la migración, “a veces llamando la atención sobre las estadísticas, tendencias y análisis, pero con mayor frecuencia mediante reportajes sobre eventos relacionados con la migración que se consideran de interés” (OIM, 2011).

Además, al decidir qué temas son el centro de atención, los medios de comunicación determinan en gran medida qué asuntos relacionados con la migración llegan al conocimiento del público y por cuáles se interesa. Lo que es más importante, quizás, es que los medios de comunicación contribuyen a enmarcar el debate sobre el tema, subrayando determinados aspectos de la migración e ignorando otros, y al hacerlo dan una idea de cómo debería interpretarse la información que facilitan. Las noticias de los medios de comunicación sobre migración tienen a restringirse a un ámbito bastante limitado de narrativas, que a menudo tienen un efecto acumulativo o dan demasiada o demasiado poca información sobre un punto de vista en particular: “¿Los flujos entrantes son demasiado elevados o no? ¿La migración contribuye al crecimiento económico? ¿Es la migración una pérdida de bienestar? ¿Los migrantes no logran o se niegan a integrarse? ¿Debe culparse a los emigrantes de la pérdida de capital humano?” Es mucho menos común dar con un debate más amplio basado en pruebas sobre la

naturaleza de la movilidad contemporánea. El Informe mundial de la migración (World Migration Report, WMR) de la OIM de 2011 observa además una cobertura episódica; una insistencia en la irregularidad y la criminalidad; una tendencia a la exageración de los hechos y una falta de contexto apropiado.

Desde un punto de vista positivo, los medios de comunicación han otorgado, en los últimos años, una importancia cada vez mayor al tema de la migración, reconociendo que se trata de un tema de importancia mundial y nacional. Además, a pesar de que la integración en los medios de comunicación (reporteros de inclusión, periodistas procedentes de orígenes culturales diversos) sigue siendo un reto en los medios de comunicación dominantes, se aprecian cambios positivos debido a un aumento o diversificación del mercado de los medios de comunicación étnicos, como periódicos, televisión o radio, a menudo de forma paralela a los medios de comunicación dominantes. A pesar de que las críticas pueden argumentar que esto podría producir un mayor aislamiento, dichos medios de comunicación suelen desempeñar un papel fundamental en el tratamiento de temas de interés para la comunidad y en la “traducción” de los medios de comunicación dominantes tanto lingüística como culturalmente.

Los empleadores

La participación en el mercado de trabajo suele considerarse la piedra angular de la integración de los migrantes en un país de acogida, donde los migrantes están en contacto cada día con un nuevo idioma, y con nuevas costumbres o cultura del trabajo, entre otros elementos. Se hace mucho hincapié en la integración en el mercado laboral de los migrantes, que se considera, por otro lado, un factor que contribuye a una mejor y mayor integración en la sociedad de acogida y a una mejor imagen de los migrantes. Además, la contribución positiva de los migrantes como participantes en el mercado de trabajo ha sido bien documentada e investigada.

A pesar de ello, los empleadores han seguido guardando un silencio relativo en el discurso político y público sobre la migración. Incluso en momentos de recesión económica, ha habido sectores de empleo en muchos países que no llegan a cubrirse por trabajadores nativos: la agricultura representa quizás uno de los mejores ejemplos. Ocasionalmente se realizan observaciones sobre la escasez de mano de obra en el mercado laboral y la disponibilidad de recursos humanos en el extranjero, pero no se llevan a cabo debates sistemáticos sobre la forma en que la migración podría aportar una respuesta sistemática.

Además, también debe subrayarse el papel de los propios migrantes como empresarios y emprendedores, a pesar de que con demasiada frecuencia los discursos presentan a los migrantes como personas que quitan puestos de trabajo a los trabajadores nativos.

Los empleadores desempeñan un papel crucial a la hora de ayudar a equilibrar el discurso sobre la migración porque se encuentran en el centro de la realidad de la migración sobre el terreno en materia de empleo. A pesar de que en ocasiones se les consulta para el establecimiento de las políticas del mercado laboral, la estimación de la escasez de competencias y de las necesidades del sector, junto con el gobierno, los sindicatos necesitan una voz más fuerte en el debate sobre la migración. En algunos países, los empleadores y las empresas están siendo cada vez más activos en la contratación y atracción de inmigrantes cualificados para cubrir la escasez de mano de obra; se están convirtiendo en los principales conductores de la demanda de competencias y puestos específicos e influyen en la selección de residentes temporales y permanentes.

La sociedad civil

Por regla general, las organizaciones de la sociedad civil prestan mucho apoyo a los migrantes, y se preocupan especialmente por sus derechos humanos. Desempeñan una función primordial a la hora de sacar a la luz las vulnerabilidades de los trabajadores migrantes y en la defensa de su protección. En algunos países, las organizaciones de la sociedad civil han asumido la función de conductores políticos y participan en el diseño, la socialización, la implementación y la evaluación de las políticas de migración, y han desempeñado un papel fundamental a la hora de introducir el tema de la migración en la agenda política. Desde una perspectiva más amplia, la sociedad civil puede desempeñar un papel de liderazgo en la promoción de la diversidad, que puede alimentarse de la migración y la participación de los migrantes en los temas sociales, culturales, económicos y políticos de la sociedad receptora.

La sociedad civil puede desempeñar un papel especial a la hora de asesorar, dar información, servicios, prestar apoyo y crear redes. Las asociaciones especializadas basadas en la comunidad a menudo poseen las competencias localmente pertinentes y los conocimientos necesarios para evaluar y responder a las necesidades de los recién llegados, tender puentes con las organizaciones principales y mediar en las relaciones con otros actores locales y con organizaciones de etnias específicas.

Las organizaciones principales (p. ej.: colegios, institutos, universidades, bibliotecas, proveedores de asistencia sanitaria) pueden desempeñar una doble función en la promoción de un sentido de pertenencia y seguridad entre los recién llegados, al tiempo que aportan información veraz sobre ellos a la comunidad de acogida.

Los migrantes

Los migrantes deberían ser participantes activos en los debates públicos sobre migración. Sin embargo, a menudo son el elemento crítico que falta. Asumen “el papel del actor pasivo, del cual se habla, que es el centro de un debate acalorado, y que sin embargo permanece casi periférico en el análisis” (OIM, 2011). Existen, por tanto, enormes posibilidades para que los migrantes se involucren más en la formación de la imagen pública de la migración y de ellos mismos y para que se les dé espacio para ello. Y al hacerlo, también deberían aprovechar la oportunidad de considerar y, en caso necesario, de ajustar, la imagen que tienen de sí mismos: finalmente su experiencia de la migración podrá resultar satisfactoria o frustrante, dependiendo de si logran verse a sí mismos como una parte integrante de su sociedad de acogida o de si viven alienados dentro de ella. De forma similar, sus funciones y expectativas (“el peso de la migración”) con respecto a sus países o comunidades de origen pueden necesitar un ajuste para permitir una mayor comprensión de la experiencia de la migración en el país de origen.

Como ya se ha dicho anteriormente, los medios de comunicación étnicos han contribuido a dar una mayor difusión a las voces de los migrantes. Las nuevas redes de comunicación social tienen el potencial de dar aún más difusión a través de su alcance global y de su capacidad para poner en contacto a comunidades, tanto si son migrantes como si no, de todo el mundo. Las redes sociales permiten a los migrantes explorar su identidad en profundidad y el espacio transnacional entre sus comunidades de acogida y de origen, ya sea como primera, segunda o tercera generación o como comunidades de la diáspora. Los migrantes jóvenes son también actores clave, entre otras cosas porque también suelen ser los primeros en adoptar las nuevas tecnologías de comunicación, redes sociales o de otro tipo. Además, también tienen el potencial de desempeñar múltiples funciones en la formación de imágenes, bien como embajadores interculturales e intergeneracionales, como mediadores de igual a igual, o bien como movilizadores de la comunidad.

Enfoques y áreas de intervención

Este documento se ha propuesto analizar algunos de los factores que forman las imágenes que tiene el público de los migrantes y la migración, así como las funciones que desempeñan las partes interesadas fundamentales en la formación de las imágenes y en cómo finalmente se comunican. Aunque está claro que cada vez se le presta más atención a este tema en la investigación desde el punto de vista de los países de destino desarrollados, es un área de gran relevancia y preocupación para los países en vías de desarrollo, que también pueden ser receptores de migrantes, además de remitentes. La imagen de los migrantes en la sociedad, ya sea en países de destino o como emigrantes procedentes de o retornados a sus países de origen, tiene un impacto en la experiencia vivida que requiere una mayor atención. La forma en que se perciben los migrantes puede afectar finalmente a las actitudes y comportamientos hacia ellos, con consecuencias para la protección de sus derechos humanos y su capacidad para contribuir plenamente a sus países de destino y de origen.

Las medidas de política y de programas centradas en fomentar una imagen positiva de los migrantes o la migración, o la lucha contra las imágenes negativas (como las campañas de concienciación pública; o el diálogo de la comunidad sobre la naturaleza y el propósito de la migración; o la movilización de “embajadores migrantes”) se incluyen en gran medida en el ámbito de iniciativas más amplias orientadas hacia la integración. Los cuatro grupos de proyectos que se destacan a continuación han sido extraídos de dichas iniciativas. Se centran, respectivamente, en las formas de aumentar las conexiones sociales entre migrantes y nativos; facilitando su difusión tanto en los países de origen como en los de destino; construyendo una base de derechos y animando a los migrantes a expresarse. Se presentan principalmente como ejemplos de lo que se ha intentado y como fuente de ideas para la experimentación. Dado que las evaluaciones formales no siempre están inmediatamente disponibles, el objetivo consiste en subrayar los objetivos que defienden los ejemplos citados, en lugar de evaluar sus respectivos méritos y éxitos.

- 1) Promover las conexiones sociales y la diversidad: este grupo de iniciativas se centra en el acercamiento de las comunidades migrantes y nativas, creando espacios comunes para la interacción y el diálogo y celebrando la diversidad.

- **Francia: The Cité Nationale de l’Histoire de l’Immigration**

Abierto en París en 2007, este museo se centra en las contribuciones de los migrantes a la construcción de la Francia contemporánea, y su creación incluyó aportaciones de varios miembros de la academia, organizaciones de migrantes y comunidades migrantes. Su principal objetivo es animar al público francés a comprender plenamente la función que desempeñó la inmigración en la formación de su historia.

www.histoire-immigration.fr

- **Unión Europea: Formación de imágenes y actitudes para comprender la ventaja de la diversidad (Shaping perceptions and attitudes to realize the diversity advantage, SPARDA)**

El proyecto SPARDA fue iniciado y implementado por el Consejo de Europa con el apoyo de la Comisión Europea. En línea con la Agenda Europea para la Integración (2011), SPARDA responde a la prioridad de “más acción a escala local” y su objetivo principal es fomentar la integración efectiva de los migrantes a través de estrategias de comunicación local. Trata la gobernabilidad democrática de la diversidad cultural, la promoción de la participación democrática y la ciudadanía, creando competencias culturales y desarrollando espacios para el diálogo intercultural. Se eligieron siete ciudades como ubicaciones piloto para implementar campañas de comunicación: Coimbra/Portugal, Had-Dingli/Malta, Limassol/Chipre, Patras/Grecia, Reggio Emilia/Italia, Institut des Médias/ISCPA en Lyon/Francia, y el Consorcio PACTEM Nord en Valencia/España.

<http://www.jp.coe.int/CEAD/JP/Default.asp?TransID=228>

- **Alemania: Participación cívica conjunta**

La Oficina federal alemana de migración y refugiados (BAMF) apoya el esfuerzo voluntario y de aquellas personas interesadas en nutrir a la comunidad en la que viven poniendo especial atención en el acercamiento entre inmigrantes y lugareños. Ambos grupos logran conocerse mejor gracias a su participación conjunta en un esfuerzo por romper con los prejuicios y desarrollar comprensión mutua. Por ejemplo, los lugareños e inmigrantes que hayan estado viviendo en Alemania un tiempo tienen la oportunidad de participar cívicamente y ofrecerse como mentores, ayudando a personas que acaban de llegar a Alemania. BAMF ayuda a futuros voluntarios impartiendo formación y aportando el material para dicha formación.

<http://www.bamf.de/EN/Willkommen/Integrationsprojekte/Engagement/engagement-node.html>

- **Canadá: Inter-Action**

Las Becas de multiculturalismo y los Programas de contribuciones en Canadá defienden los objetivos de la Ley canadiense del multiculturalismo (*Canadian Multiculturalism Act*), ayudando a las personas y a las comunidades a promover una sociedad integrada y socialmente cohesiva. Existen dos fuentes de financiación de Inter-Action: proyectos y eventos. La fuente de Proyectos de Inter-Action aporta financiación para proyectos de participación/desarrollo de la comunidad de varios años, a largo plazo, para la promoción de la integración. La fuente de Eventos de Inter-Action aporta financiación para eventos basados en la comunidad que promueven uno o varios de los siguientes aspectos: comprensión intercultural/interreligiosa; memoria cívica y orgullo y respeto hacia los valores democráticos fundamentales. La primera intención es crear oportunidades concretas de interacción entre las comunidades etnoculturales y religiosas para promover la comprensión mutua.

<http://www.cic.gc.ca/english/multiculturalism/funding/index.asp>

- **Irlanda: Iniciativa One City One People, Dublín**

La Oficina para la Integración (OFI) del Ayuntamiento de Dublín lideró una iniciativa clave para la ciudad en 2011, centrada en la población inmigrante de la ciudad para promover la inclusión, la integración y para combatir el racismo y la discriminación. Con el título One City One People, la iniciativa puso en práctica diferentes medios para promover el mensaje de que Dublín es una ciudad abierta, una ciudad que respeta y acoge la diferencia, es accesible, segura e igual y no acepta el racismo ni la discriminación.

<http://www.dublin.ie/arts-culture/one-city-one-people.htm>

- **Italia (Reggio Emilia): Centro Interculturale Mondinsieme**

Un espacio abierto a todos los ciudadanos, a los que lleven tiempo o a los que acaban de llegar, para que se reúnan, intercambien ideas y generen diálogo sobre los aspectos cambiantes de la sociedad Reggio. Dentro de su “laboratorio de ideas”, el Centro publica regularmente una columna en el periódico local en la que se destacan los logros y las contribuciones positivas del día a día por parte de los nuevos inmigrantes, especialmente los jóvenes, a la sociedad Reggio.”

<http://www.mondinsieme.org/>

- **Australia: Harmony Day**

Harmony Day, una iniciativa gestionada por el Departamento de inmigración y ciudadanía (Department of Immigration and Citizenship, DIAC), brinda a todos los australianos la oportunidad de celebrar la diversidad y el patrimonio cultural de Australia. El Departamento

de inmigración y ciudadanía australiano promueve una serie de eventos y actividades en la comunidad para celebrar el Harmony Day (Día de la armonía), repartiendo productos promocionales gratuitos. El Harmony Day de 2012 se centra en el tema Everyone Belongs (Todos pertenecemos), que destaca que todos los australianos son parte integrante del país, independientemente de su origen.

www.harmony.gov.au

- **Marruecos: Día Nacional de los Migrantes**

Con esta celebración, cada 10 de agosto, Marruecos reconoce la importancia de las asociaciones con los países de origen de los migrantes en Marruecos y con los destinos de los migrantes marroquíes al extranjero, incluidas las segundas y terceras generaciones.

http://www.migrationdevelopment.org/fileadmin/data/conference/speeches/Chekrouni_EN_01.pdf

- **Sudáfrica: Programa Dialogue de la Fundación Nelson Mandela**

Después de los disturbios xenófobos de 2009, se establecieron “conversaciones con las comunidades” en cinco provincias sudafricanas que sufrieron situaciones de violencia. Se facilitaron más de 3 conversaciones con las comunidades, y se formó a 30 mediadores para iniciar un diálogo y crear un sentimiento de confianza entre los migrantes y la comunidad nativa.

www.nelsonmadelaoundation.org

2) Facilitar la difusión: estas iniciativas están dirigidas a la difusión, de manera que los migrantes puedan recibir apoyo durante todo el ciclo de vida migratorio, ya sea en los países de origen o de destino, así como conectar con la diáspora para mejorar y destacar sus contribuciones.

- **Canadá: Best Employers for New Canadians (Mejores empleadores para nuevos canadienses)**

Esta competición, ahora en su sexto año, reconoce a los mejores empleadores canadienses para migrantes recientes. Dichos empleadores ofrecen generalmente programas innovadores para los recién llegados que les ayudan en su transición al lugar de trabajo y a la sociedad canadiense. Entre ellos se incluyen generalmente programas de orientación específica para migrantes: medidas para contribuir al reconocimiento de títulos extranjeros; formación o asesoramiento interno; y formación en comunicación intercultural para otros empleados y encargados.

<http://www.canadastop100.com/immigrants/>

- **España: Radio y televisión públicas**

La radio y la televisión públicas españolas incluyen un espacio específico sobre la inmigración y la promoción de la diversidad cultural, como “A World” en TV3 (Cataluña), ‘Bienvenidos’ en Canal Sur Radio (Andalucía) y ‘Telenoticias sin fronteras’ en TeleMadrid (Madrid). Estos programas ofrecen información útil e contenidos culturales para que los trabajadores migrantes puedan tender puentes de comunicación y empatía entre las poblaciones de lugareños y de migrantes.

<http://www.euromedalex.org/ar/node/12473>

- **Singapur: Consejo de integración nacional (National Integration Council, NIC)**

Creado en abril de 2009, el Consejo de integración nacional trata de promover y fomentar la integración social entre los lugareños de Singapur y los nuevos inmigrantes. El Consejo de integración nacional impulsa medidas de integración social de colaboración entre las personas, el público y los sectores privados (3P). Este Consejo dirige nuevas iniciativas de integración en las escuelas, los lugares de trabajo, la comunidad y los medios de comunicación. Se han establecido cuatro Grupos de trabajo para la integración nacional (National Integration Working Groups, NIWGs) para apoyar al Consejo en estas cuatro áreas.
<http://app.nationalintegrationcouncil.org.sg>

- **Departamento 20 de Uruguay**

Este es el nombre popular que se le ha dado a la diáspora uruguaya, comprometiendo al vigésimo de sus diecinueve distritos administrativos. Se han creado Consejos Consultivos bajo el auspicio del Ministerio de Asuntos Exteriores en 14 países para proporcionar una red de soporte para los migrantes en el extranjero y mantener los vínculos con su país de origen.
<http://www.d20.org.uy/>

3) Construir bases: estas iniciativas subrayan la importancia de tener instituciones, políticas y marcos en todos los sectores que tengan como piedra angular los derechos de los migrantes (esto es, sistemas de información justos y contra la discriminación).

- **Argentina: Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI)**

El gobierno de Argentina creó el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) en 1995 como un organismo descentralizado. El trabajo de INADI se centra en garantizar los derechos de todas las personas cuyos derechos pueden verse afectados por la discriminación por motivos de nacionalidad, origen étnico, religión, sexo, edad o discapacidad. Entre sus numerosos objetivos se encuentran: proponer políticas nacionales sobre el racismo y la xenofobia, desarrollar campañas educativas centradas en los valores de la diversidad cultural, difundir los principios incluidos en la Constitución Argentina y en los reglamentos internacionales contra la discriminación y responder directamente a los informes de discriminación.

www.inadi.gov.ar

- **España: Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia**

Creado y apoyado por el Ministerio de Trabajo e Inmigración español, este observatorio lleva a cabo investigaciones y organiza campañas contra la discriminación. En coordinación con organizaciones no gubernamentales, el observatorio también difunde información sobre la migración y participa en actividades para mejorar la imagen de los migrantes.

www.oberaxe.es

- **Reino Unido: Comisión para la igualdad y los derechos humanos (Equality and Human Rights Commission, EHRC)**

La EHRC tiene el mandato legal de promover y supervisar los derechos humanos; y de proteger, hacer valer y promover la igualdad entre nueve campos “protegidos”: edad, discapacidad, género, raza, religión y creencias, embarazo y maternidad, matrimonio y unión civil, orientación sexual y cambio de sexo. Desempeña una función reguladora y de ejecución para cambiar el comportamiento de la sociedad y para prevenir y frenar las acciones ilegales

trabajando con personas y organizaciones en los sectores públicos, privados y de voluntariado.

<http://www.equalityhumanrights.com/>

- **Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa**

El Informe de 10 de julio de 2006 sobre “La imagen de los solicitantes de asilo, los migrantes y los refugiados en los medios de comunicación” (Doc. 11011) del Comité de Migración, Refugiados y Población realizó recomendaciones sobre el marco legal, los códigos de conducta, la formación y otras áreas relacionadas con la mejora del papel de los medios de comunicación en la promoción de la cohesión social y de sistemas de información veraces sobre migración.

<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc06/EDOC11011.htm>

- **Escocia: Comisión de quejas contra la prensa (Press Complaints Commission, PCC)**

El trabajo de la Comisión de quejas contra la prensa ayuda a muchos inmigrantes a encontrar un medio para expresar sus preocupaciones acerca de sistemas de información equívocos. El Comité de igualdad de oportunidades del Parlamento escocés ha animado a los migrantes y a los representantes a participar positivamente en la PCC en estos casos.

<http://www.pcc.org.uk/news/index.html?article=NDQyNA==>

- **CARICOM – Eslogan “Move Don’t Lose” del Acuerdo CARICOM**

Este slogan, que forma parte del acuerdo CARICOM sobre la portabilidad de las prestaciones reconoce la armonización de la legislación de los Estados miembros en materia de seguridad social y facilita la portabilidad de la seguridad social para todos los trabajadores caribeños y se basa en los principios de igualdad de tratamiento y protección de los derechos.

http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/IDM/workshops/migration_and_transnationalism_030910/Report-EN.pdf

4) Lograr la participación de los migrantes: estas iniciativas dan voz a los migrantes, permitiéndoles ofrecer descripciones precisas de quiénes son y qué hacen.

- **Migrant Voice: Reino Unido**

Una organización gestionada por migrantes establecida para desarrollar las aptitudes, capacidades y la confianza de los miembros de las comunidades migrantes para desarrollar su propia fuerza, voz, participación y representación en los medios de comunicación y en el ámbito político. El objetivo consiste en transformar a los migrantes en miembros vocales que crean sus propios contenidos y mensajes en los medios de comunicación y que pueden compartir información desde su propio punto de vista.

www.migrantvoice.org

- **Surprising Europe**

Iniciado por un migrante de Uganda en los Países Bajos, es un proyecto intermediático internacional que consiste en un documental y una serie televisiva en nueve partes. La página web está formada por una comunidad de personas que están interesadas en cuestiones afro europeas que interactúan en un foro de debate sobre la migración.

www.surprisingeurope.com

Observaciones finales

La migración es uno de los procesos sociales más importantes que forman nuestro mundo contemporáneo. Es una de las vías esenciales de intercambio de talento, competencias y servicios. Sin embargo, la migración sigue siendo políticamente sensible y los migrantes incomprensidos. Hay una necesidad urgente de tratar el tema de la imagen de los migrantes y la migración a través de debates informados, abiertos y honestos que impliquen a todas las partes interesadas y, sobre todo, a los propios migrantes.

Existen muchos buenos ejemplos de cómo los gobiernos, la sociedad civil, las organizaciones internacionales y los medios de comunicación han trabajado para promover una imagen positiva de los migrantes y de sus contribuciones, disipando mitos y dando a los migrantes la voz que tanto necesitan. Sin embargo, para que estas iniciativas puedan tener un impacto sostenible, deben formar parte de una estrategia integral y contar con el apoyo de una voluntad política sólida.

Bibliográfia

- Citrin, J. and J. Sides
2008 Immigration and the imagined community in Europe and the United States of America. *Political Studies*, 56: 33–56.
- European Commission
2006 *Eurobarometer 66: Public Opinion in the European Union – First Results*. Standard Eurobarometer, Autumn. European Commission, Brussels.
- Hurrell, A.
2010 *Performance Politics: Building Public Confidence in Immigration Policy*. Seminar report. Policy Network, London.
- International Labour Organization (ILO)
2010 Public attitudes to migrant workers: A four country study, triangle project, ILO Regional Office for Asia and the Pacific, ILO Bangkok.
- International Migration for Migration (IOM)
2011 World Migration Report 2011, *Communicating Effectively about Migration*, Geneva.
- Kleemans, M. and J. Klugman
2009 *Understanding Attitudes towards Migrants: A Broader Perspective*. United Nations Development Programme (UNDP), Human Development Reports Research Paper 2009/53, UNDP, New York.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)
2010 *International Migration Outlook, SOPEMI 2011 Edition*. OECD, Paris.
- Papademetriou, D.G. and A. Heuser
2009 Council Statement: Migration, Public Opinion and Politics. In: *Migration, Public Opinion and Politics: The Transatlantic Council on Migration* (Bertelsmann Stiftung and Migration Policy Institute, eds). Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, pp. 19–26.
- Pew Research Center
2002 *How Global Publics View: Their Lives, Their Countries, The World, America. What the World Thinks in 2002*. Pew Research Center, Washington, D.C.
2007 World Publics Welcome Global Trade But Not Immigration. 47-Nation Pew Global Attitudes Survey. Pew Research Center, Washington, D.C.
- Soroka, S. and S. Robertson
2010 *A literature review of Public Opinion Research on Canadian attitudes towards multiculturalism and immigration, 2006-2009*, Citizenship and Immigration Canada Report, Ottawa.
- Transatlantic Trends
2010 *Transatlantic Trends: Immigration 2010*. Transatlantic Trends, United States of America
- van der Geest, K.
2010 Local Perceptions of Migration from Northwest Ghana. *Africa*, 80 (4): 595–619.
- Yen, H. et al.
2010 *Formative Research Report on Design of a Behaviour Communication Change Strategy: Prevention and combating of human trafficking and reducing stigma towards trafficked victims in Phú Thọ, Nam Dinh, Thanh Hóa and Tây Ninh*. IOM, Hanoi.