

INFORME SOBRE LAS MIGRACIONES EN EL MUNDO 2010

EL FUTURO DE LA MIGRACIÓN:
CREACIÓN DE CAPACIDADES
PARA EL CAMBIO



INFORME SOBRE LAS MIGRACIONES EN EL MUNDO 2010

EL FUTURO DE LA MIGRACIÓN:
CREACIÓN DE CAPACIDADES
PARA EL CAMBIO



El presente volumen es fruto de la colaboración de un grupo de autores y del equipo editorial bajo la dirección de los Jefes de Redacción. Las conclusiones, interpretaciones y resultados que aquí se exponen no reflejan necesariamente las opiniones de la OIM o de sus Estados Miembros. Las designaciones utilizadas y la presentación del material en todo el trabajo no suponen la expresión de ningún tipo de opinión por parte de la OIM en relación con el estatuto jurídico de ningún país, territorio, ciudad o región, o de sus autoridades, ni en relación con sus fronteras o límites.

A menos que se indique lo contrario, los acontecimientos a que se hace referencia en el presente volumen sólo abarcan hasta abril de 2010.

La OIM cree firmemente en el principio de que la migración en condiciones humanas y ordenadas beneficia a los migrantes y a la sociedad. Dado su carácter de organización intergubernamental, las actividades que lleva a cabo la OIM con sus interlocutores de la comunidad internacional tienen por objeto: ayudar a resolver las dificultades de la migración, promover la comprensión de las cuestiones del ámbito de la migración, fomentar el desarrollo social y económico a través de la migración, y defender la dignidad humana y el bienestar de los migrantes.

Publicado por la Organización Internacional para las Migraciones
17 route des Morillons
1211 Ginebra 19
Suiza
Tel.: +41 22 717 91 11
Fax: +41 22 798 61 50
Correo electrónico: hq@iom.int
Internet: <http://www.iom.int>

© 2010 Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

ISSN 1561-5502
ISBN 978-92-9068-592-0

Reservados todos los derechos. Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, almacenada en un sistema de recuperación, o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético, o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito del editor.

Impreso en Francia por Imprimerie Courand et Associés.

GRUPO EDITORIAL DE LA OIM

Jefes de Redacción y Concepto	Khalid Koser, Frank Laczko
Junta Editorial	Michele Klein Solomon
Grupo de Redactores	Parte A: Khalid Koser Parte B: Frank Laczko, Christine Aghazarm, Rudolf Anich, Pierpaolo Capalbo, Ramiro Flores Cruz, Jobst Koehler, Susanne Melde, Roberto Pitea, Julia Schad, Paul Tacon
Junta Asesora Externa	Aderanti Adepoju, Stefano Bertozzi, Rolando García, Graeme Hugo, Binod Khadria, Agustín Escobar Latapí, Hye-Kyung Lee, Susan Martin, Rainer Münz, Kathleen Newland, Nasra Shah, Ronald Skeldon
Asistencia Editorial	William Barriga, Peter Bosch, Graeme Hugo, David Knight, Erika Laubacher-Kubat, Rainer Münz, Paola Pace, Nasra Shah, Peter Schatzer, Ronald Skeldon, Elizabeth Warn, Jian Zhao
Coordinadora de Publicaciones	Valerie Hagger
Asistencia para Publicaciones y Maqueta	Clara Francia Anaya, Anna Lyn Constantino
Traductores	Carmen Andreu, Fabienne Witt, y Equipo del Servicio de Traducción
Asistencia Ejecutiva	Frances Solinap, Antoinette Wills
Cartografía	<i>Oxford Cartographers</i> , Rudolf Anich, Valerie Hagger
Editoras	Susan Parker, Olga Sheean



AGRADECIMIENTOS

El Grupo Editorial desea expresar su agradecimiento a todos los autores de las distintas secciones de esta publicación, y en especial al Sr. William Lacy Swing, Director General de la OIM, por su visión y ayuda en la elaboración del presente volumen.

El Grupo Editorial agradece también el aporte brindado por los siguientes expertos externos durante un taller celebrado en diciembre de 2009, al concepto que se refleja en el *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2010*:

Elizabeth Adjei (Servicio de Inmigración de Ghana), Stefano Bertozzi (Comisión Europea, Oficina de Consejeros de Política Europea, Bélgica), John Bingham (Comisión Católica Internacional de Migración (CCIM)–ICMC, Suiza), Alexander Chuplygin (División de Migración y Refugiados, Ministerio de Relaciones Exteriores, Federación de Rusia), Elizabeth Collett (Centro de Políticas Europeas – EPC, Bélgica), Yvette de la Cruz (*Public Services International* – PSI por sus siglas en inglés, Francia), Mohammed Dito (*Labour Market Regulatory Agency* – LMRA, Bahrein), Rolando García (Instituto Nacional de Migración, Coordinación de Relaciones Internacionales e Interinstitucionales, México), Manuel Inson (Misión Permanente de Filipinas ante las Naciones Unidas, Ginebra, Suiza), Anil Kumar Kokil (Ministerio de Finanzas y Empoderamiento Económico, Mauricio), Khalid Koser (*Geneva Centre for Security Policy* – GCSP, Suiza), Pascal Rey (*Office fédéral des migrations* – ODM, Suiza), Wies Maas (Proceso de La Haya sobre los Refugiados y la Migración, Países Bajos), Ellene Sana (*Asian Migrant Forum*,

Filipinas), Ronald Skeldon (Department for International Development, Reino Unido), Diana Veloz (Embajada del Ecuador en Egipto), Simona Vezzoli (*International Migration Institute* – IMI, Reino Unido), Vincent Williams (Instituto en Pro de una Alternativa Democrática en Sudáfrica–IDASA por sus siglas en inglés, Sudáfrica).

El Grupo Editorial expresa también su agradecimiento a todos los autores de los documentos de antecedentes correspondientes a los temas principales del *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2010*: Aderanti Adepoju, Dovelyn Agunias, Alexander Betts, Ryzsard Cholewinski, Mohamed Dito, Bimal Ghosh, Randall Hansen, Thomas Huddleston, Graeme Hugo, Greg Irving, Binod Khadria, Jobst Koehler, Agustín Escobar Latapí, Hye-kyung Lee, Philip Martin, Susan Martin, Rainer Münz, Elizabeth Thomas-Hope, Rachel Sabates-Wheeler, Nasra Shah. Los documentos de antecedentes se enumeran y pueden consultarse en la siguiente dirección: <http://www.iom.int/jahia/Jahia/policy-research/migration-research/world-migration-report-2010/background-papers>.

Se agradece, asimismo, el aporte efectuado por los siguientes oradores durante la serie de seminarios entre organismos celebrados en el marco del *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2010*, cuyo tema fue la “Creación de capacidad para el cambio”: Dovelyn Agunias, Richard Brown, Laura Chappell, Bimal Ghosh, Jim Hollifield, Robert Holzmann, Greg Irving, Khalid Koser, Lindsay Lowell, Sergio Marchi, Luigi Melica, Rainer Münz, Nadan Petrovic, Nuria Díaz Sacristán, Isabel Shutes, Carlos Varga-Silva.

También podrán encontrar una lista completa de los seminarios en la siguiente dirección: <http://www.iom.int/jahia/Jahia/policy-research/migration-research/world-migration-report-2010/interagency-seminar-series>.

El Grupo Editorial deja constancia, asimismo, de su agradecimiento a Solon Ardittis, de Eurasylum Ltd., quien estuvo a cargo de la realización de entrevistas mensuales sobre “El Futuro de la Migración: Creación de capacidades para el cambio”. El listado de las entrevistas, se puede acceder consultando la siguiente dirección: <http://www.eurasylum.org/Portal/DesktopDefault.aspx?tabindex=4&tabid=19>.

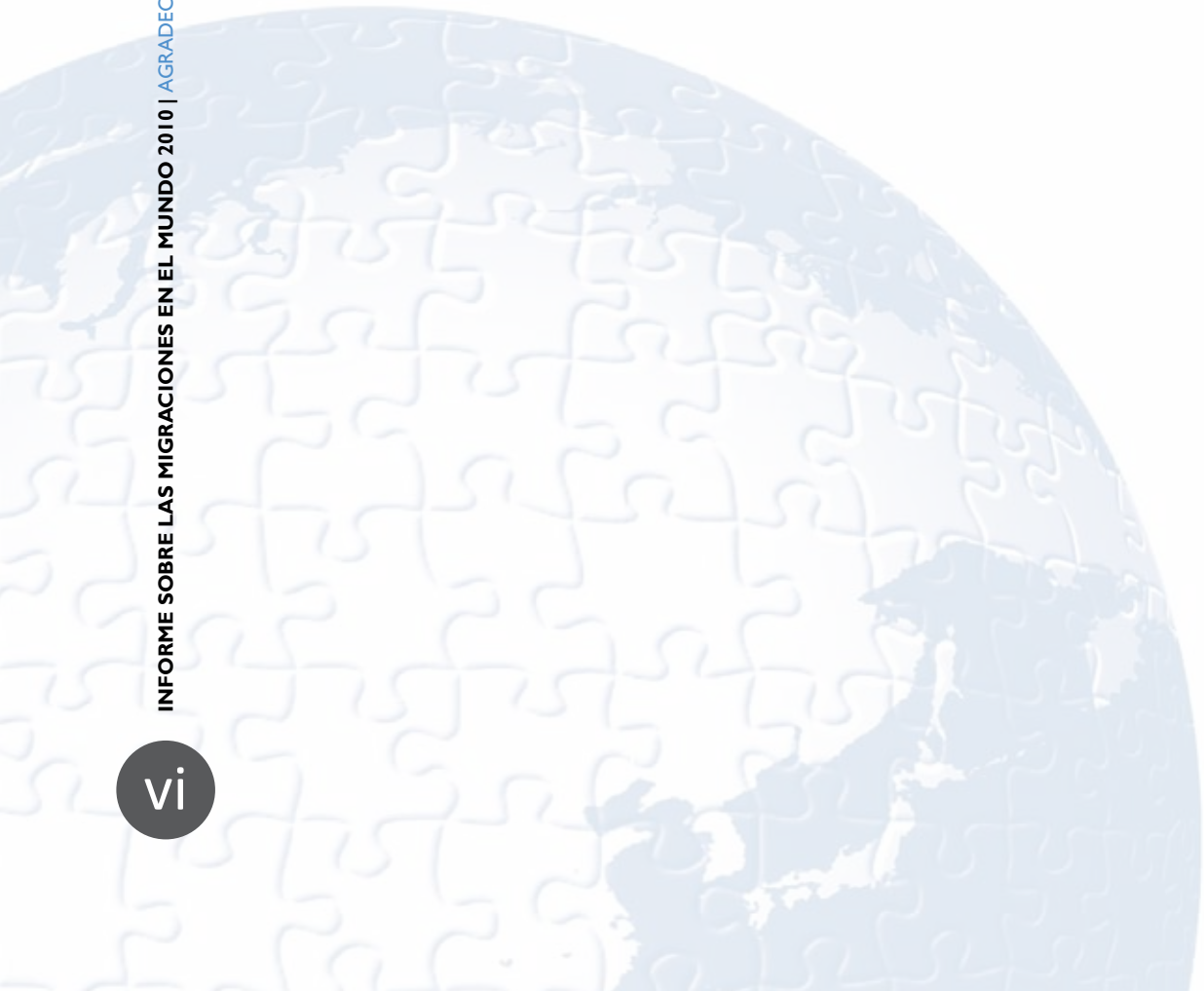
Varias organizaciones compartieron generosamente información y otro tipo de material de investigación que se utilizó, entre otras cosas, para la preparación de recuadros informativos:

Departamento de Ciudadanía e Inmigración del Canadá, Eurasylum, Alta Comisión para la

Inmigración y el Diálogo Intercultural (ACIDI), Instituto Nacional de Migración (INM), Comisión Católica Internacional de Migración (CCIM), Organización Internacional del Trabajo (OIT), Public Services International (PSI), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR), Universidad de Adelaida, Australia.

El Grupo Editorial expresa su especial agradecimiento a los siguientes donantes por su generoso apoyo financiero para la elaboración y publicación del *Informe sobre Las Migraciones en el Mundo 2010*:

Gobiernos de Australia, Italia, Suecia y Suiza, y la *John D. and Catherine T. MacArthur Foundation*.



LISTA DE DOCUMENTOS DE ANTECEDENTES PARA EL INFORME SOBRE LAS MIGRACIONES EN EL MUNDO 2010

<http://www.iom.int/jahia/Jahia/policy-research/migration-research/world-migration-report-2010/background-papers>

Las tendencias de la migración en el futuro: Una perspectiva mundial

- “The Future of Migration Policies in Africa”, Aderanti Adepoju
- “The Future of Migration Policies in the Asia-Pacific Region”, Graeme Hugo
- “The Future of Migration Policies in the Americas”, Agustín Escobar Latapí
- “The Future of European Migration: Policy Options for the European Union and its Member States”, Rainer Münz y Elizabeth Collett
- “Building Capacity to Manage Labour Mobility in Gulf Cooperation Council (GCC) Countries”, Mohamed Dito
- “Building State Capacities for Managing Contract Worker Mobility: The Asia – GCC Context”, Nasra Shah
- “The Future of Migration Policies in the Caribbean”, Elizabeth Thomas-Hope

Gobernanza de la Migración y Migración Irregular

- “Migration Governance: Alternative Futures”, Alexander Betts
- “Irregular Migration and Mixed Flows”, Ryszard Cholewinski
- “The Global Economic Crisis and Governance of Human Mobility: Can We Turn the Current Crisis Into a Global Opportunity for the Future?”, Bimal Gosh
- “The Future of Migration Governance and Regional Consultative Processes”, Jobst Koehler y Randall Hansen
- “The Future of Labour Migration Costs”, Philip Martin
- “The Future of Migration Policy and Shifting Borders”, Susan Ginsburg

La migración y sus vínculos con el empleo, la salud, la integración y el desarrollo

- “The Future of Diaspora Policy”, Dovelyn Agunias
- “The Future of Integration Policy”, Thomas Huddleston
- “Family Migration Issues in North-East Asia”, Hye-Kyung Lee
- “Future Capacity Needs in Managing the Health Aspects of Migration”, Greg Irving y Davide Mosca
- “The Future of Health Worker Migration”, Binod Khadria
- “Welfare Provision for Migrants: Current Trends and Future Challenges”, Rachel Sabates-Wheeler

El cambio climático y la degradación del medio ambiente: La migración como estrategia de adaptación

- “Climate Change and International Migration”, Susan Martin

LISTA DE SEMINARIOS ENTRE ORGANISMOS, EN EL MARCO DEL INFORME SOBRE LAS MIGRACIONES EN EL MUNDO 2010

<http://www.iom.int/jahia/Jahia/policy-research/migration-research/world-migration-report-2010/interagency-seminar-series>

- “Approaches and Capacity Needs in Managing the Health Aspects of Migration”, Greg Irving, Oficial del Programa de Salud de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Oficina Regional para África Oriental y Central.
- “Portability of Pension, Health, and other Social Benefits: Facts, Concepts, Issues”, Robert Holzmann, Director de Investigaciones del Programa de Investigaciones del Mercado, *Marseille Center for Mediterranean Integration* (CMI).
- “The Future of Diaspora Policy: Building Government Capacity for Diaspora Engagement”, Dovelyn Agunias, analista de políticas, Instituto de Política Migratoria.
- “The Impacts of Remittances on Poverty: Some Lessons from Asia and South Pacific”, Richard Brown, Catedrático Asociado, Escuela de Economía, Universidad de Queensland.
- “The Global Economic Crisis and Migration: Where Do We Go from Here?”, Bimal Ghosh, Profesor Emérito, *Columbia Graduate School of Public Administration*.
- “Development on the Move: The Place of Migration in Future Development Strategies”, Laura Chappell, Investigadora Principal, Instituto de Investigaciones sobre Políticas Públicas.
- “The Role of Local and Regional Authorities in Migration Management”, Nadan Petrovic y Prof. Luigi Melica y Nuria Díaz Sacristán.
- “Global Migration Futures Project”, Carlos Varga-Silva, *International Migration Institute* (IMI).
- “The Role Of Migrant Care Workers In Ageing Societies”, Lindsay Lowell, Director de Estudios de Política, Instituto para el Estudio de la Migración Internacional, Universidad de Georgetown.
- “Connecting the Dots: A Fresh Look at Managing International Migration”, Sergio Marchi, Asesor Especial del Secretario General, *International Catholic Migration Commission* (ICMC).
- “The Future of Migration Policy: Long term Responses”, Rainer Münz, Jefe de Investigaciones y Desarrollo, Erste Group Bank.
- “A Public Goods Approach to Managing Migration”, James F. Hollifield, Director del *Tower Center for Political Studies*, SMU.
- “The Future of Migration: Building Capacities for Change”, Khalid Koser, Decano Asociado y Jefe, *New Issues in Security Programme*.

ENTREVISTAS SOBRE TEMAS NORMATIVOS ORGANIZADAS POR EURASYLUM EN EL MARCO DEL INFORME SOBRE LAS MIGRACIONES EN EL MUNDO 2010

<http://www.eurasyllum.org/Portal/DesktopDefault.aspx?tabindex=4&tabid=19>

Prof. Bimal Ghosh, Profesor Emérito, *Columbia Graduate School of Public Administration*; ex Director Superior de las Naciones Unidas; y **Embajador Sergio Marchi**, Miembro Superior del Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible; ex Ministro de Ciudadanía e Inmigración del Canadá, sobre el tema “*Migration governance: towards a global integrated migration regime?*” - 06/2010

Patricia Sto Tomas, Presidenta del Banco Nacional de Desarrollo de Filipinas; ex Ministra de Trabajo y Empleo de Filipinas; ex Comisionada de la CMMI; y **Dilip Ratha**, Economista Principal, Grupo de Estudio de las Perspectivas de Desarrollo, y Director, Migración y Remesas, Banco Mundial, Washington, D.C., sobre el tema “*Migration and development: recent and unfolding experiences*” - 05/2010

Prof. Wiseman Nkuhlu, Presidente de la Organización Internacional de Empleadores; y **Nand Kishore Singh**, Miembro del Parlamento de la India; ex Secretario del Primer Ministro de la India y ex Secretario Adjunto del Ministerio del Interior, sobre el tema “*The future of international labour migration*” - 04/2010

Dr. Howard Duncan, Director Ejecutivo del programa *Metrópolis* del Departamento de Ciudadanía e Inmigración del Canadá; y **Prof. Michael Keith**, Director del Centro sobre inmigración, política y sociedad (COMPAS), Universidad de Oxford; ex miembro de la Comisión sobre Integración y Cohesión del Gobierno del Reino Unido, sobre el tema “*Integration and rights of migrants: policy priorities and directions for new capacity building measures*” - 03/2010

Theodoros Skylakakis, Miembro del Parlamento Europeo, ex Representante Especial de Grecia para cuestiones de cambio climático, sobre el tema “*Climate change and migration: impacts and policy responses*” - 02/2010

ÍNDICE

GRUPO EDITORIAL DE LA OIM	iii
AGRADECIMIENTOS.....	v
LISTA DE DOCUMENTOS DE ANTECEDENTES PARA EL INFORME SOBRE LAS MIGRACIONES EN EL MUNDO 2010.....	vii
LISTA DE SEMINARIOS ENTRE ORGANISMOS, EN EL MARCO DEL INFORME SOBRE LAS MIGRACIONES EN EL MUNDO 2010.....	viii
ENTREVISTAS SOBRE TEMAS NORMATIVOS ORGANIZADAS POR EURASYLUM EN EL MARCO DEL INFORME SOBRE LAS MIGRACIONES EN EL MUNDO 2010	ix
LISTA DE GRÁFICOS Y MAPAS.....	xiv
PREFACIO	xix
CREACIÓN DE CAPACIDADES PARA EL CAMBIO	1
1. Panorama mundial de la migración	3
2. Creación de capacidad	7
3. Movilidad laboral	11
3.1 Determinación de los objetivos normativos	12
3.2 Evaluación de los mercados laborales desde la perspectiva de la migración	14
3.3 Regulación de las admisiones y selección de los trabajadores migrantes	15
3.4 Determinación de las condiciones que hay que cumplir para recibir un permiso de trabajo	18
3.5 Formación de los trabajadores migrantes y servicios de colocación	20
3.6 Protección de los derechos de los trabajadores migrantes	22
3.7 Reducción de los costos de la migración laboral	24
3.8 Fortalecimiento y aplicación de acuerdos de movilidad laboral bilaterales, o de otro tipo	25
3.9 Retorno y reintegración de migrantes	26
3.10 Aplicación de medidas	28
4. Migración irregular.....	29
4.1 Elaboración y recopilación de datos fidedignos sobre la migración irregular.....	31
4.2 Mejora de la capacidad para hacer cumplir las leyes	33
4.3 Regularización de la condición jurídica de los migrantes.....	35
4.4 Gestión de la detención y la deportación	36
4.5 Reglamentación de la migración y el empleo	37
4.6 Creación de capacidad en los países de tránsito	39
4.7 Lucha contra el tráfico de migrantes y la trata de personas	40
4.8 La cuestión de los flujos mixtos	41
4.9 Mejora de la difusión de información.....	43
4.10 Consolidación de asociaciones y cooperación	44
5. Migración y desarrollo	47
5.1 Integración de la migración en los planes de desarrollo.....	48
5.2 Optimización de las corrientes de remesas formales	50
5.3 Fomento de las repercusiones de las remesas en el desarrollo.....	51
5.4 Participación de las diásporas.....	53
5.5 Consolidación de las redes de conocimientos	54

5.6 Fortalecimiento de los vínculos entre el retorno y el desarrollo	55
5.7 Promoción de la migración circular	56
5.8 Formación para la retención de los trabajadores	57
5.9 Formulación de políticas de contratación éticas.....	58
5.10 Creación de capacidad institucional	59
6. Integración	61
6.1 Fortalecimiento de la participación económica.....	62
6.2 Fomento de la participación cívica entre los migrantes	64
6.3 Simplificación de las normas sobre ciudadanía, nacionalidad y doble nacionalidad.....	65
6.4 Migración de las familias	67
6.5 Gestión de la migración temporal.....	69
6.6 Promoción de la educación de los migrantes	70
6.7 Fortalecimiento de las políticas y prácticas de lucha contra la discriminación	71
6.8 Promoción de la salud de los migrantes	72
6.9 Promoción del diálogo público	74
6.10 Incorporación de la integración en todos los ámbitos del gobierno.....	75
7. Cambio ambiental	77
7.1 Establecimiento de mejores bases de datos objetivos	78
7.2 Reducción del riesgo de desastres.....	79
7.3 Formulación de estrategias de adaptación	81
7.4 Preparación de planes de evacuación.....	83
7.5 Superación de insuficiencias en el marco jurídico y normativo	84
7.6 Aplicación de leyes y políticas nacionales sobre el desplazamiento interno	85
7.7 Enmienda de las leyes y políticas nacionales de inmigración	86
7.8 Establecimiento de políticas de asentamiento dinámicas	87
7.9 Prestación de asistencia humanitaria	88
7.10 Planificación para el reasentamiento.....	89
8. Gobernanza de la migración	91
8.1 Desarrollo de una política migratoria nacional.....	92
8.2 Fortalecimiento de la gestión de la migración a escala nacional	93
8.3. Fomento de la coordinación de los aspectos de formulación y aplicación de políticas.....	93
8.4 Mejor labor de recopilación de datos e investigación	95
8.5 Evaluación de las políticas.....	99
8.6 Desarrollo de la gobernanza urbana.....	100
8.7 Colaboración con el sector privado	100
8.8 Mayor realce de la función que desempeña la sociedad civil.....	101
8.9 Procesos consultivos regionales eficaces y cooperación entre los mismos.....	103
8.10 Establecimiento de una gobernanza más coherente a escala mundial	104
9. Próximos pasos	107
Lista de comprobación de las capacidades básicas en la esfera de la migración internacional.....	110

PANORAMA DE LAS TENDENCIAS DE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL

Introducción	117
Regiones	117
Panorama mundial de la migración.....	119
Contingentes mundiales	119
Remesas.....	121
Los desplazados internos.....	123
Los refugiados.....	123
La migración por razones de salud.....	124
Estudiantes que cursan estudios en el extranjero	124
La migración irregular	125
Medio ambiente	125
La migración y la crisis económica: 2008–2010.....	126
Referencias	129

Panorama regional de África	131
África Oriental y África Central	133
África Septentrional	138
África Meridional	142
África Occidental.....	144
Efectos de la crisis económica.....	148
Referencias	151
Panorama regional de las Américas	153
América del Norte.....	154
Estados Unidos de América	156
Canadá.....	157
América Latina y el Caribe	157
Efectos de la crisis económica.....	162
Desempleo.....	162
Remesas.....	163
La migración irregular.....	164
El retorno.....	165
Respuestas normativas	165
Referencias	167
Panorama regional de Asia	169
Asia Oriental	173
Asia Sudoriental	174
Asia Centromeridional	176
Efectos de la crisis económica.....	179
Desempleo y retorno	179
Remesas.....	180
Respuestas normativas en los países de destino y los países de origen.....	181
Referencias	183
Panorama regional de Europa	185
Europa Occidental y Europa Central	187
Europa Oriental y Asia Central.....	192
Efectos de la crisis económica	197
Remesas.....	201
Referencias	204
Panorama regional del Oriente Medio	207
El mashreq Árabe.....	208
Países del consejo de cooperación del golfo	211
Israel	213
Efectos de la crisis económica.....	215
Referencias	219
Panorama regional de Oceanía	221
Australia y Nueva Zelandia.....	223
La Melanesia, la Polinesia y la Micronesia	229
Efectos de la crisis económica.....	231
Referencias	236
Anexo. Datos sobre migración: comparabilidad, calidad y limitaciones	239
Inmigración y emigración.....	240
Estimaciones de la inmigración	240
Estimaciones de la emigración	241
Remesas.....	242
Datos del Banco Mundial sobre las remesas	242
Referencias	244
MAPAS	245

LISTA DE GRÁFICOS Y MAPAS

PANORAMA MUNDIAL DE LA MIGRACIÓN

Gráfico 1:	Países con las mayores poblaciones de nacidos en el extranjero, en 2010 (millones)	119
Gráfico 2:	Porcentaje de la población nacida en el extranjero, 2010	120
Gráfico 3:	Países con las mayores poblaciones de emigrantes en 2000 (millones)	121
Gráfico 4:	Los diez principales beneficiarios de remesas en 2009 (millones de dólares EE.UU.)	122
Gráfico 5:	Porcentaje del PIB que representaban las remesas en 2008.....	122

PANORAMA REGIONAL DE ÁFRICA

Gráfico 1:	Emigrantes africanos, por región de origen y de destino, en 2000 (millones)	132
Gráfico 2:	Crecimiento porcentual de las entradas de remesas en 2007-2010.....	133
Gráfico 3:	Contingente de migrantes en África Oriental y África Central, por destino - los diez principales destinos en 2000, 2005 y 2010 (miles).....	134
Gráfico 4:	Contingente de migrantes, como porcentaje del total de la población, en África Oriental y África Central - los diez principales destinos en 2000, 2005 y 2010	135
Gráfico 5:	Los desplazados internos en África Oriental y África Central.....	136
Gráfico 6:	Entradas de remesas en África Oriental y África Central en 2007-2009 (millones de dólares EE.UU.).....	137
Gráfico 7:	Entradas de remesas en África Oriental y África Central como porcentaje del PIB - los principales cinco países en 2008 (%).....	137
Gráfico 8:	Envío de remesas desde África Oriental y África Central - los principales cinco países en 2006-2008 (millones de dólares EE.UU.).....	138
Gráfico 9:	Contingente de migrantes en África Septentrional, por destino, en 2000, 2005 y 2010 (miles)	139
Gráfico 10:	Contingente de migrantes en África Septentrional, por destino, como porcentaje del total de la población, en 2000, 2005 y 2010.....	139
Gráfico 11:	Entradas de remesas en África Septentrional en 2007-2009 (millones de dólares EE.UU.).....	140

Gráfico 12:	Entradas de remesas en África Septentrional, como porcentaje del PIB, en 2008	140
Gráfico 13:	Envío de remesas desde África Septentrional en 2006-2008 (millones de dólares EE.UU.).....	141
Gráfico 14:	Contingente de migrantes en África Meridional, por destino, en 2000, 2005 y 2010 (miles).....	142
Gráfico 15:	Contingente de migrantes como porcentaje del total de la población en África Meridional en 2000, 2005 y 2010	143
Gráfico 16:	Entradas de remesas en África Meridional en 2007-2009 (millones de dólares EE.UU.).....	143
Gráfico 17:	Entradas de remesas en África Meridional, como porcentaje del PIB en 2008	144
Gráfico 18:	Contingente de migrantes en África Occidental, por destino - los diez principales destinos en 2000, 2005 y 2010 (miles).....	145
Gráfico 19:	Contingente de migrantes como porcentaje del total de la población en África Occidental - los diez destinos principales en 2000, 2005 y 2010	146
Gráfico 20:	Entradas de remesas en África Occidental, como porcentaje del PIB - los cinco países principales en 2008	147
Gráfico 21:	Crecimiento interanual de las entradas de remesas, por trimestre, en determinados países de África Occidental en 2008-2009 (%)	149
Gráfico 22:	Crecimiento interanual de las entradas de remesas, por trimestre, en determinados países de África Oriental en 2008-2009 (%)	149

PANORMA REGIONAL DE LAS AMÉRICAS

Gráfico 1:	Tasas netas de migración por 1.000 habitantes en 2000-2005 y 2005-2010.....	153
Gráfico 2a:	Contingente de migrantes en los Estados Unidos de América y el Canadá, por destino, en 2000, 2005 y 2010 (miles).....	154
Gráfico 2b:	Contingente de migrantes en América del Norte, como porcentaje del total de la población, en 2000, 2005 y 2010 (%)	155
Gráfico 3a:	La emigración en América del Norte en 2000 (miles)	155

Gráfico 3b: La emigración en América del Norte, como porcentaje del total de la población, 2000 (%)156	Gráfico 7: Entradas de remesas en Asia Oriental en 2000–2009 (millones de dólares EE.UU.)174
Gráfico 4: Población de los Estados Unidos de América nacida en el extranjero, por región de nacimiento, 1960–2008 (millones)156	Gráfico 8a: Contingente de migrantes en Asia Sudoriental, por destino, en 2000, 2005 y 2010 (miles).....175
Gráfico 5a: Contingente de migrantes en América Latina y el Caribe - principales diez destinos en 2000, 2005 y 2010 (miles)158	Gráfico 8b: Contingente de migrantes en Asia Sudoriental, como porcentaje del total de la población, en 2000, 2005 y 2010 (%)175
Gráfico 5b: Contingente de migrantes en América Latina y el Caribe, como porcentaje del total de la población, en 2000, 2005 y 2010 (%)158	Gráfico 9: Entradas de remesas en Asia Sudoriental en 2000–2009 (millones de dólares EE.UU.)176
Gráfico 6a: Emigrantes de América Latina y el Caribe, principales diez países de destino en 2000 (miles)159	Gráfico 10a: Contingente de migrantes en Asia Centromeridional, por destino, en 2000, 2005 y 2010 (miles).....177
Gráfico 6b: Emigrantes en América Latina y el Caribe, como porcentaje del total de la población, principales diez países en 2000 (%)160	Gráfico 10b: Contingente de migrantes en Asia Centromeridional, como porcentaje del total de la población, en 2000, 2005 y 2010 (%)177
Gráfico 7: Países de destino de los emigrantes de América Latina y el Caribe en 2000 (%)160	Gráfico 11: Entrada de remesas en Asia Centromeridional en 2000–2009 (millones de dólares EE.UU.).....178
Gráfico 8: Entradas de remesas en los diez principales países beneficiarios de América Latina y el Caribe, 2000–2008 (millones de dólares EE.UU.).....162	Gráfico 12: Empleo en el extranjero de trabajadores de Bangladesh en 2009 (miles)179
Gráfico 9: Beneficiarios de remesas en América Latina y el Caribe con las mayores reducciones del ingreso de remesas en 2004–2009 (%)164	Gráfico 13: Contratación de trabajadores filipinos en tierra, en ultramar por destino (nuevas contrataciones y recontractaciones, excluida gente de mar), en 2002–2008 (miles)180
PANORAMA REGIONAL DE ASIA	
Gráfico 1: Las mujeres migrantes como porcentaje de los migrantes internacionales en 2000, 2005 y 2010.....169	PANORAMA REGIONAL DE EUROPA
Gráfico 2: Tasa neta de migración por 1.000 habitantes en 1995–2000, 2000–2005 y 2005–2010170	Gráfico 1: Tasas netas de migración por 1.000 habitantes en determinados países europeos en 1990–1995 y 2005–2010185
Gráfico 3: Los diez principales países de emigración de Asia en 2000 (millones)170	Gráfico 2: Número total de emigrantes europeos en 2000, por región de origen y de destino (millones)186
Gráfico 4a: Contingente de emigrantes de Asia, por destino, en 2000 (%)171	Gráfico 3: Contingente de migrantes en Europa Occidental y Europa Central, por destino - principales diez países de destino en 2000, 2005 y 2010 (miles).....188
Gráfico 4b: Contingente de emigrantes de Asia, por país de destino, en 2000 (millones).....171	Gráfico 4: Contingente de migrantes, por destino, como porcentaje del total de la población en Europa Occidental y Central - los diez principales destinos en 2000, 2005 y 2010189
Gráfico 5a: Entradas de remesas en determinados países de Asia en 2002–2008 (millones de dólares EE.UU.).....172	Gráfico 5: Entradas y salidas de población nacida en el extranjero en determinados países de la UE en 2007 (miles)190
Gráfico 5b: Salida de remesas de determinados países de Asia en 2002–2008 (millones de dólares EE.UU.).....172	Gráfico 6: Contingente de migrantes de la UE-15 en determinados países europeos en 2000 (miles)191
Gráfico 6a: Contingente de migrantes en Asia Oriental, por destino, en 2000, 2005 y 2010 (miles).....173	Gráfico 7: Salidas de remesas de Europa Occidental y Central en 2006, 2007 y 2008 (miles de millones de dólares EE.UU.)191
Gráfico 6b: Contingente de migrantes en Asia Oriental, como porcentaje del total de la población, en 2000, 2005 y 2010 (%)173	Gráfico 8: Salidas de remesas con destino a Europa Occidental y Central, como porcentaje del PIB en 2008 - los cinco países principales.....192

Gráfico 9:	Contingente de migrantes en Europa Oriental y Asia Central, por destino - los diez principales países de destino en 2000, 2005 y 2010 (miles).....193	Gráfico 7:	Contingente de migrantes en los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo, como porcentaje del total de la población, en 2000, 2005 y 2010212
Gráfico 10:	Contingente de migrantes en Europa Oriental y Asia Central, por destino, como porcentaje del total de la población - los cinco principales destinos en 2000, 2005 y 2010194	Gráfico 8:	Envío de remesas de los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo en 2006–2008 (miles de millones de dólares EE.UU.).....213
Gráfico 11:	Entradas de remesas con destino a Europa Oriental y Asia Central - los cinco países principales en 2007–2009 (millones de dólares EE.UU.).....195	Gráfico 9:	Contingente de migrantes en Israel en 2000, 2005 y 2010 (miles).....213
Gráfico 12:	Entradas de remesas en Europa Oriental y Asia Central en 2008, como porcentaje del PIB - los cinco países principales196	Gráfico 10:	Contingente de migrantes en Israel, como porcentaje del total de la población, en 2000, 2005 y 2010214
Gráfico 13:	Salidas de remesas de Europa Oriental y Asia Central en 2006–2008 - los tres países principales (en miles de millones de dólares EE.UU.)196	Gráfico 11:	Incremento en las entradas de remesas en Israel en 2008 y 2009 (%).....214
Gráfico 14:	Tasas de desempleo en los países de la UE-27 en 2008-2009 (%).....197	Gráfico 12:	Flujos migratorios de Bangladesh, el Pakistán y Filipinas hacia los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo (miles), y precios del petróleo (en dólares EE.UU. por barril), 1999–2009.....215
Gráfico 15:	Cambios en las tasas de desempleo en determinados países de la UE en 2007-2009 (%).....198	Gráfico 13:	Incremento en las entradas de remesas en determinados países del Mashreq, 2008–2009 (%).....216
Gráfico 16:	Inscripciones en el seguro social nacional de extranjeros adultos que ingresaron en el Reino Unido en 2008-2009 (miles)199	Gráfico 14:	Entradas de remesas en Egipto, por país de envío (%)217
Gráfico 17:	Número de retornos forzados de determinados países de la UE en 2007–2009201	Gráfico 15:	Envío de remesas de los países del Consejo de Cooperación del Golfo a Egipto en 2009 (%).....218
Gráfico 18:	Crecimiento de las entradas de remesas entre 2008 y 2009, en términos de dólares EE.UU. (%)202	Gráfico 16:	Envío de remesas de los países del Consejo de Cooperación del Golfo al Pakistán en 2009 (%)218
Gráfico 19:	Envío de remesas desde países de la UE hacia países no miembros de la UE en 2008–2009 (%).....203		
PANORAMA REGIONAL DEL ORIENTE MEDIO			
Gráfico 1:	Tasa neta de migración internacional por 1.000 habitantes en 2000–2005 y 2005–2010207	PANORAMA REGIONAL DE OCEANÍA	
Gráfico 2:	Contingente de migrantes en el Mashreq Árabe en 2000, 2005 y 2010 (miles)208	Gráfico 1:	Contingente de migrantes (miles) y porcentaje del total de la población (%) en Oceanía en 2000, 2005 y 2010.....221
Gráfico 3:	Contingente de migrantes en el Mashreq Árabe, como porcentaje del total de la población, en 2000, 2005 y 2010209	Gráfico 2:	Emigrantes de Oceanía, por lugar de origen, en 2000 (%)222
Gráfico 4:	Número total de emigrantes de los países del Mashreq Árabe en 2000, por país de origen y región de destino (miles)209	Gráfico 3a:	Contingente de migrantes en Australia y Nueva Zelandia en 2000, 2005 y 2010 (miles).....223
Gráfico 5:	Entrada de remesas en el Mashreq Árabe, como porcentaje del PIB en 2008210	Gráfico 3b:	Contingente de migrantes como porcentaje del total de la población en Australia y Nueva Zelandia en 2000, 2005 y 2010223
Gráfico 6:	Contingente de migrantes en los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo en 2000, 2005 y 2010 (miles)211	Gráfico 4a:	Emigrantes de Australia en 2000, por país de destino (%)224
		Gráfico 4b:	Emigrantes de Nueva Zelandia en 2000, por país de destino (%)224
		Gráfico 5:	Tasas netas de migración por 1.000 habitantes de Australia y Nueva Zelandia en 1995–2000, 2000–2005 y 2005–2010225
		Gráfico 6:	Migración neta de Nueva Zelandia, por país de residencia - los cuatro principales países en 2000–2009 (miles)226

Gráfico 7:	Contingente de extranjeros en Australia - total (millones) y como porcentaje de la fuerza laboral (%) en 2000–2007226
Gráfico 8:	Comparación entre la entrada de habitantes permanentes y la entrada de trabajadores extranjeros temporales a Australia en 2000–2007 (miles)227
Gráfico 9:	Comparación entre la entrada de habitantes permanentes y la entrada de trabajadores extranjeros temporales a Nueva Zelanda en 2000–2007 (miles)227
Gráfico 10:	Llegadas de estudiantes a Australia, por país de nacimiento: principales cinco países en 2006–2008228
Gráfico 11a:	Contingente de migrantes en la Melanesia, la Polinesia y la Micronesia en 2000, 2005 y 2010 (miles)229
Gráfico 11b:	Contingente de migrantes como porcentaje del total de la población en la Melanesia, la Polinesia y la Micronesia en 2000, 2005 y 2010229
Gráfico 12:	Emigrantes de las Islas del Pacífico, por país o región de destino, en 2000 (%)230
Gráfico 13:	Tasas netas de migración por 1.000 habitantes en la Polinesia, la Micronesia y la Melanesia en 1995–2000, 2000–2005 y 2005–2010231
Gráfico 14:	Entradas de remesas en Australia y Nueva Zelanda en 2000–2009 (millones de dólares EE.UU.)232
Gráfico 15:	Salidas de remesas de Australia y Nueva Zelanda en 2000–2009 (millones de dólares EE.UU.)232
Gráfico 16:	Entradas de remesas en las Islas del Pacífico en 2004–2009 - determinados países (millones de dólares EE.UU.)234
Gráfico 17:	Entradas de remesas en determinadas Islas del Pacífico en 2008, como porcentaje del PIB (%)235
Gráfico 18:	Cambio porcentual del PIB en determinados países de las Islas del Pacífico, 2005–2010235

MAPAS

Mapa 1:	Tasas de crecimiento de la inmigración (2005–2010), las poblaciones de inmigrantes y los inmigrantes como porcentaje del total de la población en 2010246
Mapa 2:	Las mujeres como porcentaje del contingente internacional de migrantes, 2010248
Mapa 3:	Cambio demográfico total en Europa a causa de la migración neta y el cambio demográfico natural (CDN), 2008250
Mapa 4:	Víctimas de la trata de personas que han recibido asistencia de la OIM, por país de origen, 2000–2009252
Mapa 5:	Víctimas de la trata de personas que han recibido asistencia de la OIM, por país de destino, 2000–2009253
Mapa 6:	Firmas/ratificaciones del Protocolo de Palermo sobre la trata de personas, enero de 2010255
Mapa 7:	Las remesas y la ayuda exterior por regiones, 2007257
Mapa 8:	Cambios en el número de desastres naturales entre 1990–1999 y 2000–2009259
Mapa 9:	Miembros de los procesos consultivos regionales sobre la migración (PCR), enero de 2010261
Mapa 10:	Opiniones de los gobiernos en relación con el nivel de la inmigración en 1996 y 2009263
Mapa 11:	Los desplazados internos en el mundo, marzo de 2010265
Mapa 12:	Los refugiados en el mundo, por regiones de asilo y de origen, 2008267
Mapa 13:	Tasas de emigración de los profesionales del ámbito de la salud de África, 2000269
Mapa 14:	Estudiantes extranjeros en la educación superior, 2007271
Mapa 15:	Cambios en las tasas de desempleo de nacionales y extranjeros, en determinados países europeos, 2008–2009273

PREFACIO

El *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2010*, que lleva por título *El Futuro de la Migración: Creación de Capacidades para el Cambio*, es el quinto de la serie de informes de la OIM sobre la migración internacional. El Informe de este año se centra en el futuro de la migración y en las capacidades que deberán poseer los Estados, las organizaciones regionales e internacionales, la sociedad civil y el sector privado para realizar una eficaz labor de gestión de la migración en los próximos decenios.

Hace diez años, cuando publicamos nuestro primer Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2000, había 150 millones de migrantes. Actualmente, los migrantes suman 214 millones, y esa cifra podría alcanzar los 405 millones en 2050, a raíz de las crecientes disparidades demográficas, los efectos del cambio ambiental, la nueva dinámica política y económica mundial, las revoluciones tecnológicas y las redes sociales.

En respuesta a esas tendencias, es probable que muchos Estados deban efectuar inversiones para desarrollar sus capacidades en materia de gestión migratoria. Numerosos Estados ya han indicado que necesitan ayuda para desarrollar las capacidades que les permitan hacer frente a una diversidad de nuevos retos en el ámbito de la migración. La creación de capacidad no supone necesariamente un aumento del gasto y los recursos públicos; y puede referirse también a la eliminación de sistemas, leyes o políticas que han pasado a ser obsoletos, inadecuados o ineficaces.

Reconociendo que la migración es un fenómeno constante pero dinámico, el *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2010* sostiene que es indispensable que los Estados puedan desarrollar conocimientos amplios y establecer las instituciones eficientes y flexibles que necesitarán para promover y aplicar políticas

humanas y ordenadas para el movimiento de las personas, ahora y en el futuro.

La Parte A del *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2010* se centra en la identificación de las capacidades básicas en esferas clave de la gestión de la migración. El objetivo que se persigue no es prescribir políticas y prácticas “de aplicación universal”, sino proponer objetivos de políticas de gestión migratoria en cada esfera, estimular la reflexión y dar ejemplos de lo que pueden hacer los Estados y otros agentes.

La Parte B del de este informe se basa en los datos más recientes para ofrecer panoramas generales de la evolución de la migración mundial y regional y de las remesas. Reconociendo la importancia de la recesión económica mundial de mayor envergadura desde el decenio de 1930, esta sección se centra especialmente en los efectos de esa crisis en los migrantes, la migración y las remesas.

Al igual que las anteriores versiones el *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2010* es fruto de los conocimientos especializados y la experiencia conceptual y práctica de colegas de la OIM de todo el mundo, recogidos en sesiones de consulta y por conducto de una junta asesora externa integrada por personal de otras organizaciones, académicos externos y expertos gubernamentales. A todo ellos hago llegar mi agradecimiento por el apoyo brindado, y confío en que el resultado será de utilidad para impartir orientación sobre el modo de gestionar la migración en el futuro de manera que redunde en beneficio de todos.



William Lacy Swing
Director General

The image features a white background with two decorative blue circular elements. One is a solid blue circle in the top-left corner, and the other is a thin blue outline of a circle that spans across the middle and bottom of the page. Centered within the thin blue circle is the text "creación de capacidades para el cambio" in a light blue, sans-serif font.

creación de
capacidades
para el cambio

I. PANORAMA MUNDIAL DE LA MIGRACIÓN

Durante los próximos decenios, la migración internacional probablemente tendrá otras características de escala, ámbito y complejidad, debido a las disparidades demográficas cada vez mayores, los efectos del cambio ambiental, la nueva dinámica de la política y la economía mundiales, las revoluciones tecnológicas y las redes sociales. Esas transformaciones estarán vinculadas a mayores oportunidades —desde el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, hasta la innovación social y cultural. Sin embargo, también exacerbarán los problemas existentes y harán surgir nuevas dificultades — desde la migración irregular hasta la protección de los derechos humanos de los migrantes. La mayoría de los Estados del mundo (y no solamente del mundo en desarrollo) carece de la capacidad para realizar una gestión eficaz de la movilidad internacional de las personas en la actualidad, por no mencionar la inexistencia de capacidad para responder a las nuevas dinámicas. El propósito del presente informe es ayudar a los Estados, las organizaciones regionales e internacionales, la sociedad civil y el sector privado a prepararse para aprovechar las futuras oportunidades y resolver las dificultades en el ámbito de la migración, creando las capacidades necesarias para el cambio. Además, ofrece una herramienta para la autoevaluación desde una perspectiva de futuro. También demuestra la necesidad de aplicar un enfoque mucho más amplio en relación con la creación de capacidad para la migración, que el que se ha adoptado hasta ahora.

El número de migrantes internacionales en el mundo contemporáneo es mayor que nunca, habiendo aumentado rápidamente en los últimos decenios, aunque no en términos de porcentaje de la población mundial (que se ha mantenido relativamente estable). (Las tasas de crecimiento

de la inmigración durante los últimos cinco años se indican en el mapa 1.) Si la población de migrantes continúa aumentando al mismo ritmo que en los últimos 20 años, el contingente de migrantes internacionales en todo el mundo en 2050 podría alcanzar la cifra de 405 millones.¹ En la migración internacional interviene una mayor diversidad de grupos étnicos y culturales que nunca antes;² el número de mujeres que emigra hoy de manera independiente, o como cabeza de familia, es considerablemente mayor (véase el mapa 2 con respecto a las diferencias regionales entre las mujeres migrantes como porcentaje del contingente de migrantes internacionales); el número de personas que vive y trabaja en el extranjero en situación irregular sigue en aumento;³ y se ha registrado un notable incremento de la migración temporal y de la circulación.⁴ Las recientes tendencias mundiales y regionales fundamentales de la migración internacional se presentan de manera más detallada en los panoramas que forman parte del presente informe, centrados principalmente en la migración internacional, pero que reconocen, al mismo tiempo, que es mucho mayor el número de migrantes internos que de migrantes internacionales en todo el mundo.

La crisis económica mundial ha reducido la emigración en muchas partes del mundo, aunque no parece haber estimulado una migración de retorno sustancial. (Véanse los panoramas regionales en la parte B del presente informe, relativos a las repercusiones de la crisis

¹ Previsiones de la OIM basadas en DAES, 2009.

² Hugo (2005).

³ PNUD (2009).

⁴ Hugo (2005).

económica mundial en las tendencias de la migración internacional.) Dada la recuperación económica y el crecimiento del empleo, la mayoría de los expertos espera que esa reducción sea temporal. A decir verdad, la escala de la migración bien puede superar en breve los anteriores niveles, ya que los factores básicos de impulso de la migración no han desaparecido, y también por las características estructurales emergentes en la economía mundial. Uno de esos factores es el raudo crecimiento de la fuerza laboral en los países menos adelantados, en comparación con los países más desarrollados: se estima que la fuerza laboral de los países más desarrollados seguirá representando alrededor de 600 millones hasta 2050, en tanto se prevé un aumento de la fuerza laboral de los países menos adelantados, que pasará de 2.400 millones en 2005 a 3.000 millones en 2020 y 3.600 millones en 2040.⁵ Asimismo, cabe esperar un estancamiento del empleo en algunas partes del mundo en desarrollo,⁶ que dará lugar a mayores diferencias en las oportunidades económicas que ofrecen los países menos adelantados y los más desarrollados — por lo menos hasta 2030.⁷ La demanda de trabajadores migrantes probablemente aumentará en el mundo desarrollado, por varias razones — con inclusión de la respuesta a las consecuencias sociales y económicas del envejecimiento de las poblaciones (véase el mapa 3, relativo a los cambios demográficos en los países europeos), y para atraer a estudiantes y migrantes altamente capacitados.⁸ Del mismo modo que se prevé una intensificación del impulso asociado a las redes de migración debido al incremento de la escala y el ámbito de esas redes, se estima que se registrará un aumento cada vez mayor de la influencia de esos colaboradores en la migración internacional, lo que contribuirá a promover la denominada industria de la migración.⁹ Aunque la relación entre el cambio ambiental y la migración es compleja y sigue siendo de carácter imprevisible, cabe esperar un considerable aumento del número de migrantes, especialmente en el mundo menos adelantado, a consecuencia de los cambios ambientales.

La migración eficientemente gestionada puede ser un poderoso motor de crecimiento económico e innovación en los países de destino, y de re-

ducción de la pobreza y promoción del desarrollo en los países de origen más pobres, además de ofrecer importantes resultados en términos de libertad y desarrollo humanos para los migrantes y sus familiares.¹⁰ Al mismo tiempo, la creciente presión para emigrar, sea para mejorar económicamente o para evitar los efectos del cambio ambiental, supera con creces la disponibilidad de oportunidades legales para ello y, por lo tanto, continuará poniendo a prueba la capacidad de los Estados para gestionar sus fronteras y hacer frente a las complejidades de la migración irregular. Será preciso contar con sistemas más eficaces para equilibrar la oferta y la demanda en el mercado laboral. Un creciente número de migrantes, de procedencia cada vez más distinta, puede incrementar la diversidad y la innovación cultural, pero también dificultar el desarrollo de políticas de integración eficaces. Por consiguiente, en todos los países de migración, será preciso dedicar atención especial a la gestión del cambio social vinculado a la migración.¹¹ La protección de los derechos humanos de los migrantes pasará a ser una prioridad aún más acentuada, y la cuestión de los derechos de los migrantes en situación irregular y el modo de protegerlos será también cada vez más importante. Nuevas formas de migración —por ejemplo, el cruce de fronteras internacionales a consecuencia de los efectos del cambio— harán que sea necesario reflexionar sobre los marcos jurídicos y normativos exis-tentes y, tal vez, reformularlos.

El futuro de la migración internacional, y las oportunidades y dificultades que conlleva, es el tema de un creciente número de publicaciones y trabajos de investigación.¹² El presente informe

¹⁰ PNUD (2009).

¹¹ <http://www.iom.int/jahia/Jahia/policy-research/international-dialogue-migration/interseasonal-workshops/multifaceted-impact-of-migration>

¹² En 2009, la OCDE publicó *The Future of International Migration to OECD Countries*, documento en el que hace una evaluación de los factores de “empuje” y de “atracción” de la migración internacional a los Estados de la OCDE durante los próximos 50 años, y presenta una serie de situaciones hipotéticas. La Universidad de Oxford está evaluando las futuras tendencias migratorias mundiales y regionales y sus efectos en los países de origen —principalmente de África, Asia y el Oriente Medio— y en los países de destino de Europa. El European Policy Centre ha establecido un Grupo de Reflexión encargado de identificar y formular respuestas a retos y acontecimientos de fundamental importancia que enfrentará la Unión Europea desde ahora hasta 2030, incluida la gestión de los flujos migratorios y la integración de los migrantes. La edición más reciente del Informe de Desarrollo Humano 2009, del PNUD, centra su interés en la movilidad humana y en el modo de mejorar los resultados en materia de desarrollo humano en el futuro. En el mundo en desarrollo, el proyecto denominado *International Migration and Diaspora Studies (IMDS)* de la Universidad Jawaharlal Nehru, acaba de publicar la primera edición del *India Migration Report*, cuyas proyecciones indican que el “dividendo demográfico” de la India contribuirá a atender a la demanda mundial de trabajadores en 2020.

⁵ Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (2009).

⁶ OIT (2009).

⁷ OCDE (2009).

⁸ Khadria (2010).

⁹ Martin, P. (2010).

tiene por objeto complementar y promover éstas y otras recientes iniciativas, destacando las capacidades que son y serán necesarias para la gestión de la migración. El documento se divide en dos partes principales. La primera se ocupa de la creación de capacidad para el futuro de la migración. La segunda parte ofrece un panorama de las tendencias regionales más recientes en el ámbito de la migración internacional, centrándose particularmente en las repercusiones de la crisis económica mundial.

En general, al igual que en anteriores versiones del Informe sobre las Migraciones en el Mundo, el propósito del presente informe es contribuir a la realización del cometido de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), institución consagrada al principio de que la migración en forma ordenada y en condiciones humanas beneficia a los migrantes y a la sociedad. La OIM trabaja con sus asociados de la comunidad internacional para velar por el respeto de la dignidad humana y el bienestar de los migrantes, promover el desarrollo social y económico a través de la migración, ayudar a encarar los crecientes desafíos que plantea la gestión de la migración a nivel operativo, y fomentar la comprensión de las cuestiones migratorias. En términos específicos, reconociendo que la migración es una característica integrante del mundo contemporáneo, el presente informe intenta promover el interés en la creación de capacidades

de modo que los Estados y otros interesados directos puedan responder a los retos que plantea la migración y elaborar planes eficaces y sostenibles. El informe logra ese objetivo de tres maneras. En primer lugar, se elabora un “inventario” de las capacidades necesarias para hacer frente a los probables cambios y dificultades de la migración internacional, en el que se precisan y destacan las necesidades básicas en materia de capacidades. La idea es utilizarlo a modo de “lista de verificación” que permita a los Estados y otras partes interesadas prepararse para el cambio. En segundo lugar, y aprovechando la amplia presencia de la OIM y de sus socios sobre el terreno, a escala mundial, el informe hace un examen selectivo de las actividades para ayudar a identificar prácticas eficaces de creación de capacidad, así como deficiencias y puntos débiles. En tercer lugar, el informe formula una serie de recomendaciones para los Estados, la sociedad civil y las organizaciones internacionales, relativas a la creación de capacidades para el cambio.

Tras definir la creación de capacidad, el informe se centra en seis importantes esferas de la migración internacional en las que es posible que el cambio se traduzca en retos concretos para la creación de capacidad: la movilidad laboral, la migración irregular, la migración y el desarrollo, la integración, el cambio ambiental, y la gobernanza de la migración.

2. CREACIÓN DE CAPACIDAD

Los donantes y las organizaciones internacionales suelen utilizar el término “creación de capacidad” en un sentido restrictivo —por ejemplo, con referencia al perfeccionamiento del personal mediante educación formal y programas de capacitación para remediar la falta de personal calificado en un proyecto de corto plazo.¹³ Aún cuando el concepto se entienda en términos más amplios, hay definiciones contrapuestas (por ejemplo, las que proporcionan el PNUD y la Asamblea General de las Naciones Unidas), y la confusión es aún mayor cuando se utiliza el concepto “desarrollo de capacidad”, aunque normalmente por desarrollo de capacidad se entiende un proceso de cambio impulsado internamente —por ejemplo, por las instituciones o gobiernos, y dentro de ellos, más bien que el apoyo externo que típicamente supone la creación de capacidad. Dada su vigencia entre la mayoría de los gobiernos y organizaciones internacionales en el contexto de la migración internacional, en el presente informe se utiliza el término “creación de capacidad”, que se define como:

El proceso de fortalecimiento de los conocimientos, habilidades, aptitudes, recursos, estructuras y procesos que necesitan los Estados y las instituciones para alcanzar sus objetivos con eficacia y de manera sostenible, y para adaptarse al cambio.

Tal como se entiende en el informe, creación de capacidad no significa necesariamente la creación de nuevos procesos o sistemas. Puede referirse también a la eliminación de sistemas obsoletos, inadecuados o ineficaces;

al fomento de la eficacia o de la eficiencia en función de los costos de los actuales sistemas; al fortalecimiento de los sistemas existentes; y a la transferencia de las lecciones aprendidas de otros contextos y marcos nacionales.¹⁴ Los presupuestos, por sí solos, son una medida imperfecta de la capacidad. Gastar más dinero no significa que se obtendrán, necesariamente, resultados de mayor calidad. Para muchos Estados e instituciones, los conocimientos técnicos especializados —los conocimientos y aptitudes operacionales necesarios para la consecución de los objetivos— plantean mayores dificultades que la falta de recursos financieros. Asimismo, en el presente informe se reconoce que inclusive un enfoque de carácter amplio en relación con la creación de capacidad no es sino un primer paso. La creación de capacidad debe ser seguida de medidas de aplicación, cumplimiento, supervisión y evaluación.

En el contexto de la migración, por creación de capacidad usualmente se entiende la inclusión de los siguientes componentes fundamentales:¹⁵ datos más oportunos y precisos sobre la migración y el mercado laboral, prestación de asistencia para la definición de los objetivos y prioridades de la política migratoria nacional, formación del personal de los servicios migratorios, desarrollo de un marco jurídico equitativo y eficaz, estructuras administrativas coherentes, mecanismos de consulta entre los gobiernos y otras partes interesadas nacionales, y cooperación internacional. El Centro Africano de Fortalecimiento Institucional es un buen ejemplo de iniciativa que aborda muchos de esos diversos aspectos de la creación de capacidad en

¹³ OCDE (2006).

¹⁴ Lavergne et al. (2004).

¹⁵ Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (2005).

materia de migración (véase el recuadro 1). El objetivo general de la creación de capacidad en materia de migración, según lo recomendado en

el presente informe, es facilitar la elaboración de políticas humanas y ordenadas para la circulación de las personas.

Recuadro 1: Centro Africano de Fortalecimiento Institucional

El Centro Africano de Fortalecimiento Institucional, situado en Moshi (República Unida de Tanzania), se creó en 2009 con los siguientes propósitos: a) promover la comprensión a escala internacional de las cuestiones relativas a los migrantes y la migración; b) promover una eficaz gobernanza de la migración en África; c) desarrollar, institucionalizar y aplicar programas de formación en materia de gestión de la migración en el terreno y fuera del mismo; y d) crear capacidad en materia de gestión de la migración en los Estados africanos.

Con el fin de alcanzar sus objetivos, el Centro lleva a cabo las siguientes actividades:

- Ofrece sus competencias técnicas a los Estados africanos que las solicitan, para identificar y responder a retos migratorios clave en esferas tales como la migración y la gestión en fronteras, la política migratoria y la reforma legislativa, administrativa y operacional;
- Analiza e identifica las necesidades y prioridades en materia de formación de los Estados africanos en el ámbito de la migración, en consulta con esos gobiernos y con las respectivas Oficinas exteriores de la OIM;
- Participa en iniciativas de investigación y establecimiento de redes con el propósito de ofrecer información fidedigna, oportuna y actualizada sobre cuestiones migratorias que afectan al continente;
- Recopila, elabora y difunde información específica sobre la migración en África.

El Centro se dedica principalmente al desarrollo, la coordinación y la ejecución de programas de formación específicamente adaptados a las necesidades en materia de gestión de la migración y de la identidad. No obstante, el Centro también presta asistencia y formación en otras esferas, como los derechos humanos y la detención, la lucha contra la trata de personas y el asesoramiento a las víctimas, la migración laboral, la migración y la salud y los planes para continuar la ampliación de las actividades en el futuro.

El Centro dispone de diferentes recursos para llevar a cabo programas de formación en numerosos países sobre la migración y la gestión en fronteras, destinados a funcionarios de inmigración de todos los países africanos, con el objeto de facilitar la migración, la información sobre pasajeros y la movilidad. Por ejemplo, los documentos como El Manual del Instructor, ayuda a los gobiernos a rediseñar y producir documentos de identificación personal; el Manual sobre los procedimientos de verificación de pasaportes es un valioso instrumento para detectar el fraude documental, y los Fundamentos sobre la Migración – Nivel 1, tiene por objeto ofrecer a los migrantes información básica sobre la migración. El Centro también presta asistencia en la aplicación de un sistema de registro de información personal.

Fuentes: OIM (2009) Centro Africano de Fortalecimiento Institucional, Folleto, OIM, República Unida de Tanzania; Burke, S. (2010) The African Capacity Building Center – Capacity building in migration and identity management within Africa, *Keesing Journal of Documents & Identity*, Nº 31, 2010.

Además de diferenciarse de las actuales iniciativas sobre el futuro de la migración internacional, el informe centra su atención en la creación de capacidad por varias razones fundamentales. En primer lugar, y por razones básicas, la planificación del futuro es un buen sistema de gobernanza, especialmente en períodos de desaceleración económica, cuando hay una tendencia a centrarse en las repercusiones inmediatas y en el período de recuperación a corto plazo. En segundo lugar, existe amplio consenso en el sentido de que la creación de capacidad es un componente indispensable de una gestión

eficaz de la migración y, en realidad, un elemento primordial del cometido de la OIM, que consiste en "...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".¹⁶ En tercer lugar, el hecho de dedicar atención concreta a determinadas actividades ayuda también a evitar la especulación que

¹⁶ http://www.iom.ch/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published_docs/books/iomfolder_eng/iom_in_brief_en.pdf

predomina en los debates sobre el futuro de la migración (especialmente en el contexto del cambio ambiental), y que puede resultar perjudicial para la formulación de políticas al no conducir a pruebas claras o consenso. Aún cuando no se produjeran cambios de gran envergadura en las dimensiones o en la dinámica de la migración internacional, en la mayoría de los países —no sólo en el mundo en desarrollo— es preciso fomentar la capacidad con el sencillo propósito de superar los problemas actuales. Centrar la atención en la creación de capacidad también permite aplicar un enfoque gradual, reconocer las diferencias de las necesidades de capacidad de los Estados y otros interesados directos, y la importancia de que las políticas señalen claramente las prioridades.

La creación de capacidad es una esfera en crecimiento en el ámbito del desarrollo de las políticas migratorias, en parte debido al amplio reconocimiento de que la migración internacional no puede gestionarse sobre una base unilateral. Por conducto de la OIM, los donantes aportan alrededor de 100 millones de dólares EE.UU. anuales para iniciativas de fortalecimiento institucional, lo que incluye la preparación para hacer frente a los retos del futuro, especialmente en relación con la gestión integrada de las fronteras y la lucha contra la trata de personas. En 2009, la División de Cooperación Técnica de la OIM supervisó alrededor de 100 proyectos en todo el mundo. La Comisión Europea (CE) también financia un creciente número de importantes iniciativas de creación de capacidad —por ejemplo, el programa *Migration: EU Expertise (MIEUX)*, cuyo propósito es desarrollar las capacidades de los países de origen y de tránsito para responder a la migración irregular y a los flujos migratorios mixtos. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) contribuye a la creación de capacidad en materia de migración laboral por conducto de una serie de programas de cooperación técnica y de su Centro Internacional de Capacitación de Turín (Italia). El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas colabora en el fomento de la capacidad de los sistemas de recopilación de estadísticas sobre la migración internacional. El Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) trabaja con los gobiernos, otras organizaciones de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales (ONG) para atender a las necesidades urgentes en materia de salud reproductiva de los migrantes y proporcionar servicios y asesoramiento sobre salud reproductiva a las víctimas de la trata,

así como asistencia técnica, capacitación y apoyo a los gobiernos y otros organismos para la elaboración de políticas y marcos jurídicos destinados a erradicar ese problema. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) trabaja con los gobiernos para desarrollar capacidades de lucha contra el tráfico de migrantes y la trata de personas. El Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR) imparte capacitación, facilita el diálogo, y promueve asociaciones para fortalecer la capacidad en el ámbito de la migración internacional. El Centro de Recursos para el Desarrollo de la Capacidad (CDRC), del Banco Mundial, se ocupa de cuestiones migratorias que van desde la fuga de talento hasta las medidas para lograr la participación de las diásporas.

Uno de los principales mensajes de este informe señala que en la tarea de prepararse para los futuros retos se requiere un enfoque mucho más amplio y coherente de la creación de capacidad. La prestación de asistencia para creación de capacidad en materia de migración tiende a centrarse casi exclusivamente en un limitado número de esferas normativas, que pueden reflejar las prioridades de los donantes y del país de destino más bien que las de los países de origen o de tránsito. Las actuales iniciativas carecen de equilibrio geográfico, orientándose a determinados países o subregiones. También tienden a centrarse más en cuestiones específicas —en particular, la gestión de fronteras, la lucha contra la trata de personas, la migración de retorno y la reintegración. Pocas iniciativas de creación de capacidad apuntan al desarrollo de estrategias nacionales amplias. Muchas también son de corto plazo.

En los últimos años se ha reconocido que la migración es una característica integrante e indispensable de la vida moderna y de una economía mundial cada vez más integrada, que encierra un tremendo potencial de desarrollo tanto para las personas como para las sociedades de origen y de destino. Sin embargo, ese reconocimiento aún no está acompañado de un volumen suficiente de inversión para desarrollar o fortalecer los instrumentos necesarios a fin de aprovechar el potencial positivo de la migración y minimizar las posibles consecuencias negativas de manera global, equilibrada y amplia.

El centro de interés principal de este informe es la creación de capacidades para el cambio

al nivel estatal, haciendo distinciones, algunas veces, entre las distintas necesidades en materia de capacidad en los países de origen, de tránsito y de destino de los migrantes y reconociendo, al mismo tiempo, que la mayoría de los Estados del mundo contemporáneo encajan simultáneamente, hasta cierto punto, en esas tres categorías. Otra característica de la migración internacional contemporánea que es preciso reconocer desde un primer momento, sin embargo, es la proliferación de partes interesadas —o colaboradores— que intervienen en la formulación de la política migratoria, además del Estado. Efectivamente, un componente crítico de la capacidad del Estado es la posibilidad de cooperar y celebrar consultas con otras partes interesadas. En el ámbito gubernamental, hay importantes nuevos colaboradores como los gobiernos locales, especialmente en las zonas urbanas, donde hay una concentración cada vez mayor de migrantes internacionales. Los foros intergubernamentales, como los Procesos Consultivos Regionales (PCR) sobre migración, también son cada vez más activos en ciertos aspectos de la política migratoria. Fuera de los círculos gubernamentales, entre las partes interesadas pertinentes figuran la sociedad civil (incluidas las asociaciones de migrantes, los medios de comunicación y el sector académico), el sector empresarial (por ejemplo, los empleadores, los sindicatos y las agencias de contratación), las organizaciones internacionales, y las ONG nacionales e internacionales. Por lo tanto, en el presente informe se incluyen también ejemplos

y recomendaciones en relación con la creación de capacidad entre esa variedad de nuevas partes interesadas en el ámbito de la política migratoria.

Al adoptar una perspectiva mundial, el informe reconoce que hay enormes divergencias en las actuales capacidades —por ejemplo, entre algunos países en desarrollo y países desarrollados. Ahora bien, no promueve una normalización de las capacidades en todos los Estados, ya que no se puede aplicar la misma solución a las distintas realidades migratorias de los diferentes países del mundo. En su lugar, propone abordar la brecha entre las capacidades existentes en los distintos Estados o entre determinadas partes interesadas, y desarrollar las capacidades que se necesitarán para hacer frente a los retos en el futuro. Algunos Estados tal vez posean un nivel de capacidad modesto, pero adecuado, y probablemente no estén afectados grandemente por las nuevas tendencias migratorias, por lo que la creación de capacidad adicional es una cuestión de baja prioridad. A la inversa, puede haber Estados con capacidades muy avanzadas en materia de migración, en los que, sin embargo, se requerirá un importante grado de creación de capacidad debido a las repercusiones previstas de los cambios de la migración. En otras palabras, el informe no pretende ser de carácter prescriptivo. Al poner de relieve las capacidades básicas, el objetivo es proporcionar un instrumento que permita a los Estados y otras partes interesadas evaluar sus propias capacidades, proyectándose al futuro.

3. MOVILIDAD LABORAL

Tras una reducción temporal durante la crisis económica mundial, se espera que la movilidad laboral se reanude en todo el mundo, e inclusive supere niveles anteriores. Los pronósticos indican el surgimiento de nuevos modelos de movilidad —especialmente debido a que las economías emergentes de Asia están adquiriendo aún mayor importancia como países de destino de los trabajadores migrantes.¹⁷ Los países de destino emergentes tendrán que desarrollar capacidades adicionales para hacer frente a la nueva migración laboral. Los países de destino más tradicionales también podrían tener que fortalecer sus capacidades para enfrentar los cambios en la movilidad laboral. Las nuevas pautas afectarán también a los países de origen. Entre las dificultades específicas que se sabe afectarán en los próximos años a las Islas del Pacífico, por ejemplo, figuran el aumento de la emigración, e inclusive la despoblación, el ajuste a la pérdida de recursos humanos, y la aplicación de medidas para competir eficazmente con otros países de origen en el establecimiento de programas de migración para trabajadores de temporada.¹⁸ Se ha señalado que la desaceleración económica podría ofrecer una coyuntura favorable para reformar las políticas en materia de migración laboral e instituir nuevos criterios antes de que se reanude la demanda de mano de obra.¹⁹

Una de las principales dificultades de tipo normativo en el ámbito de la movilidad laboral es cómo equilibrar la oferta y la demanda de mano de obra a escalas regional y mundial. Los efectos combinados de factores como los “contingentes

juveniles masivos”, el desempleo estructural, la intensificación de la producción agrícola y la reestructuración industrial, probablemente darán lugar a un creciente excedente de mano de obra en muchos países en desarrollo y a demandas de mayor acceso a los mercados laborales del mundo desarrollado y de las economías emergentes. Aunque es probable que a corto plazo se produzca un aumento de la demanda de trabajadores migrantes en gran parte del mundo desarrollado (por ejemplo, como respuesta a los efectos de la “crisis demográfica”, así como en las economías emergentes), no será a un nivel suficiente para absorber la oferta. Por otro lado, es posible que las oportunidades de migración laboral legal sean selectivas, centradas principalmente en los migrantes con un tipo de especialización escasa en los países de destino (por ejemplo, en el sector de la atención de la salud), y en los migrantes altamente calificados y los estudiantes, aunque los migrantes con un bajo nivel de especialización seguirán siendo necesarios.²⁰ Efectivamente, es persistente la falta de concordancia entre la política y la realidad en ese sentido. Hay una verdadera demanda, tanto de mano de obra altamente especializada como de baja especialización, pero al no existir canales migratorios legales adecuados, en muchos casos la demanda se atiende a través de la migración o el empleo irregulares, lo que refleja la continuada dependencia de las economías de muchas partes del mundo desarrollado en la mano de obra migrante de bajo costo y sin protección. Además, otras estrategias, o estrategias complementarias, como incrementar el uso de capital o de tecnología de la producción, reubicar

¹⁷ Hugo (2010).

¹⁸ UNESCAP (2008).

¹⁹ Foro Económico Mundial (2010).

²⁰ OIM (2008).

la producción en países con costos de mano de obra más bajos, aumentar el número de horas de trabajo del personal, contratar trabajadores que estén en el paro, y utilizar servicios que hagan menos uso de mano de obra, son, todas ellas, tendencias que pueden limitar o, a la postre, reducir la demanda de trabajadores migrantes en algunos países desarrollados y economías emergentes.

La prevista acentuación del desequilibrio entre la oferta y la demanda de mano de obra a escala mundial impone presiones en los países de destino y de origen para desarrollar la capacidad que permita evaluar con eficacia la demanda de mano de obra extranjera y proteger al mismo tiempo a la fuerza laboral del país, regular las admisiones, y asegurar el respeto de los derechos de los trabajadores migrantes. Habrá una mayor necesidad de impartir formación a los migrantes, consolidar y aplicar acuerdos de movilidad laboral bilaterales, o de otro tipo, y de desarrollar capacidades para el retorno y la reintegración. Por otro lado, los regímenes de libre circulación de la mano de obra pueden hacer que sea más difícil para los encargados de la formulación de políticas gestionar la migración por conducto de los mecanismos de la migración. El desequilibrio puede conducir a un aumento de la migración irregular, al tráfico de migrantes y la trata de personas, y a flujos migratorios mixtos. Las capacidades necesarias para responder con más eficacia a esas dificultades se examinan en la sección 4.

Si bien algunos de los requisitos en materia de capacidad que suponen estos cambios están fuera del ámbito inmediato de la formulación de la política migratoria (por ejemplo, los relacionados con la transición de la escuela al trabajo, y los ascensos en el marco de la fuerza de trabajo nacional), también tienen efectos directos en la creación de capacidad para la migración. La necesidad de capacidad efectiva podría hacerse sentir en las siguientes diez esferas básicas:

1. Determinación de los objetivos normativos;
2. Evaluación de los mercados laborales desde la perspectiva de la migración;
3. Regulación de las admisiones y selección de los trabajadores migrantes;
4. Determinación de las condiciones que hay que cumplir para recibir un permiso de trabajo;
5. Formación de los trabajadores migrantes y servicios de colocación;

6. Protección de los derechos de los trabajadores migrantes;
7. Reducción de los costos de la migración laboral;
8. Fortalecimiento y aplicación de acuerdos de movilidad laboral bilaterales, o de otro tipo;
9. Retorno y reintegración de migrantes;
10. Aplicación de medidas.

3.1 Determinación de los objetivos normativos

Una primera decisión que deben adoptar los encargados de la formulación de políticas en los Estados que hacen frente a nuevas demandas de mano de obra extranjera se refiere a la determinación de los principales objetivos normativos de los programas de migración laboral, puesto que ello influirá en la decisión sobre el tipo de enfoque normativo más adecuado y, a su vez, en la determinación de las capacidades necesarias. En general, el objetivo primordial es aliviar la escasez de mano de obra. Sin embargo, otros objetivos normativos pueden incluir la reducción de la migración irregular, que es un importante objetivo de política en muchos acuerdos bilaterales de contratación, como los concertados por España y Corea del Sur. Algunos programas, como los de trabajo durante períodos de vacaciones en Australia, Irlanda, Nueva Zelandia y el Reino Unido, también tienen por objeto promover relaciones especiales poscoloniales o políticas, y vínculos e intercambios culturales. Otro objetivo podría ser la protección de los trabajadores nacionales mediante la restricción de la migración en función de mercados laborales segmentados, como ocurre en el caso de los programas de migración de trabajadores poco especializados y no agrícolas en los Estados Unidos de América. Los programas de migración circular tienen el objetivo adicional de promover el desarrollo en los países de origen. Los Países Bajos son uno de varios países de la Unión Europea (UE) que están estableciendo programas experimentales de migración circular. Desde la perspectiva del país de origen, el objetivo primordial podría incluir la protección de los derechos de los nacionales que trabajan en el extranjero y la mejora de los beneficios del proceso migratorio para el desarrollo nacional (véase el recuadro 2, Formulación de una política nacional de migración laboral en Sri Lanka).

Una segunda decisión que debe tomarse en una etapa temprana se refiere a la asignación

de prioridad a la migración laboral temporal, o a canales migratorios que conduzcan a una situación de residencia segura o permanente. Hablando en términos generales, cabe señalar que los países de inmigración tradicionales, como Australia, el Canadá y los Estados Unidos de América, han llegado a la conclusión de que se necesita un elemento de inmigración permanente para asegurar el crecimiento económico y el mantenimiento de prestaciones sociales básicas. La mayor parte de los países

europeos, sin embargo, siguen haciendo hincapié en la facilitación de la migración laboral temporal, aunque en ciertos países europeos, como los Países Bajos y el Reino Unido, se están formulando políticas destinadas a facilitar la posibilidad de que los trabajadores migrantes adquieran la residencia permanente. Las repercusiones de la crisis demográfica en Europa podrían requerir una reorientación hacia una inmigración de carácter más permanente en los próximos años.

Recuadro 2: Formulación de una política nacional de migración laboral en Sri Lanka - procedimiento y resultados

La OIT ha prestado asistencia al Gobierno de Sri Lanka en la formulación de una política nacional sobre migración laboral, atendiendo a una petición formulada por el Ministerio de Promoción del Empleo en el Extranjero y Bienestar Social.

La decisión de formular la política nacional obedeció a las graves dificultades relacionadas con la gobernanza de la migración laboral y la protección de los trabajadores migrantes de Sri Lanka. Como se reitera en la Política Nacional sobre el Trabajo Decente en Sri Lanka, la vulnerabilidad de los trabajadores que emigran en condiciones de riesgo y falta de seguridad es un gran problema, a pesar de todas las medidas de salvaguardia introducidas. La concentración de la migración laboral en categorías de baja especialización dominadas por las mujeres que trabajan en el servicio doméstico, en particular en los países del Golfo, ha dado lugar a graves dificultades relacionadas con la protección, las inadecuadas condiciones de trabajo y las limitadas ganancias resultantes de la migración en esas condiciones.

La formulación de la política nacional supuso la participación de diversas partes interesadas en el ámbito de la migración en Sri Lanka: ministerios y organismos estatales (en particular el Ministerio de Promoción del Empleo en el Extranjero y Bienestar Social, la Oficina para el Empleo en el Extranjero de Sri Lanka, el Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Salud y Nutrición), interlocutores sociales (organizaciones de empleadores y trabajadores), la industria de la contratación, la sociedad civil, el sector académico, las ONG pertinentes, y las organizaciones internacionales competentes (OIT, OIM, UNFPA y PNUD). Asimismo, se estableció un Comité Directivo Tripartito bajo la dirección del Ministerio de Promoción del Empleo en el Extranjero y Bienestar Social, cuya composición reflejaba los cometidos de los grupos anteriormente mencionados. La preparación de la política nacional estuvo orientada por grupos de trabajo temáticos que abarcaron tres esferas: gobernanza y regulación de la migración laboral, protección de los trabajadores migrantes y promoción de las aportaciones de la migración al desarrollo.

Los principales objetivos de la nueva política nacional de migración laboral son: desarrollo de una visión de largo plazo de la función de la migración laboral en la economía, mejora de la protección de los derechos de los trabajadores migrantes, y fomento de los beneficios minimizando, al mismo tiempo, las repercusiones negativas de la migración. La política nacional también incluye un plan de acción para la aplicación de los elementos normativos.

En octubre de 2008, se validó el proyecto de política nacional en una reunión nacional de consulta tripartita, y, en abril de 2009, el Ministerio de Promoción del Empleo en el Extranjero y Bienestar Social adoptó el documento de política y obtuvo la aprobación del Gabinete de Ministros de Sri Lanka.

Las principales características de este proceso son: un profundo sentido de compromiso del ministerio encargado del proceso; sus vínculos con la estrategia nacional de desarrollo y con el Plan de Acción Nacional sobre el Trabajo Decente; la identificación de interlocutores locales en el proceso de formulación de la política, en el que la OIT solo cumple la función de organismo facilitador; un enfoque basado en los derechos, compatible con las normas internacionales; el examen del género como cuestión intersectorial; y un claro plan de acción para la ejecución.

Fuente: Ministerio de Promoción del Empleo en el Extranjero y Bienestar (2008), *National Labour Migration Policy for Sri Lanka*, Colombo, Ministerio de Promoción del Empleo en el Extranjero y Bienestar Social, Gobierno de Sri Lanka, http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/mpolicy_srilanka_en.pdf

Los programas de migración temporal pueden ser de enorme beneficio para los países de destino —por ejemplo, pueden contribuir a la adaptación del país a un crecimiento demográfico bajo o negativo, y a la escasez de mano de obra; dotar de mayor flexibilidad a los mercados laborales para responder a las fluctuaciones económicas de carácter cíclico y de temporada; remediar las necesidades de mano de obra en determinados sectores o industrias; y fortalecer la competitividad de ciertos sectores del mercado mundial.²¹ Sin embargo, existen riesgos. Los países de destino podrían esperar compromisos en materia de retorno y readmisión de parte de los países de origen, los que tal vez no posean la capacidad institucional para cumplir esos compromisos. La imposición de restricciones excesivas a los trabajadores migrantes puede llevarlos a utilizar medios clandestinos. Los programas de migración temporal pueden contribuir a la migración irregular si los migrantes permanecen en el país tras el vencimiento de sus visados temporales y hay costos socioeconómicos para los trabajadores migrantes, particularmente a consecuencia de la separación familiar y la falta de acceso a prestaciones de seguridad social.

3.2 Evaluación de los mercados laborales desde la perspectiva de la migración

La capacidad para realizar evaluaciones precisas y periódicas de la demanda de trabajadores migrantes en el mercado laboral es un requisito fundamental para la buena gestión de la movilidad laboral —no solamente en los países de destino, en relación con la selección y admisión de los trabajadores migrantes, sino también en los países de origen (por ejemplo, en términos de impartir formación adecuada a los posibles migrantes). Los diferentes requisitos en materia de capacidad exigen distintos métodos de evaluación de la necesidad de mano de obra extranjera en los países de destino o en determinadas regiones o sectores de empleo. El establecimiento de cupos y las pruebas del mercado laboral son dos métodos que se utilizan principalmente con ese propósito.²²

Los cupos establecen límites numéricos fijos para la admisión de trabajadores en un país. Por lo general se determinan anualmente, a un nivel

gubernamental alto (como, por ejemplo, en la República de Corea), y usualmente en consulta con interlocutores sociales. La asignación de responsabilidad a un determinado ministerio u órgano estatal, así como el desarrollo de mecanismos de consulta eficaces, tienen repercusiones inmediatas en la creación de capacidad. Además, no existe consenso sobre cómo definir y medir la escasez de mano de obra. Hay toda una serie de modelos, pero aún no se ha determinado hasta qué punto serían adecuados en los países que están estableciendo nuevos sistemas. El Gobierno británico ha establecido grupos de expertos por sectores, que se reúnen trimestralmente para recabar actualizaciones de los empleadores sobre la situación del mercado laboral. Los Países Bajos realizan proyecciones del empleo, basadas en los flujos de entrada y salida del mercado laboral y en las previsiones de la demanda de mano obra, para evaluar posibles situaciones de escasez de trabajadores en relación con las ocupaciones y sectores. En Francia, Alemania y España, las autoridades locales desempeñan una importante función en lo que se refiere a determinar la escasez de mano de obra. El Gobierno español también establece cupos fijos tras celebrar consultas con interlocutores sociales y con los gobiernos y autoridades regionales para determinar qué sectores del mercado laboral necesitan trabajadores.²³ En Kazajstán, las autoridades locales presentan al Ministerio de Trabajo y Protección Social sus estimaciones del número de permisos de trabajo para extranjeros requeridos.

Una de las ventajas del sistema de cupos es que permite que los políticos, los administradores, los empleadores, la sociedad civil y el público en general tengan un claro marco de referencia en relación con la admisión de mano de obra extranjera. Los cupos también pueden promover importantes objetivos políticos relativos a la necesidad de trabajadores migrantes y contribuir a aliviar las inquietudes del público con respecto a los migrantes. Los cupos por lo general se reajustan todos los años en función de los cambios económicos y políticos. Los gobiernos también pueden crear subcuotas —por ejemplo, por sectores (como en el Reino Unido), por ocupaciones (como en Italia), por regiones (como en Australia), y por tamaño de la empresa (como en Alemania). Ahora bien, un importante inconveniente del sistema de cupos es la dificultad para determinar que el

²¹ Abella (2006).

²² OIT (2009).

²³ Collett y Munz (2010).

número de permisos asignado por adelantado será el apropiado en función de las necesidades reales del mercado laboral.²⁴ Además, los sistemas de cupos por lo general entrañan un alto grado de reglamentación y burocracia y, por lo tanto, suelen ser objeto de frecuente crítica por parte de los empleadores dada su falta de flexibilidad y su incapacidad para responder a las fluctuaciones de la demanda del mercado laboral. Por último, en términos prácticos podría ser difícil hacer el enlace entre los posibles trabajadores migrantes y los empleadores, lo que crea oportunidades para que intermediarios o agentes de contratación de trabajadores extranjeros inescrupulosos se aprovechen de la situación de los trabajadores vulnerables.

La mayoría de los países de destino de los migrantes en Europa aplican pruebas del mercado laboral a quienes solicitan por primera vez un permiso de trabajo, y también a los trabajadores migrantes que intentan cambiar de empleo sin haber cumplido los requisitos de permanencia mínima en el trabajo para tener libre acceso al empleo. Las pruebas del mercado laboral sirven para determinar si hay trabajadores disponibles en el mercado laboral nacional para realizar el trabajo de que se trate. Por lo general, se exige que los empleadores anuncien el puesto ante las autoridades laborales nacionales durante un período de tiempo determinado, o que demuestren que han tomado otras medidas dinámicas de contratación durante cierto período de tiempo. En consecuencia, supone contar con toda una serie de capacidades, que van desde el establecimiento de una autoridad laboral nacional, pasando por la información a los empleadores acerca de los procedimientos, hasta la supervisión de su cumplimiento.

En países con bajas tasas de desempleo y sólidos servicios de empleo, el proceso de aplicación de las pruebas del mercado laboral tiende a ser rápido y directo —como en Irlanda, donde (tras la ampliación de la UE) el número anual de permisos se determina simplemente en función de la demanda de los empleadores de trabajadores migrantes.²⁵ Sin embargo, cuando los empleadores de países con elevadas tasas de desempleo solicitan trabajadores migrantes, el proceso puede ser contencioso —como en los Estados Unidos de América, donde algunos empleadores del sector agrícola hicieron esas peticiones, o en Alemania, donde los empleadores solicitaron trabajadores agrícolas

temporales de Polonia. Con el aumento del desempleo en varios Estados del Consejo de Cooperación del Golfo, especialmente entre los hombres jóvenes, las pruebas del mercado laboral también podrían resultar contenciosas.²⁶ En consecuencia, el grado en que esas pruebas puedan ser eficaces en los nuevos países de destino diferirá en gran medida, dependiendo de la situación del mercado laboral nacional.

3.3 Regulación de las admisiones y selección de los trabajadores migrantes

El siguiente paso en los países de destino, tras evaluar la demanda de trabajadores extranjeros, consiste en desarrollar mecanismos eficaces para la regulación de las admisiones y la selección de los trabajadores migrantes. Los principales modelos que se utilizan actualmente son los programas de inmigración por motivos laborales y los programas de migración laboral temporal.

Los programas de inmigración por motivos laborales promueven la admisión de trabajadores migrantes con vistas a su asentamiento en el país de destino, y tienden a centrarse en los trabajadores calificados. Esos programas son, desde hace tiempo, una característica de los sistemas de inmigración del Canadá y los Estados Unidos de América, pero resultan de aplicación limitada en países que no tienen previsto que la migración laboral dé lugar a un asentamiento a largo plazo. Hay tres mecanismos principales para la reglamentación de la admisión y la selección de los migrantes en el marco de esos programas: los sistemas de puntaje, los permisos de trabajo y los procesos que permiten a los estudiantes extranjeros trabajar y, eventualmente, establecerse en el país tras finalizar sus estudios.

Durante muchos años, Australia, el Canadá y Nueva Zelandia han aplicado sistemas de puntaje para la admisión de los trabajadores migrantes, y varios países europeos han adoptado un método semejante. Los criterios para la adjudicación de los puntos varían entre los países, pero tienden a incluir la educación y las calificaciones, la experiencia de trabajo y ciertos indicadores de que el solicitante tiene posibilidades de establecerse en el país de destino a largo plazo. También se pueden otorgar puntos adicionales para tratar de atraer trabajadores calificados hacia determinados sectores o regiones.

²⁴ OCDE (2007).

²⁵ Ruhs (2005).

²⁶ Shah (2007).

La ventaja principal de los sistemas de puntaje es que los puntos pueden reajustarse de un año a otro, y también pueden modificarse los criterios para la obtención de los puntos adicionales. En consecuencia, los gobiernos pueden orientar fácilmente el sistema —como en el caso del Programa canadiense de asistentes domésticos internos— para aliviar la escasez de mano de obra en determinados sectores (véase el recuadro 3).

Por otro lado, los sistemas de puntaje tienen tres importantes inconvenientes. Primero, suponen la aplicación de un sistema de verificación de las calificaciones y diplomas obtenidos en los países de origen. Segundo, suponen el carácter transferible de las calificaciones. Tercero, dan por sentado que las calificaciones equivalen a aptitudes.²⁷

Recuadro 3: Programa Canadiense de Asistentes Domésticos Internos

Un programa único en su género, que permite la emigración al Canadá de las personas que prestan cuidados a terceros, es el denominado programa de asistentes domésticos internos, establecido en 1992 (en sustitución del programa de trabajadores domésticos extranjeros, que funcionaba desde 1981), y que es una variante del programa de clase económica que permite a los trabajadores obtener autorización para trabajar en el Canadá sin tener que reunir los requisitos que exigen los sistemas de inmigración por puntaje, patrocinio de familiares o por obtención del estatuto de refugiado. Al igual que muchos países desarrollados, en el Canadá hay escasez de personas que se ocupen del cuidado de otras y que vivan en el domicilio de los clientes que necesitan atención, y es de prever que esa situación se agudice junto con el envejecimiento de la población.

De conformidad con el Organismo de Ciudadanía e Inmigración del Canadá, el objetivo primordial del programa de asistencia doméstica es resolver la escasez de personal de prestación de cuidados a terceros, que vivan en el domicilio de los clientes (que pueden también ser los empleadores). El término “asistente doméstico interno”, según la definición del Reglamento de protección de los inmigrantes y los refugiados, se refiere a “una persona que reside junto con el niño, la persona de edad o la persona discapacitada a la que presta cuidados, sin supervisión, en el domicilio privado en el Canadá en que reside la persona a la que atiende”. Para trabajar como asistente doméstico interno es necesario dirigir una solicitud directamente al Organismo de Ciudadanía e Inmigración del Canadá. Entre los requisitos que hay que cumplir cabe mencionar:

- Una carta de confirmación del empleo del Ministerio de Recursos Humanos y Desarrollo de Competencias del Canadá dirigida al empleador, en la que indica su opinión en el sentido de que la situación del mercado laboral hace necesaria la admisión del asistente doméstico interno;
- Un contrato por escrito con el empleador;
- Estudios completos equivalentes a la educación secundaria del Canadá;
- Un mínimo de seis meses de capacitación formal y reconocida, a tiempo completo, en una esfera relacionada con el trabajo, o un mínimo de un año de experiencia de trabajo remunerada (con inclusión de seis meses con un solo empleador) en un ámbito relacionado con el trabajo, dentro de los tres años anteriores a la solicitud;
- Buen conocimiento del inglés o del francés (los dos idiomas oficiales del Canadá);
- Obtención de un permiso de trabajo antes de ingresar en el Canadá.

Aunque el programa no se estableció con el propósito de facilitar la residencia para las personas que prestan servicios de asistencia doméstica, en algunos casos sí lo hace. Recientes modificaciones del programa de asistentes domésticos internos facilitan la transición hacia el estatuto de residente permanente y mejoran también la protección de los trabajadores contra posibles situaciones de explotación y abuso, con la inclusión de una línea telefónica de emergencia y la tramitación urgente de nuevos permisos de trabajo para las víctimas de abuso en el domicilio del empleador. El programa ha evolucionado y permite responder adecuadamente a vislumbrar una mejor atención de las necesidades de los asistentes domésticos internos y de los clientes.

Fuentes: Organismo de Ciudadanía e Inmigración del Canadá (2009), *Live-In Caregiver Program: Who can apply?* <http://www.cic.gc.ca/EnGLISH/work/caregiver/apply-who.asp>; Organismo de Ciudadanía e Inmigración del Canadá (2008), *Annual Report to Parliament on Immigration*, Organismo de Ciudadanía e Inmigración del Canadá.

²⁷ Koser (2009b).

Los permisos de trabajo generalmente se otorgan para empleo temporal. Aunque las normas que rigen el sistema de permisos de trabajo son distintas según los países, usualmente el procedimiento es como sigue:²⁸

- La solicitud de admisión generalmente se presenta desde el extranjero, en respuesta a una oferta formal de trabajo;
- La autorización de admisión la conceden las autoridades consulares en el país de origen;
- El permiso de empleo o de trabajo se otorga al empleador o al trabajador —a veces, a ambos;
- Es frecuente que el trabajador deba obtener un permiso de residencia por separado;
- El permiso de empleo o de trabajo tiene una duración limitada, pero generalmente puede renovarse si el trabajo sigue estando disponible;
- Tras un cierto número de años de trabajo o residencia, los trabajadores migrantes pueden tener libre acceso al empleo de su preferencia.

Los sistemas de permisos de trabajo tienen varios inconvenientes. En primer lugar, cuando los permisos de trabajo se otorgan al empleador y no al trabajador, existe un riesgo de explotación. Un segundo problema es que la diversidad cada vez mayor de permisos de trabajo se ha traducido en un creciente número de nuevos tipos de permisos de residencia. En tercer lugar, se han formulado críticas en el sentido de que los sistemas de permisos de trabajo pueden ser excesivamente burocráticos.²⁹

El futuro de los estudiantes extranjeros es un tema que suscita la atención en varios países de destino.³⁰ La matrícula de estudiantes extranjeros se ha mantenido muy estable, inclusive durante la crisis económica mundial, y es de esperar que la competencia mundial por los estudiantes se intensifique en el futuro. Los países de destino tradicionales y los nuevos países de destino de los estudiantes tendrán que fortalecer su capacidad para competir en este mercado —por ejemplo, ofreciendo incentivos a los estudiantes extranjeros. Uno de esos incentivos consiste en dar a los estudiantes la posibilidad de permanecer en el país y trabajar al concluir sus estudios. La Ley de 2007 de Permisos de Empleo de Irlanda,

por ejemplo, introdujo un sistema en dos etapas, que permite a los graduados de instituciones de enseñanza terciaria de Irlanda permanecer en el país durante seis meses tras la culminación de sus estudios, con el objeto de buscar empleo. Si luego reciben una oferta de trabajo, pueden solicitar un cambio de su condición jurídica.

Los programas de migración laboral temporal se elaboran con la intención de que los trabajadores migrantes retornen a sus países tras completar su ciclo de empleo. Los principales tipos son: programas de temporada, sistemas basados en sectores, sistemas de trabajo en vacaciones, programas de pasantes, y programas para trabajadores del servicio doméstico.³¹ Con el fin de atender a la escasez de mano de obra en sectores específicos, los programas de migración temporal pueden limitar la admisión de los migrantes a determinados sectores únicamente. En el Reino Unido, por ejemplo, el *Sector Based Scheme (SBS)*, es un programa que se aplica para el empleo temporal de trabajadores en ocupaciones que requieren un bajo nivel de especialización en los sectores de la elaboración de alimentos y la hostelería.

Los programas de migración laboral temporal pueden estar abiertos a los nacionales de cualquier país, como ocurre generalmente con los programas de migración de trabajadores especializados, o con los que se utilizan en situaciones de escasez laboral en sectores específicos, o pueden funcionar sobre la base de acuerdos de contratación bilaterales o memorandos de entendimiento, como se examina con mayor detenimiento más adelante (véase la sección 3.8).

En algunos países, la contratación de trabajadores temporales para aliviar situaciones de escasez en determinados sectores del mercado laboral está a cargo del gobierno, ya sea al nivel central a escala nacional, o de las autoridades locales o regionales. En la mayoría de los países miembros de la OCDE, altos directivos de los ministerios de trabajo o inmigración se ocupan de las negociaciones con los gobiernos locales o regionales. En unos pocos casos, sin embargo, las oficinas nacionales de empleo elaboran y aplican el procedimiento de contratación en colaboración con los países de origen —como ocurre, por ejemplo, en Alemania, donde el Organismo

²⁸ OSCE/OIM/OIT (2006).

²⁹ OIM (2008).

³⁰ *Ibid.*

³¹ Martin, P. (2007).

Federal de Empleo contrata directamente a los trabajadores de temporada en los países de origen por conducto de sus respectivos servicios locales de empleo. Por lo general, los ministerios de trabajo o inmigración también llevan a cabo actividades de formulación del sistema de contratación. Esos sistemas suelen elaborarse en colaboración, o en consulta, con representantes de los empleadores, los sindicatos y los trabajadores extranjeros. El Gobierno de España ha suscrito un acuerdo con la OIM en virtud del cual la Organización contrata, en representación de ese país, a trabajadores temporales poco especializados del Ecuador.

Los empleadores afectados por situaciones de escasez de mano de obra también pueden realizar la contratación. En ocasiones efectúan la contratación directamente en los países de origen en los que no existen acuerdos bilaterales, o pueden recurrir a intermediarios como las agencias privadas de contratación en los países de origen o de destino. Frecuentemente, se citan como modelo los procedimientos de contratación del Programa de trabajadores agrícolas de temporada de la Comunidad del Caribe y México que funciona en el Canadá. El programa permite que los agricultores canadienses contraten trabajadores extranjeros por un máximo de ocho meses al año, provenientes de una serie de países, incluidos Guatemala y México. En el caso de estos dos países, la contratación y el empleo de los trabajadores migrantes se rigen por las condiciones estipuladas en un memorando de entendimiento suscrito por los respectivos gobiernos, lo que adjudica a los Gobiernos de México y Guatemala la responsabilidad por la contratación de los trabajadores y la negociación de sus salarios con las autoridades canadienses. Un segundo programa admite trabajadores guatemaltecos específicamente para Québec, Alberta y Columbia Británica. El Ministerio de Trabajo de Guatemala contrata a los trabajadores, y el Consulado de Guatemala en Montreal proporciona servicios de enlace a los migrantes mientras están en Québec.

Un tercer importante mecanismo de contratación de trabajadores extranjeros está representado por las agencias privadas de contratación, que funcionan tanto en los países de origen como de destino. Sus actividades varían desde un servicio directo de contratación hasta un conjunto amplio de medidas de contratación que comprende pruebas de aptitudes, arreglos en materia

de viaje, visados y alojamiento.³² El modo de reglamentar y supervisar las actividades de las agencias privadas de contratación es tema de la sección 3.6.

3.4 Determinación de las condiciones que hay que cumplir para recibir un permiso de trabajo

Los Estados que emplean mano de obra extranjera, especialmente de carácter temporal, deben tomar decisiones claras y transparentes sobre las condiciones que conllevan los permisos de empleo, y tener la capacidad para seguir de cerca y hacer cumplir esas condiciones. Hay toda una variedad de experiencias en relación con las condiciones que conllevan los permisos de empleo, en términos de su duración y posibilidades de renovación, de la movilidad ocupacional, de los procedimientos por los que se rigen los derechos de los migrantes en caso de pérdida del empleo, de las posibilidades de obtención de la residencia permanente, de la reunión de la familia y de otros derechos sociales. En términos generales, los programas de inmigración basados en el empleo ofrecen mejores condiciones, a los trabajadores calificados, pero esa situación ha despertado inquietudes desde una perspectiva de equidad.

El período de validez del permiso de trabajo es una cuestión que debe abordarse detenidamente, ya que puede tener importantes consecuencias. En particular, es posible que los programas con permisos de duración muy breve y sin posibilidad de renovación resulten poco atractivos, inclusive para los trabajadores poco calificados. La mayoría de los programas de migración laboral temporal imponen límites bastante estrictos a los titulares de los permisos. Los trabajadores de temporada admitidos en el Reino Unido en el marco del Plan para trabajadores agrícolas de temporada, por ejemplo, reciben un permiso de trabajo cuya validez fluctúa entre cinco semanas y seis meses. Si el permiso de trabajo se emite por menos de seis meses, es posible solicitar otro tras el vencimiento del primero, y en todos los permisos sucesivos se tendrá en cuenta el tiempo ya transcurrido en calidad de trabajador de temporada. Después de seis meses ya no es posible renovar el permiso de trabajo. Los trabajadores pueden solicitar nuevamente su admisión en el Plan tras un período de tres meses, durante el cual no

³² OCDE (2004).

tienen autorización para permanecer en el país. Por el contrario, los programas de migración laboral temporal destinados a trabajadores con un mayor grado de especialización tienden a ofrecer períodos iniciales más prolongados de autorización de trabajo, un procedimiento de renovación directo y, frecuentemente, la posibilidad de obtener la residencia permanente. En Francia los trabajadores calificados reciben un permiso inicial de tres años, y de cinco años en el Reino Unido.

En general, las personas que ingresan en el marco de programas de migración para trabajadores altamente especializados, también pueden ser “agentes independientes” con libre acceso al mercado laboral, a partir del momento mismo de su llegada o al cabo de cierto número de años. Por el contrario, los migrantes poco calificados generalmente están al servicio de un determinado empleador durante todo el tiempo de validez de su permiso o durante períodos más prolongados que en el caso de los migrantes altamente especializados, y las normas que rigen su acceso a otros trabajos son más rigurosas. La libertad de cambiar de trabajo en los mercados laborales del país de destino puede ser un importante elemento de protección para los migrantes poco calificados, ya que les permite liberarse de empleadores abusivos.

Los mercados laborales regionales libres, como los de la UE, facilitan la libertad de circulación, de modo que los nacionales de la UE pueden desplazarse y buscar trabajo en pie de igualdad con los trabajadores locales. Los estudiantes extranjeros, las personas que participan en programas de trabajo y vacaciones, y otros migrantes que se encuentran en el país de destino con fines distintos al trabajo, en general también son agentes independientes en el mercado laboral.³³

Las normas específicas de la OIT y de las Naciones Unidas coinciden en que si un trabajador migrante pierde su empleo, no debe verse obligado a salir necesariamente o inmediatamente del país, sino que deberá ser considerado como parte de la fuerza de trabajo habitual. Si el trabajador migrante pierde involuntariamente el trabajo a causa de enfermedad, o porque el empleador da por terminada la relación de trabajo, o se declara en quiebra, el Convenio N° 143 de la OIT (artículo 8) considera que:

1. A condición de haber residido legalmente en el país con fines de empleo, el trabajador migrante no podrá ser considerado en situación ilegal o irregular por el hecho mismo de la pérdida de su empleo, la cual no deberá entrañar por sí misma el retiro de su permiso de residencia o, llegado el caso, de su permiso de trabajo.
2. Deberá, en consecuencia, beneficiarse de un trato igual al de los nacionales, especialmente en lo que se refiere a las garantías en materia de seguridad en el empleo, obtención de otro empleo, obras para absorber el desempleo y readaptación.

Normalmente, los trabajadores migrantes cuentan con un período de tiempo razonable (no menor de seis meses) para buscar empleo en el caso de cese del anterior empleo; se trata de un derecho básico que debe concederse inclusive a los migrantes temporales con el fin de proteger sus derechos (incluido el derecho a prestaciones básicas) y de protegerlos contra la explotación.

Es importante también determinar otros derechos sociales, como el acceso a los servicios públicos. En Irlanda, por ejemplo, el acceso de los trabajadores migrantes a servicios públicos y prestaciones sociales, incluidas las prestaciones por desempleo, es regulado por la “prueba de residencia habitual”, lo que significa que los migrantes tienen derecho a ciertas prestaciones sólo después de haber permanecido en el país durante un determinado período de tiempo mínimo.³⁴ El término “residente habitual” indica un tipo de permanencia demostrado por una presencia física constante durante un determinado tiempo. Supone una estrecha relación entre el solicitante y el país al que se reclamen las prestaciones, y se basa mayormente en pruebas concretas. Los factores pertinentes establecidos en las leyes irlandesas y europeas son los siguientes:

- La duración y la continuidad de residencia en Irlanda, o en cualquier otro país;
- La duración y la finalidad de cualquier período de ausencia de Irlanda;
- El carácter y la modalidad del empleo;
- El motivo de interés principal del solicitante;
- Las futuras intenciones del solicitante, según se desprenden del conjunto de las circunstancias del caso.

³³ Martin, P. (2007).

³⁴ Ruhs (2006).

Otra cuestión derivada de este contexto es la medida en que las aportaciones de los trabajadores migrantes a los sistemas de seguridad social son transportables a sus países de origen. El consenso indica que la mejor práctica en términos de portabilidad es la concertación de acuerdos bilaterales de seguridad social, preferiblemente basados en normas multilateralmente acordadas.³⁵ Los arreglos regionales innovadores que se aplican en los países de la CARICOM permiten abrigar esperanzas con respecto a enfoques y mecanismos regionales.³⁶

Generalmente, los programas de migración laboral temporal no otorgan el derecho a la reunión de la familia. Por el contrario, los programas de inmigración basada en el empleo y destinados a trabajadores con un mayor grado de especialización, tienden a permitir la reunión de la familia, aunque las condiciones varían. Los procedimientos relativos a la posibilidad de trabajo de los familiares a cargo también son distintos. En el Reino Unido, los familiares a cargo de titulares de permisos de trabajo ordinarios tienen derecho a desempeñar cualquier tipo de empleo o trabajo autónomo, siempre que posean una autorización de entrada en el Reino Unido.

Los programas de inmigración basada en el empleo, como los que funcionan en Australia, el Canadá y los Estados Unidos de América, tienden a orientarse hacia la posibilidad de obtener la residencia permanente, siendo la principal variación el número de años que debe esperar el trabajador para poder solicitar el permiso. Los trabajadores admitidos en virtud de programas de migración temporal tienen menos posibilidades de obtener la residencia permanente. Algunos países de destino permiten, bajo condiciones estrictamente reguladas y limitadas, que los migrantes que trabajan en el marco de programas de migración laboral temporal pasen a la categoría de residentes permanentes sobre la base de un conjunto de normas y criterios claramente establecidos. Otra posibilidad es la que ofrece el sistema de “puntos”. Para obtener la residencia

permanente en el Canadá, por ejemplo, los solicitantes deben:

- Reunir ciertos requisitos mínimos en materia de experiencia de trabajo;
- Demostrar que poseen los fondos necesarios para establecerse;
- Obtener un número suficiente de puntos en relación con seis criterios de selección: educación, conocimiento de idiomas, experiencia, edad, posibilidades de empleo en el Canadá y “adaptabilidad”.

Los países de destino también pueden ofrecer la residencia permanente a los migrantes temporales por razones no económicas, como el matrimonio con un ciudadano o un residente permanente. En virtud de la nueva ley de inmigración e integración de Francia, los cónyuges de ciudadanos franceses deben esperar tres años para poder solicitar el permiso de residencia de diez años. Se requieren cuatro años de matrimonio para solicitar la ciudadanía francesa.

3.5 Formación de los trabajadores migrantes y servicios de colocación

Aunque los países de destino que tienen necesidad de trabajadores migrantes deben desarrollar capacidades para facilitar la admisión ordenada de los trabajadores y garantizar sus derechos conexos, los países de origen que tienen gran interés en promover la migración laboral también tienen la responsabilidad de impartir formación a los posibles trabajadores migrantes, y de colaborar con los países de destino para identificar las vacantes de trabajo, asegurar el reconocimiento de las calificaciones y proteger los derechos de esos trabajadores. Si bien esta función generalmente corre a cargo del sector privado, algunos gobiernos están empezando a realizarla ellos mismos —Mauricio, por ejemplo. Con la ayuda de la OIM, se ha establecido una base de datos sobre colocación en el extranjero, y el Ministerio de Hacienda, en colaboración con la OIM, se encarga de la selección. En Indonesia, la OIM recientemente concluyó un proyecto con el Gobierno relativo al establecimiento de sistemas de colocación y ayuda previa a la partida, mecanismos para la protección de los trabajadores migrantes, una mejor comprensión estadística de la situación de los trabajadores migrantes indonesios, y mayor

³⁵ OSCE/OIM/OIT (2006).

³⁶ Véase OIM, Diálogo Internacional sobre la Migración, Migration and Transnationalism, marzo de 2010, <http://www.iom.int/jahia/Jahia/policy-research/international-dialogue-migration/intersessional-workshops/migration-and-transnationalism>, Presentación de la CARICOM a cargo de Reginald Thomas http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/IDM/workshops/migration_and_transnationalism_030910/Session1-Thomas.pdf

capacidad y cooperación en la gestión de la migración laboral, particularmente con Bahrein, Kuwait, Malasia y Singapur.

Ese tipo de actividades tiene lugar, cada vez más, en el marco de los Centros de Recursos para Migrantes (CRM) (véase el recuadro 4).³⁷ Los CRM prestan apoyo para formación, ya sea remitiendo a los trabajadores a instalaciones de formación y ofreciendo la ayuda financiera necesaria, o directamente a través de cursos de formación. El Centro de Información sobre la Migración, de Eslovaquia, es un ejemplo de buenas prácticas en este ámbito. Tras un programa intensivo de asesoramiento personalizado y entrevistas para ayudar a los migrantes a elaborar un plan de perfeccionamiento personal y determinar cuáles son los cursos adecuados, el Centro de Información concede subvenciones para la formación laboral de los migrantes. Funcionarios del Centro siguen de cerca los progresos de los migrantes y les ayudan a establecer contacto con los empleadores. El proceso es evaluado por el personal al finalizar el curso, para cerciorarse de que se ha impartido la formación adecuada.

La prestación de apoyo a las personas en busca de empleo es otro elemento fundamental de la labor de muchos de los CRM. Actualmente, esa ayuda tiende a prestarse de manera indirecta, especialmente por no existir acuerdos multilaterales o bilaterales concretos que ofrezcan mecanismos de apoyo para la contratación. Un ejemplo es la *Maison des Congolais de l'Etranger et des Migrants*, de la

República Democrática del Congo, que tiene un portal sobre trabajo en su sitio Web, con enlaces a sitios Web sobre trabajo, tanto en el país como en el extranjero. Eso permite saber qué vacantes existen y solicitarlas. El Centro de Información sobre la Migración, de Croacia, ofrece información sobre cupos a disposición de los croatas en el extranjero, lo que también ayuda a que las personas orienten su proyecto migratorio hacia posibilidades de trabajo concretas.

Los CRM también desempeñan una función importante, aunque indirecta, en lo que se refiere a asegurar el reconocimiento de la competencia profesional de los migrantes en cualquier lugar en que se encuentren. Cuando no existe ese tipo de reconocimiento de la competencia profesional, puede ser muy difícil que los migrantes y las personas que retornan tengan acceso a empleos acordes con su preparación. Varios CRM han iniciado negociaciones para el reconocimiento en el país de destino de títulos obtenidos en otro país. En Portugal y Eslovaquia, donde ya existen sistemas de reconocimiento de la competencia profesional, los CRM prestan apoyo a los migrantes que necesitan utilizar el sistema: el Centro Nacional de Apoyo al Inmigrante (CNAI), de Portugal, por ejemplo, funciona a modo de facilitador y proporciona información que permite que los migrantes utilicen los sistemas de reconocimiento de las competencias profesionales de los distintos países.

Recuadro 4: Centros de Recursos para Migrantes

Desde el decenio de 1970, los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales (ONG), y las organizaciones intergubernamentales han ido estableciendo Centros de Recursos para Migrantes y otras instituciones semejantes, en los países de origen y de destino. Ese interés en los Centros refleja el apoyo que ofrecen en el ámbito de la gestión de la migración. El objetivo de los Centros es convertirse en puntos de referencia de los procesos migratorios.

Aunque se utiliza una serie de denominaciones para referirse a los Centros, lo que indica la diversidad de agentes que intervienen en su composición, funcionamiento y objetivos, comparten una serie de características fundamentales. Principalmente, ofrecen una estructura independiente e imparcial, a través de la cual los migrantes pueden obtener información fidedigna sobre: los procedimientos para la migración legal, los derechos y responsabilidades de los migrantes durante el proceso migratorio, e información sobre los medios para ocuparse de su propia protección, de modo que la migración sea una experiencia positiva.

En la prestación de esos servicios, los Centros, directamente o de otro modo, apoyan una serie de objetivos normativos de fundamental importancia. Esos objetivos incluyen:

³⁷ Estudio de la OIM sobre los Centros de Recursos para Migrantes, Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (2009).

- La facilitación de la migración legal;
- La protección de los migrantes en situación regular e irregular;
- La prevención de la migración irregular;
- La promoción del retorno voluntario y sostenible (cuando proceda);
- La integración de los migrantes en el país de destino (cuando proceda); y
- La promoción de los vínculos entre la migración y el desarrollo.

En los últimos años ha aumentado considerablemente el número de estructuras físicas de los Centros que prestan servicios a los migrantes para facilitar sus objetivos y dotarlos de la capacidad para emigrar de manera legal, voluntaria, ordenada y protegida. Representan buenas prácticas de empoderamiento de los migrantes, que facilitan el desarrollo y aseguran una mejor protección:

- En relación con el empoderamiento de los migrantes para el desarrollo, los Centros desempeñan una importante función, ya que les proporcionan información sobre la manera de vincular al desarrollo su proceso migratorio, las remesas y los planes de retorno.
- En relación con la prestación de servicios que permitan a los migrantes ocuparse de su propia protección, los Centros acopian y distribuyen activamente información que permite a los migrantes hacer valer sus derechos e impedir la explotación. Además, diversos Centros también prestan servicios a los migrantes para asegurar el efectivo ejercicio de sus derechos.

Fuente: OIM (2009), *Migrant Resource Centres: Examining Global Good Practices in Providing Services to Empower Migrants for Development and Protection* (evaluación rápida de los Centros de Recursos para Migrantes, presentada en el contexto de la segunda reunión de mesa redonda del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, celebrado en 2009 en Atenas).

3.6 Protección de los derechos de los trabajadores migrantes

La protección de los derechos de los trabajadores migrantes conlleva grandes dificultades, especialmente en lo que respecta a la protección de los trabajadores de sectores informales y no regulados de la economía, como el servicio doméstico y los relacionados con el “trabajo forzoso”. Los trabajadores migrantes en situación irregular son particularmente vulnerables a la explotación en el trabajo. Entre las esferas que son motivo de inquietud cabe mencionar los daños físicos, o la amenaza de ocasionar daños físicos al trabajador, la restricción de la libertad de circulación y el confinamiento al lugar de trabajo o a una zona limitada, la servidumbre por deudas, la falta de pago o las reducciones salariales excesivas, la confiscación de pasaportes y documentos de identidad, y la amenaza de denuncia ante las autoridades de inmigración cuando el trabajador está en situación de inmigración irregular. Con el aumento de la movilidad laboral, esas inquietudes tienden a agudizarse, especialmente en relación con los trabajadores poco especializados y los migrantes en situación irregular.

Los derechos de los migrantes están reconocidos en virtud de dos grupos de instrumentos internacionales: los tratados de derechos humanos básicos actualmente en vigor, a saber,

el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares,³⁸ y el derecho internacional del trabajo, que incluye los dos convenios de la OIT relativos específicamente a la protección de los trabajadores migrantes (Nos. 97 y 143). Los protocolos sobre la trata y el tráfico de personas, que complementan la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, también se refieren a la protección de los derechos humanos de las personas objeto de trata y de los migrantes objeto de contrabando. Hay un

³⁸ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966; Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, 1984; Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, 1965; Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, 1979; Convención sobre los Derechos del Niño, 1989; Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, 2006; Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, 1990.

debate particularmente animado en torno a la Convención sobre los trabajadores migratorios, que ha sido ratificada por 42 Estados, ninguno de los cuales se destaca por ser un importante país de destino desarrollado o un país miembro de la UE. Algunas de las principales razones que se señalan como causa de la no ratificación son: la complejidad y el ámbito de la Convención; las obligaciones técnicas y financieras que impone a los Estados que la ratifican; la opinión de que contradice o no añade valor alguno a la legislación nacional existente en el ámbito de la migración; y el temor de que otorgue a los migrantes (especialmente a los que están en situación irregular) derechos que no se incluyen en otros tratados de derechos humanos. La OIT ha desempeñado una importante función en lo que respecta a definir las normas laborales, labor que ha tenido notables repercusiones, especialmente en la legislación nacional de los Estados miembros de la OIT. Los derechos humanos de los migrantes también están protegidos en el marco de órganos regionales (por ejemplo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos).

Por otro lado, hay grandes deficiencias en la aplicación de las normas internacionales laborales y de derechos humanos relativas a los trabajadores migrantes, como se pudo apreciar durante el Diálogo Internacional sobre la Migración auspiciado por la OIM en 2009, cuya tema principal fue: *Respeto efectivo de los derechos humanos de los migrantes: Una responsabilidad compartida*.³⁹ La protección de los derechos humanos de los migrantes es un ámbito que se ha desarrollado mucho menos que el sistema internacional de protección de los refugiados, y ninguna institución internacional tiene un mandato específico de protección legal que se aplique a todos los tipos de migrantes. La dinámica y las dimensiones de la migración laboral han evolucionado desde la fecha en que se adoptaron las principales normas y convenios laborales, especialmente con respecto a la función cada vez más reducida del Estado en la contratación de los trabajadores migrantes y la creciente importancia de las agencias e intermediarios privados (aunque el Convenio N° 181 de la OIT intenta reglamentar los servicios de las agencias de empleo privadas); la feminización de la fuerza laboral

migrante por la representación excesiva de trabajadoras migrantes en “situación de extrema vulnerabilidad”; el carácter de corto plazo que se aprecia cada vez más en la migración, la ampliación de los programas para trabajadores migrantes temporales; y el aumento de la migración irregular junto con la necesidad de equilibrar las medidas de control con las medidas para facilitar la migración laboral y proteger a los trabajadores migrantes. Subsisten importantes problemas en la aplicación de los principios acordados formalmente por los Estados, lo que en ocasiones se debe a una falta de voluntad política, pero también a la insuficiencia de capacidades y recursos.

Para atender a esa situación se ha propuesto el desarrollo de capacidades para ofrecer mecanismos de protección suplementarios y complementarios. Una de las posibilidades consiste en mejorar la protección nacional —por ejemplo, a través de tribunales nacionales que apliquen el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho consuetudinario y las opiniones consultivas de órganos regionales a los casos que les sean presentados. Cabe citar una serie de políticas nacionales que constituyen buenas prácticas en materia de protección de los derechos de los trabajadores migrantes —por ejemplo, la política “administrada por el Estado” para el empleo de nacionales filipinos en el extranjero; la amplia red consular de México, la *Gangmaster Act* (2004) del Reino Unido, los visados “T” de los Estados Unidos de América, y el Programa de Asistentes Domésticos Internos del Canadá, que dan a los trabajadores migrantes temporales la posibilidad de cambiar de empleador mientras se encuentran en el país, siempre que la nueva oferta de empleo sea confirmada por las autoridades.

También se requiere creación de capacidad en el ámbito de la sociedad civil para incrementar su eficacia en relación con las actividades de promoción de los derechos humanos de los migrantes y los trabajadores migrantes, la vigilancia y la presentación de datos sobre las condiciones de los trabajadores migrantes, y la prestación de servicios e información a esos trabajadores. Los sindicatos de Europa Occidental han realizado una activa labor de protección de los trabajadores migrantes del servicio doméstico; la Unión General de Trabajadores (UGT) de España es un ejemplo. En Filipinas y Sri Lanka, la sociedad civil ha hecho presión en favor de los contratos normalizados

³⁹ <http://www.iom.int/jahia/Jahia/policy-research/international-dialogue-migration/intersessional-workshops/effective-respect-human-rights-migrants-shared-responsibility>

como medio de aplicar el salario mínimo para sus trabajadores migrantes.

Se ha propuesto, asimismo, una función más destacada para los mecanismos especiales de las Naciones Unidas: el mandato del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes consiste en mejorar el conocimiento de las circunstancias de los migrantes, establecer un diálogo con los gobiernos, y dar efecto práctico a los principios de derechos humanos. Pero los mecanismos internacionales que aplican los tratados de las Naciones Unidas en el ámbito de los derechos humanos adolecen de una crónica falta de fondos. Por último, quizá sería conveniente reunir en un solo volumen los elementos jurídicos y normativos dispersos y todas las disposiciones de los tratados y otras normas pertinentes del ámbito de la protección de los derechos humanos de los migrantes, para así facilitar la aplicación coherente de las disposiciones, teniendo en cuenta la contribución efectuada al respecto por el *Compendio de instrumentos de derecho internacional sobre migración*, de la OIM.⁴⁰

3.7 Reducción de los costos de la migración laboral

Uno de los obstáculos para coordinar eficazmente la oferta y la demanda de mano de obra a escala internacional es el costo inicial de la migración laboral —por ejemplo, los gastos relativos a información y documentación, exámenes de salud, cursos de orientación y formación previos a la partida, y transporte. Los convenios de la OIT y de las Naciones Unidas exhortan a los empleadores a que absorban los costos económicos de la migración.⁴¹ No obstante, aunque los empleadores por lo general pagan esos gastos en el caso de los profesionales y los trabajadores migrantes altamente calificados, el porcentaje de los gastos de la migración que paga el migrante tiende a ser más elevado cuanto menor sea su grado de especialización. Una de las razones es que los países de destino, especialmente del mundo desarrollado, dependen cada vez más de las agencias de contratación privadas para encontrar trabajadores extranjeros y asignarlos a las vacantes de trabajo de su mercado laboral. En algunos casos el contratista incurre

en explotación del trabajador migrante —por ejemplo, prometiéndole mayores salarios y beneficios de que los que en realidad recibe. Pero, inclusive en el caso de los contratistas legítimos, se ha registrado una tendencia a hacer recaer en el trabajador los costos de la contratación que corresponden al empleador.

Los gobiernos han adoptado tres modalidades amplias para encarar la cuestión de los costos de la contratación privada. Una de ellas consiste en intensificar las medidas de control para eliminar la actuación de agentes inescrupulosos —por ejemplo, exigir que los contratistas se identifiquen ante las autoridades a través de un sistema de inscripción, cerciorarse de que cumplan las normas mínimas, para lo que deberán aprobar determinadas pruebas y generar cierto nivel de seguridad financiera para los migrantes, haciendo que los agentes depositen fianzas que puedan utilizarse en caso de incumplimiento de las promesas. Una segunda modalidad consiste en alentar a un mayor número de agentes legítimos a participar en las actividades de contratación de migrantes, de manera que la competencia signifique opciones para los migrantes y conduzca a una eficaz autorreglamentación, y a calificaciones que orienten a los migrantes hacia mejores agentes. Un tercer enfoque consiste en dar mayor relevancia a las agencias públicas de empleo en el traslado de los trabajadores a través de las fronteras, confiando en que las agencias públicas tendrán mayor interés en asegurar el cumplimiento de las normas mínimas en materia de contratación y empleo.

La responsabilidad de reducir los costos de la migración laboral radica tanto en los países de origen como en los países de destino. Filipinas es considerada un país líder en la reglamentación de las agencias de contratación.⁴² El Gobierno tiene a su cargo tres agencias que prestan servicios y ofrecen protección a los migrantes: la Dirección Filipina de Empleo en el Extranjero, que reglamenta la esfera de la contratación y ofrece servicios de orientación previos a la partida; los agregados de trabajo de los consulados en el extranjero, que prestan asistencia a los migrantes en el extranjero; y la Dirección de Asistencia Social a los Trabajadores en el Extranjero, que administra centros en zonas en las que hay una gran concentración de filipinos, sufraga los gastos de las repatriaciones

⁴⁰ http://publications.iom.int/bookstore/index.php?main_page=product_info&cPath=19&products_id=107

⁴¹ Martin, P. (2010).

⁴² *Íbid.*

de emergencia y ofrece diversos servicios a los familiares que permanecen en el país. Esas actividades se financian con cargo a los pagos que efectúan los migrantes, incluidos 3.000 pesos de Filipinas (60 dólares EE.UU.) por gastos de tramitación que cobra la Dirección Filipina de Empleo en el Extranjero, en cuyo directorio figuran representantes de la industria de la contratación, y 25 dólares EE.UU. que se pagan a la Dirección de Asistencia Social a los Trabajadores en el Extranjero.⁴³ Aunque el sistema filipino suele considerarse un modelo en materia de reglamentación de la contratación y de la protección de los migrantes en el extranjero, está en marcha un activo debate entre las organizaciones de migrantes, algunas de las cuales alegan que la excesiva reglamentación de la esfera de la contratación aumenta los costos que los migrantes filipinos representan para los empleadores extranjeros, lo que reduce el número de trabajos para los filipinos. La mayoría de los empleadores, así como la Unión de Trabajadores Filipinos en el Extranjero, piden menos reglamentación estatal de la contratación, argumentando que incrementa los costos del envío de los migrantes al extranjero en momentos en que otros países de la región ofrecen trabajadores con salarios más bajos, están llevando a cabo una dinámica ampliación de la colocación de sus trabajadores en el extranjero. Por otro lado, las repercusiones en materia de costos pueden significar que los sistemas de Filipinas no sean fácilmente aplicables en otros países en desarrollo.

Otra iniciativa propuesta en un importante país de origen de trabajadores migrantes — Bangladesh— tiene por objeto reducir los costos previos a la partida de los migrantes. Durante el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, celebrado en Bruselas en 2007, el Gobierno de Bangladesh propuso que los donantes consideraran la posibilidad de ampliar la activa industria de microfinanciación nacional del país para hacerla extensiva a los migrantes que abandonaban el país. Los préstamos previos a la partida para los migrantes de Bangladesh se otorgarían principalmente a los hombres que salieran de las zonas rurales, y los beneficios de dichos préstamos se dejarían sentir en términos de las remesas y el retorno de migrantes con experiencia adquirida

en el extranjero. De conformidad con una propuesta, una asociación de bancos y ONG podría evaluar los riesgos, efectuar préstamos de bajo costo y asegurar su reembolso, a tiempo que ONG presentes en las aldeas de los migrantes se asociarían con los bancos con la intención de ampliar su base de clientes.⁴⁴

3.8 Fortalecimiento y aplicación de acuerdos de movilidad laboral bilaterales, o de otro tipo

Los acuerdos bilaterales de movilidad laboral se han señalado como un prometedor mecanismo para asegurar que los posibles beneficios de la migración redunden tanto en los países de origen como de destino, así como en los propios migrantes.⁴⁵ Algunos países contratan trabajadores sobre la base de memorandos de entendimiento —por ejemplo, en el caso de los programas entre España e importantes países de origen de los migrantes que se encuentran en ese país, incluidos Colombia, el Ecuador y la República Dominicana, y entre Alemania y Polonia, para facilitar la aplicación de un plan para trabajadores por contrata.⁴⁶ La mayoría utiliza ahora acuerdos bilaterales de tipo más formal y de carácter jurídicamente vinculante.

Se ha registrado un considerable aumento del número de acuerdos bilaterales en los últimos años —en 2004 había 176 acuerdos laborales bilaterales suscritos por países de la OCDE. La razón de que un número cada vez mayor de países esté firmando acuerdos laborales bilaterales es que son un método eficaz de regular la contratación y el empleo de trabajadores extranjeros, permiten una mayor participación del Estado en el proceso migratorio, se adaptan fácilmente a las características específicas de la oferta y la demanda de los países de origen y de destino, y pueden ser mecanismos eficaces de protección de los migrantes.

Los países de destino usualmente seleccionan un país de origen como asociado bilateral por cuatro razones principales.⁴⁷ Algunos países utilizan acuerdos bilaterales para la gestión de la migración solicitando a los países de origen que suscriban, a cambio, acuerdos de readmisión

⁴⁴ Martin, P. (2010).

⁴⁵ Foro Económico Mundial (2010).

⁴⁶ OCDE (2004).

⁴⁷ *Ibid.* (2004).

⁴³ Abella et al. (2004).

de los migrantes en situación irregular. Es el caso de los acuerdos concertados entre Italia y Rumania, y entre España y Marruecos. Algunos países pueden tener la intención de promover determinados lazos económicos o una mayor integración económica regional, como es el caso de los acuerdos bilaterales concertados entre Alemania y algunos países de Europa Central y Oriental. Otro objetivo es fortalecer los vínculos culturales entre países asociados, como ocurre en el caso del programa de trabajo en vacaciones en Australia. Por último, algunos países firman acuerdos bilaterales con el objeto de impedir la contratación internacional indiscriminada en determinados sectores, en particular el de la salud, como sucede con una serie de acuerdos bilaterales entre el Reino Unido y los países de África Subsahariana. Toda esa diversidad de objetivos hace que la eficacia de los acuerdos bilaterales sea difícil de medir, porque dichos objetivos pueden estar en pugna, y la eficacia de los acuerdos dependerá de la importancia que se asigne a cada uno de ellos.⁴⁸

La OIT ha identificado 24 elementos básicos que se deben examinar en los acuerdos laborales bilaterales; por otra parte, la OIM, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), y la OIT han desarrollado una matriz de buenas prácticas.⁴⁹

También pueden suscribirse memorandos de entendimiento o acuerdos bilaterales entre el gobierno del país de origen y los representantes de determinados sectores laborales del país de destino. Las disposiciones de esos memorandos de entendimiento basados en sectores pueden incluir la identificación de las medidas a largo plazo que han de adoptar los empleadores del sector para cubrir internamente situaciones de escasez de mano obra. En consecuencia, pueden prever la migración temporal de mano de obra extranjera a corto plazo, pero evitar que esa migración se convierta en una solución permanente a largo plazo. Los empleadores también pueden estar sujetos a obligaciones relativas a garantizar la seguridad en el lugar de trabajo e impartir cursos básicos de idioma necesarios para la realización del trabajo.⁵⁰ Por otro lado, algunas regiones subnacionales de los países de destino pueden suscribir memorandos de entendimiento o acuerdos bilaterales en respuesta a una escasez específica de mano

de obra local. Australia, el Canadá e Italia han fusionado el desarrollo regional y rural con los objetivos en el ámbito de la inmigración. En Italia, por ejemplo, la región de Friuli-Venecia-Giulia ha emprendido un activo programa de contratación de trabajadores agrícolas en Rumania.

Por otro lado, una de las principales dificultades en relación con los acuerdos bilaterales es su aplicación (un 25% de los acuerdos bilaterales de los países de la OCDE no se han aplicado), y la propia aplicación constituye una importante prioridad en materia de creación de capacidad.

3.9 Retorno y reintegración de migrantes

La migración de retorno es un elemento crítico de la gestión de la migración, inclusive como estrategia de prevención o disuasión de la migración irregular, destinada a mantener la integridad de los sistemas de asilo y migración, y un medio de promover la migración circular. Los requisitos en materia de capacidad en cada una de esas esferas se examinan en otra sección del presente informe. Esta sección se ocupa, en particular, de la creación de capacidad para la reintegración de los trabajadores migrantes que retornan. Aunque los retornos no se produjeron en la escala inicialmente pronosticada, los efectos de la crisis económica mundial dejaron en claro que muchos países de origen no estaban bien preparados para el retorno y la reintegración sostenible de los trabajadores migrantes, especialmente en períodos de desaceleración económica. Sin embargo, hay buenas razones para suponer que la migración de retorno será de mayor volumen en el futuro —por ejemplo, las conmociones que se registran en el sistema económico mundial son cíclicas y cabe esperar que se repitan, y los programas de migración temporal y migración circular dependen del retorno. Por esas y otras razones, la capacidad básica necesaria en materia de preparación para hacer frente a los futuros retos de la movilidad laboral guarda relación con el retorno y la reintegración.

El Banco Mundial llegó a la conclusión, hace más de un decenio, de que la gestión de programas de readiestramiento de los trabajadores exige gran experiencia profesional y capacidad de coordinación —elementos que pueden estar fuera del alcance de muchos gobiernos de países en desarrollo. Hay amplias (y recientes) señales provenientes de los países desarrollados que

⁴⁸ OCDE (2004).

⁴⁹ <http://www.iom.int/jahia/Jahia/pid/2056>

⁵⁰ OSCE/OIM/OIT (2006).

indican que los programas de readiestramiento y formación técnica de los trabajadores, administrados por el gobierno, son actividades costosas y de beneficios marginales, y que la participación del sector privado es indispensable.

A pesar de su importancia, la reintegración de los migrantes es una de las intervenciones normativas que con mayor frecuencia se deja de lado en el ciclo migratorio. La experiencia habida en el marco de programas de reintegración se ha centrado mayormente en la protección y el apoyo a los migrantes vulnerables por razones humanitarias que a los trabajadores migrantes. Esos programas, por lo general, dan mayor peso a la prestación de asistencia a las víctimas de la trata de personas, los refugiados y los desplazados internos que retornan y, en algunos casos, a los migrantes deportados a sus países de origen. Los servicios van desde el asesoramiento y la educación (en el caso de niños víctimas de trata), pasando por concesiones de tierras y provisión de aperos agrícolas (en el caso de algunos refugiados que retornan), hasta la formación profesional (para algunos migrantes deportados).

Un número cada vez mayor de países de origen está estableciendo nuevas instituciones, o asignando a alguna de las ya existentes la tarea de prestar asistencia de reintegración a una parte, cuando menos, del flujo de migrantes que retornan, con inclusión de los que podrían haber perdido el trabajo en el extranjero. Hay indicios de que esos tipos de medidas cobraron más importancia durante la crisis económica mundial (véase el panorama regional de Asia, en la parte B). El programa del Ecuador denominado “Bienvenido a Casa”, por ejemplo, ofrece orientación sobre los reglamentos tributarios y de aduanas que afectan a los migrantes a su retorno; entre sus demás funciones, el Organismo Nacional de Marruecos para la Promoción del Empleo y las Competencias Técnicas presta ayuda a migrantes que retornan al país en su reintegración a la vida profesional.

En Filipinas, el Centro Nacional para la Reintegración de los Trabajadores Filipinos en el Extranjero es una institución centralizada que atiende a las necesidades de los trabajadores filipinos y sus familiares que retornan del extranjero. Ese Centro, bajo la dirección del Departamento de Trabajo y Empleo, tiene un presupuesto de 7 millones de pesos filipinos (140.000 dólares EE.UU.) y es financiado por la Dirección de Asistencia Social a los Trabajadores

en el Extranjero —un fondo para el bienestar de los migrantes, administrado por el Gobierno. Ofrece toda una variedad de servicios, desde la remisión a trabajos en el país y en el extranjero, pasando por programas y servicios de formación técnica y ayuda sicosocial, hasta la prestación de asistencia a los migrantes que retornan en una buena situación financiera, de modo que tengan acceso a los instrumentos de inversión oficiales. A comienzos de 2009, el Gobierno de Filipinas también inició un nuevo proyecto —el Fondo de apoyo a los medios de subsistencia de los expatriados filipinos— que otorga préstamos que pueden ascender hasta 50.000 pesos filipinos (1.000 dólares EE.UU.) a trabajadores migrantes desplazados por la crisis económica mundial. El Fondo, de una cuantía de 1.000 millones de pesos filipinos (20 millones de dólares EE.UU.), es administrado conjuntamente por el Departamento de Trabajo y Empleo y la Dirección de Asistencia Social a los Trabajadores en el Extranjero, y cuenta con el apoyo de las instituciones crediticias del Gobierno, como el Banco de Desarrollo de Filipinas y el Banco Agrícola de Filipinas.

Hay otros cuantos programas que prestan apoyo a los trabajadores migrantes que retornan —referentes, por lo general, a la formación profesional, la asistencia para la colocación laboral y el apoyo empresarial. El Centro de Información y Gestión de la Migración, que es una iniciativa conjunta de la UE y el Gobierno de Malí, ofrece servicios de colocación laboral y formación para los migrantes que retornan al país. En el marco de los acuerdos de desarrollo conjunto que ha suscrito España con Colombia, el Ecuador y Marruecos, algunas ONG imparten programas de formación a los migrantes mientras trabajan en España, y les ofrecen microfinanciación para el desarrollo de empresas a su retorno al país de origen. Es importante señalar que la acertada reintegración en el país de origen empieza en el país de acogida. Los Centros de Recursos para Migrantes también pueden intervenir en los programas de formación y colocación laboral de las personas que retornan —por ejemplo, el Centros de Recursos para Migrantes de Sri Lanka ofrece formación orientada a las mujeres migrantes que retornan al país.

Las políticas de reintegración destinadas a los familiares de los migrantes también revisten importancia —tanto al nivel de los servicios públicos más básicos, como la educación y la atención de la salud, como en el contexto de las actividades para atraer a expatriados altamente calificados. Las dificultades se multiplican cuando

el migrante retorna con una esposa extranjera o hijos que se han criado en el extranjero. Los que no hablan el idioma local pueden sentirse aislados, y puede ocurrir que no se admitan las credenciales extranjeras del cónyuge. Desde 1982, la Secretaría de Educación Pública de México aplica un programa que tiene por objeto atender a las necesidades educativas de los estudiantes que se desplazan periódicamente entre México y los Estados Unidos de América, incluida la facilitación de la reintegración en las escuelas mexicanas de los hijos de los migrantes que han retornado. En el marco del Programa Binacional de Educación Migrante (PROBEM), los directores de las escuelas de los Estados Unidos de América y México han elaborado el “Documento de Transferencia del Estudiante Migrante Binacional”. Ese documento contiene información sobre el historial académico del alumno y las gestiones realizadas por las autoridades de las escuelas en ambos lados de la frontera entre los Estados Unidos de América y México, con el fin reducir al máximo las probables perturbaciones en el progreso académico de los estudiantes cuando se trasladan de un país a otro.

3.10 Aplicación de medidas

Las dificultades de la aplicación se han señalado ya varias veces en la presente sección —por ejemplo, en el contexto de las normas internacionales de trabajo y de los derechos humanos, y de los acuerdos bilaterales de movilidad laboral. Efectivamente, como se indica en la introducción del documento, la aplicación eficaz reviste fundamental importancia para la creación de capacidad en cualquiera de los aspectos de la migración. Inclusive en la etapa de la elaboración de nuevas políticas o programas, o de la revisión de los ya existentes, es absolutamente necesario prestar atención al grado en que podrán aplicarse tales políticas y programas.

En primer lugar, es preciso determinar con precisión hasta qué punto es posible transferir directamente las políticas y procedimientos de otros países. Como ya se ha indicado, los objetivos normativos específicos de la movilidad laboral influyen en su configuración. Es particularmente importante que las políticas y procedimientos estén adaptados al contexto nacional. Existen grandes diferencias de contexto entre los países de destino, sean desarrollados o emergentes —por ejemplo, en términos de niveles de desarrollo económico, regulación de los mercados laborales, cultura, establecimiento de instituciones democráticas, relaciones internacionales con los países de

origen, función e independencia del poder judicial, y capacidad del Estado para actuar y aplicar determinadas políticas. Por último, en general es muy difícil evaluar hasta qué punto son eficaces las políticas de migración laboral y, en consecuencia, hasta qué punto podrían dar buenos resultados en otro lugar. Los programas experimentales son un método común de poner a prueba nuevas políticas de movilidad laboral.

En segundo lugar, es importante comprender que el éxito de los programas de movilidad laboral depende de la existencia de políticas complementarias que incluyan un sólido compromiso de hacer cumplir la legislación en materia de inmigración y empleo, especialmente entre los empleadores, de la reglamentación activa de los costos que entraña poner a los trabajadores migrantes a disposición de los empleadores; y de la aplicación de mecanismos más eficaces para alentar a los empleadores a tratar de encontrar trabajadores locales antes de solicitar trabajadores migrantes.⁵¹ Las políticas y procedimientos específicos en relación con los permisos de empleo y trabajo deben ser parte de un marco normativo más amplio.

Por último, es esencial que las nuevas políticas se ajusten a las normas internacionales de protección de los derechos de los trabajadores migrantes. Los Convenios y Recomendaciones de la OIT establecen un conjunto básico de derechos de los trabajadores migrantes y promueven el desarrollo y la divulgación de las mejores prácticas definidas en el diálogo social entre los sindicatos, los empleadores y los gobiernos. Los derechos de los trabajadores migrantes deben incluir la protección en pie de igualdad en el marco de las leyes laborales, las leyes de lucha contra la discriminación y las leyes de la familia. La práctica eficaz hace hincapié en el empoderamiento de los migrantes, proporcionándoles información sobre sus derechos en el mercado laboral, otorgándoles la identificación, los derechos y los instrumentos necesarios para acceder a los bancos y otras instituciones en el extranjero, y desarrollando incentivos que alienten a los migrantes a denunciar situaciones de abuso de sus derechos.

⁵¹ Ruhs (2006).

4. MIGRACIÓN IRREGULAR

Es importante situar en el debido contexto cualquier debate sobre la migración irregular. En gran medida, la migración es de tipo plenamente autorizado. Las estimaciones, poco precisas (como se indica más adelante) señalan que sólo entre el 10 y el 15% de los actuales 214 millones de migrantes internacionales se encuentran en situación irregular. La mayoría de esos migrantes ingresa de modo legal pero permanece en el lugar de destino tras el vencimiento de su autorización. Además, como el volumen de la migración Sur-Sur es tan considerable como el de la migración Sur-Norte, conviene no promover percepciones negativas y de inquietud en el sentido de que el Norte esté siendo invadido por migrantes de escasos recursos provenientes del Sur, sin hacer caso omiso, naturalmente, de la irritante incidencia de la migración irregular actualmente. Una de las cuestiones fundamentales que es preciso continuar examinando es cómo determinar las causas básicas del fenómeno —sobre todo, de las disparidades en las oportunidades relativas a medios de subsistencia y seguridad. Como se señala en el Informe sobre Desarrollo Humano 2009, del PNUD, el lugar en el que nace la persona es el determinante más importante del resultado en materia de desarrollo humano. Los datos sobre contingentes y flujos de migración irregular, en los planos local, nacional, regional y mundial, varían grandemente y suelen ser imprecisos. Tampoco hay suficientes datos comparables, ni en el tiempo ni entre los lugares. A falta de una fuente autorizada única sobre las cifras relativas a los migrantes en situación irregular, el análisis inevitablemente depende de fuentes muy fragmentadas, algunas de las cuales son bastante obsoletas. No obstante, hay un consenso general con respecto al aumento

del número de migrantes en situación irregular que se ha registrado en los últimos años. (Se ha sugerido que durante la crisis económica mundial, los flujos de migración irregular se redujeron temporalmente, pero los contingentes de migrantes irregulares aumentaron debido a que los trabajadores que perdieron el trabajo permanecieron en los países de destino sin autorización, en lugar de abandonar el país con el riesgo de no poder retornar tras la recuperación de la economía (véase la parte B).⁵²

Como se ha indicado en la sección anterior, el desequilibrio mundial previsto entre la oferta y la demanda de mano de obra puede traducirse en un nuevo aumento de la migración irregular, con más personas desplazándose para encontrar trabajo de lo que contemplan los acuerdos de movilidad laboral. En efecto, la mayoría de los expertos se mostrarán actualmente de acuerdo en que algunos canales de migración legal ya resultan inadecuados, especialmente para la migración laboral, como denotan las diferencias en las aptitudes técnicas —en los niveles superiores e inferiores— y las diferencias demográficas. El cruce de fronteras sin autorización es sólo una de múltiples maneras en que los migrantes pueden encontrarse en situación irregular, y hay razones para suponer que algunos de esos otros procesos también pueden acelerarse en el futuro próximo. Otra forma de irregularidad surge, por ejemplo, cuando los migrantes trabajan sin autorización, aún cuando hayan ingresado al país legalmente —por ejemplo, quedándose tras el vencimiento de su visado o permiso de trabajo. Es de prever que prosiga la segmentación de los mercados laborales entre los sectores for-

⁵² Koser (2010).

males e informales, que ya es aguda en muchos países de destino desarrollados, y que adquiera mayor visibilidad en las economías emergentes, con lo que habrá más oportunidades para el trabajo irregular o no autorizado. Por lo general, las personas que son trasladadas por contrabandistas de migrantes o traficantes de personas (los principales países de origen y destino de las víctimas de la trata de personas se indican en los mapas 4 y 5, respectivamente) suelen también estar en situación irregular —inicialmente, cuando menos— y la mayoría de los comentaristas se manifiesta de acuerdo en que ambos fenómenos están aumentando, a pesar de los esfuerzos concertados para combatirlos (ese tema se aborda más adelante; véase también el mapa 6 sobre el número de firmas y ratificaciones del Protocolo de Palermo relativo a la trata de personas), debido, en parte, a las enormes ganancias que generan. Cabe señalar, asimismo, que si bien la irregularidad es una opción o decisión deliberada para algunas personas, muchas otras se encuentran en situación irregular a causa de obstáculos administrativos o falta de información. El problema se complica por el hecho de que en casi todos los países los procedimientos que rigen la mayoría de las formas de migración se están volviendo más complejos, en lugar de simplificarse.

Los actuales y futuros retos en el ámbito de la migración irregular no sólo se derivan del aumento de las cifras. La migración irregular está adquiriendo también un carácter más complejo, no simplemente por la variedad de rutas hacia la irregularidad, sino también por las dificultades para diferenciar las necesidades y los derechos específicos de diversos tipos de personas que forman parte de los flujos de migración irregular —por ejemplo, los solicitantes de asilo y los menores no acompañados. Ese problema afecta en particular a los países de tránsito. Como se indica más adelante en la sección 7, los efectos del cambio ambiental pueden complicar aún más esa situación —como sucede cuando las personas atraviesan una frontera internacional a causa de los efectos del cambio ambiental, y se encuentran en una situación de protección jurídica incierta o no uniforme.

Básicamente, hay que poner coto a la migración irregular debido a que socava el imperio de la ley y se cobra un gran número de vidas entre los propios migrantes. Cuando los países de destino toleran elevados niveles de migración irregular, debilitan sus propios sistemas de inmigración legal. La credibilidad de las leyes

de inmigración se reduce muchísimo si se permite que los migrantes, los contrabandistas de migrantes y los traficantes de personas eludan las políticas vigentes para determinar quiénes están autorizados a ingresar al país, con qué fines y por cuánto tiempo. La migración irregular también socava el apoyo público a la inmigración. A menudo, el público reacciona negativamente frente a la migración porque considera que el gobierno ha perdido el control sobre quiénes deben ser admitidos. Por lo tanto, elevados niveles de migración irregular pueden dar lugar a una reacción hostil que se haga extensiva también a la inmigración legal.⁵³ La migración irregular debilita, asimismo, el imperio de la ley en otros aspectos. Generalmente, las operaciones de contrabando no pueden funcionar adecuadamente sin la ayuda de funcionarios corruptos en los países de origen, de tránsito y de destino. También florecen cuando se tiene acceso a documentos falsificados u obtenidos por medios fraudulentos, lo que a su vez crea oportunidades para el robo de identidad. Numerosos migrantes en situación irregular trabajan en la economía informal, lo que permite a empleadores inescrupulosos violar las leyes laborales con relativa impunidad, ya que es poco probable que los trabajadores en situación irregular presenten denuncias ante las autoridades.

A esas inquietudes se añade el costo en términos humanos para los migrantes que ingresan por canales no autorizados, o que permanecen ilegalmente en el país. La migración clandestina es peligrosa, como se desprende claramente de las estadísticas sobre las muertes que ocurren a lo largo de la frontera entre los Estados Unidos de América y México, o en el Mar Mediterráneo. Cuando los migrantes atraviesan los desiertos, hacinados en camiones de carga, o surcan el océano en embarcaciones no aptas para navegar, se exponen a graves peligros. Cuando utilizan los “servicios” de contrabandistas cuyo único interés es el lucro, sus vidas corren aún mayor riesgo. Inclusive si los migrantes irregulares logran llegar a su destino, por lo general se encuentran en situación muy vulnerable ya que intentan eludir a las autoridades y trabajar ilegalmente. Además, disfrutan de pocos derechos y corren el riesgo de ser detenidos y deportados. Es difícil para los migrantes en situación irregular mantener el contacto con sus familiares, debido a que no tienen derecho a participar en programas

⁵³ Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (2005).

de reunificación de la familia, en tanto no regularicen su condición jurídica.

En estas circunstancias, el presente informe considera una prioridad frenar la migración irregular. A fin de responder a los futuros retos de la migración irregular, será preciso contar con capacidades eficaces en las siguientes diez esferas básicas:

1. Elaboración y recopilación de datos fidedignos sobre la migración irregular;
2. Mejora de la capacidad para hacer cumplir las leyes;
3. Regularización de la condición jurídica de los migrantes;
4. Gestión de la detención y la deportación;
5. Reglamentación de la migración y el empleo;
6. Creación de capacidad en los países de tránsito;
7. Lucha contra el tráfico de migrantes y la trata de personas;
8. La cuestión de los flujos mixtos;
9. Mejora de la difusión de información;
10. Consolidación de asociaciones y cooperación.

4.1 Elaboración y recopilación de datos fidedignos sobre la migración irregular

La posibilidad de responder con eficacia a la migración irregular está obstaculizada por una grave escasez de datos precisos y verificables, lo que hace difícil identificar las tendencias o comparar la escala del fenómeno en diferentes partes del mundo. Aunque está en marcha un debate sobre la conveniencia y la aplicación de las estadísticas sobre la migración irregular,⁵⁴ hay convincentes argumentos con respecto a la necesidad de mejorar los actuales sistemas de recopilación de datos sobre la migración irregular. Los Estados necesitan estadísticas para justificar la asignación de recursos, para tratar de prever las repercusiones económicas y sociales de la migración irregular, y para planificar las respuestas en los planos local, regional y nacional. Si se aplican de manera responsable, las estadísticas pueden servir a los medios de comunicación para informar al público. Las organizaciones internacionales y no gubernamentales, incluidos los sindicatos, que

se ocupan de los flujos de migración irregular o prestan ayuda a los migrantes en situación irregular, necesitan estadísticas fiables para asignar los recursos, prestar ayuda, establecer sistemas logísticos, recaudar fondos y dar cuenta de los gastos de la organización.⁵⁵ La cuantificación de los migrantes en situación irregular también puede ayudar a servir a los intereses de los propios migrantes —por ejemplo, al identificar a los que se encuentran en situación vulnerable, de modo que las medidas de protección y asistencia se orienten hacia ese colectivo.⁵⁶

Hay dificultades conceptuales y de tipo más práctico asociadas a la medición, la recopilación y la interpretación de los datos sobre la migración irregular. La migración irregular es un concepto complejo y diverso, que exige un detenido esclarecimiento. Los datos normalmente establecen diferencias entre flujos y contingentes, elementos ambos que son en sí mismos problemáticos. Como ya se ha señalado, es importante reconocer que hay una gran variedad de rutas hacia la irregularidad. También es importante separar las estadísticas sobre el asilo de los datos agregados sobre la migración irregular. Otra de las dificultades conceptuales se deriva del hecho de que la condición jurídica de los migrantes puede variar —y generalmente con rapidez. Un problema más práctico es que las personas en situación irregular por lo general evitan el contacto con las autoridades por temor a ser detenidas y deportadas y, en consecuencia, no se tiene constancia de su presencia en el país. Se han utilizado distintos métodos para tratar de estimar el número de migrantes en situación irregular, pero todos ellos tienen inconvenientes. La fuente de datos sobre los inmigrantes que más se utiliza en los países de destino de ingresos altos son los censos demográficos, que se realizan en la mayoría de los países en ciclos decenales periódicos. Por varias razones, sin embargo, los censos son fuentes imperfectas para la estimación de la migración irregular.⁵⁷ Una de ellas es que los sistemas de censos de jure hacen el recuento de los habitantes en su lugar de residencia legal y dado que, por definición, los migrantes en situación irregular no tienen residencia legal, lo más probable es que queden excluidos. En los censos de facto, por el contrario, el recuento se hace en el lugar en que se encuentran las personas el día

⁵⁵ Crisp (1999).

⁵⁶ European Migration Network (2005).

⁵⁷ Massey y Capoferro (2007).

⁵⁴ Koser (2010).

del censo. Además, los censos no incluyen las cuestiones relativas a la condición jurídica de los encuestados; por lo tanto, aunque en el recuento pueden figurar muchos migrantes en situación irregular, no es posible saber cuáles están en el país legalmente, y cuáles no. Otro problema se deriva del hecho de que la mayoría de los censos se realizan con tan poca frecuencia que los datos sobre la inmigración que aportan esas fuentes son siempre obsoletos. Las encuestas que se llevan a cabo entre un censo y otro pueden ser un medio de superar ese problema, pero siguen teniendo las mismas limitaciones que otros censos.

Se han utilizado tres métodos más directos para tratar de poner cifras a la escala de la migración irregular. El primero se refiere a los expedientes de los órganos administrativos públicos (con inclusión de la información sobre la denegación de visados de entrada, trabajo y residencia, y sobre el rechazo de solicitudes de asilo), que pueden utilizarse como fuentes de datos sobre el posible número de migrantes en situación irregular. Los datos de los controles policiales y detenciones, o de las inspecciones laborales también pueden ser útiles.⁵⁸ En ese contexto, las actividades reglamentadas y normalizadas de recopilación, gestión y protección de los datos, son aspectos fundamentales de la creación de capacidad en materia de gestión en fronteras. En segundo lugar, cabe señalar que en ocasiones también se ha efectuado encuestas especiales —por ejemplo, sobre el empleo ilegal en los países de acogida, o entre las familias de los migrantes en los países de origen.⁵⁹ Sin embargo, por lo general las muestras son de tamaño reducido y no necesariamente representativas.

Una tercera fuente directa de información numérica son los programas de regularización, que se llevan a cabo periódicamente en ciertas economías de ingresos altos con el fin de permitir que los extranjeros que residen o trabajan sin autorización legal puedan regularizar su situación (véase la sección 4.3). Como indicadores de cifras, sin embargo, los programas de regularización tienen varias limitaciones. Los programas no pretenden abarcar toda la gama de la migración irregular, sino que se destinan a determinados sectores, nacionalidades o personas que ingresaron al país con anterioridad a una determinada fecha

límite; por lo general se realizan con poca frecuencia, y no siempre es claro si el número de solicitantes incluye, o no, a los miembros de la familia. Puede que surjan también problemas administrativos —por ejemplo, cuando los solicitantes se inscriben ante las autoridades locales y nacionales simultáneamente.⁶⁰ La condición jurídica que se otorga a los solicitantes aceptados también varía —por ejemplo, en algunos casos, la legalización es sólo por un año, tras el cual vuelven a encontrarse en situación irregular. Por último, cuando concluye un proceso de regularización, se registra una tendencia de ingreso de nuevos migrantes en situación irregular, que simplemente sustituyen a los anteriores.⁶¹

También hay una serie de métodos indirectos para medir el tamaño de la población de migrantes en situación irregular.⁶² Esos métodos intentan inferir el tamaño de la población comparando diferentes censos de población y registros, incluida información sobre nacimientos y defunciones, y tienen la ventaja de no depender del recuento de los migrantes en situación irregular.⁶³ Cabe citar el método residual, que utiliza los datos de los censos y la inmigración, y el método de la tabulación por sexo en los países de origen, que compara poblaciones previstas con poblaciones contemporáneas, observadas, para estimar el componente de migración irregular.⁶⁴ Otro método indirecto consiste en realizar encuestas entre los empleadores. Las estimaciones comparan los datos de los registros de población y de permisos de residencia para determinar qué personas trabajan con permiso de residencia vencido, sin permiso o con un permiso emitido por razones distintas al trabajo. Sin embargo, hay problemas para inferir el tamaño de la población de migrantes en situación irregular a partir de las estimaciones de la escala del empleo ilegal, lo que se debe, en parte, a que hay un cierto porcentaje de migrantes en situación irregular que no trabaja.

Aunque los métodos anteriormente mencionados permiten obtener ciertos datos útiles sobre la función y los patrones de la migración irregular en muchos países de destino, la información existente, por lo general, sigue siendo escasa,

⁵⁸ Pinkerton et al. (2004).

⁵⁹ Massey y Capoferro (2007).

⁶⁰ Clarke et al. (2003).

⁶¹ Garson (1999).

⁶² Delaunay y Tapinos (1998).

⁶³ IPPR (2006).

⁶⁴ Clarke et al. (2003).

obsoleta o poco fiable. En consecuencia, en los últimos años se han realizado actividades para mejorar las capacidades de recopilación de datos sobre la migración irregular. Entre las experiencias positivas cabe señalar, entre otras, el Módulo de Lucha contra la Trata de Personas, elaborado por la OIM, el Centro de información, reflexión e intercambio en materia de cruce de fronteras e inmigración (CIREFI) o estadísticas sobre la aplicación de la legislación en materia de inmigración que reúne la Comisión Europea, junto con Eurostat, el proyecto de investigación denominado “Clandestino”, que es coordinado por el Centro Internacional de Formulación de Políticas Migratorias, y los métodos mejorados de intercambio de datos e información que aplica Frontex (la agencia europea de coordinación de la cooperación entre los Estados miembros de la UE en la esfera de la gestión de fronteras).

- La Comisión Europea/Dirección General de Justicia, Libertad y Seguridad, elaboraba, junto con Eurostat, las denominadas “estadísticas CIREFI” —a saber, un sistema periódico de recolección de datos estadísticos sobre denegación de entrada, detenciones y deportaciones, proporcionados por los Estados miembros de la UE. Desde la aplicación del Reglamento sobre las estadísticas comunitarias en el ámbito de la migración, CE/862/2007, esos datos se conocen como estadísticas sobre el cumplimiento de la legislación en materia de inmigración, y están al acceso del público en el sitio web: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database.
- Desde su creación en 1999-2000, la base de datos del Módulo de Lucha contra la Trata de Personas, de la OIM, ha reunido información sobre unas 16.000 víctimas de trata en más de 90 países de destino de todo el mundo. La base de datos funciona ahora en 72 Oficinas exteriores de la OIM en todo el mundo, aunque la utilización de ese mecanismo varía de una a otra. (Para más información, véanse los comentarios de los mapas 4 y 5, y OIM, 2007).⁶⁵ En la región de la ASEAN, donde la base de datos se utiliza en las Oficinas exteriores de Tailandia e Indonesia, la OIM ha elaborado una guía de datos que pone de relieve los principios relativos a las mejores prácticas para la recolección de datos sobre la trata de personas, y la utilización de esos datos en la lucha contra la trata.
- El proyecto interdisciplinario del Centro Internacional de Formulación de Políticas Migratorias, denominado “*Clandestino – Undocumented Migration: Counting the Uncountable Data and Trends Across Europe*”, se elaboró con el propósito de prestar apoyo a los encargados de formular las políticas, en sus tareas de desarrollo y aplicación de políticas adecuadas en el ámbito de la migración irregular. Su objetivo fundamental es ofrecer un inventario y un análisis comparativo de datos y estimaciones sobre la migración irregular (contingentes y flujos) en determinados países de la UE, así como proponer un nuevo método para evaluar y clasificar los datos y estimaciones sobre la migración irregular en la UE. Además de los informes por países correspondientes al período 2000–2007, el principal resultado del proyecto es una base de datos <http://irregular-migration.hwwi.net/>, que presenta y clasifica (en términos de calidad baja, media o alta) estimaciones y datos sobre la migración irregular en la Unión Europea y en determinados Estados miembros.
- En 2009, Frontex intentó mejorar sus resultados en materia de recolección y análisis de datos operacionales, para lo cual, entre otras cosas, incluyó en sus investigaciones la cuestión de la trata de personas. Además, Frontex proporcionó formación técnica sobre intercambio de datos a las dependencias de análisis de riesgo de los países de los Balcanes Occidentales, así como asistencia en la organización de una plataforma de intercambio de información.

La migración irregular es un motivo de preocupación cada vez mayor para muchos países del mundo en desarrollo, en particular para los que son ahora países de tránsito y de destino.

4.2 Mejora de la capacidad para hacer cumplir las leyes

La prevención de la entrada no autorizada es un pilar fundamental de las medidas coercitivas relacionadas con la inmigración.⁶⁶ Los Estados se abocan cada vez más a la tarea de hacer cumplir sus leyes nacionales sobre inmigración más allá

⁶⁵ OIM (2007).

⁶⁶ Martin, S. (2008).

de sus propias fronteras, para lo cual aplican medidas coercitivas con la mayor antelación posible y antes de la llegada de los viajeros a la frontera. Mientras más lejos, más tiempo tienen los funcionarios del gobierno para examinar al individuo y sus documentos de viaje. Una vez que los viajeros llegan a la frontera, los funcionarios de inspección son presionados a tomar decisiones rápidas para no ocasionar demasiadas molestias a otros viajeros. Puede decirse que todo el concepto de ampliación de las fronteras hasta un lugar de primer contacto —ya sea por medios físicos o electrónicos— es una realidad del mundo contemporáneo móvil y de uso intensivo de tecnología de la información y las comunicaciones.

La emisión de visados generalmente se considera la primera línea de defensa contra la migración irregular, particularmente de personas que presuntamente permanecerán en el país de acogida tras el vencimiento de su autorización. Los visados usualmente autorizan al ciudadano extranjero a viajar a un país de destino, aunque los titulares pueden ser objeto de nuevas inspecciones a su llegada. Los procedimientos de autorización e inspección previos a la partida y en ruta que aplican funcionarios de los países de destino son otra forma de prevenir la entrada de migrantes en situación irregular. Muchos países utilizan a funcionarios de inmigración para que trabajen con gobiernos extranjeros y personal de líneas aéreas en la identificación de las personas que viajan con documentos falsificados y en la lucha contra las operaciones de tráfico de migrantes y trata de personas. La preinscripción de viajeros frecuentes es otra forma de autorizar previamente a ciertos ciudadanos extranjeros, lo que permite disponer de más tiempo y atención para los visitantes respecto de los cuales las autoridades tienen menos información. La Red Electrónica Segura Para Inspección Rápida de Viajeros (SENTRI, por sus siglas en inglés) se encarga de la autorización previa de las personas que cruzan la frontera entre los Estados Unidos de América y México con el fin de determinar si tienen residencia segura en alguna de las ciudades fronterizas, y si representan algún riesgo de seguridad.

Las sanciones a las compañías que transportan migrantes no autorizados para su ingreso en el país de destino son otro medio de impedir la migración irregular. Las leyes nacionales de varios Estados requieren que las compañías de transporte comunes que dan servicio a sus territorios internacionalmente (por mar, aire y tierra) verifiquen los documentos de viaje de

todos los pasajeros que vienen a bordo. Las compañías que no cumplen esas disposiciones deben abonar una multa.

La mayoría de los países exige que los pasajeros pasen por algún tipo de inspección en frontera, incluidos los que son portadores de visados. Los controles de entrada adolecen de las mismas deficiencias que la emisión de visados, en el sentido de que los funcionarios deben formarse un criterio sobre la probabilidad de que las personas se queden ilegalmente en el país, sobre la base de muy poca, o ninguna información verificable. Uno de los sistemas de inspección más ambiciosos es el *US-VISIT* (Tecnología de Indicadores de Condición de Visitante de Inmigrante de los Estados Unidos), que permite obtener información automatizada sobre cada pasajero que entra (y posiblemente que sale) del país. Recoge información sobre fechas de llegada y partida, nacionalidad, nombre completo, fecha de nacimiento, ciudadanía, sexo, número y lugar de emisión del pasaporte, país de residencia, número del visado estadounidense, fecha y lugar de emisión (si procede), y dirección completa en los Estados Unidos de América, entre otros datos. También recoge información biométrica, que incluye una fotografía digital y huellas de los dedos índices de ambas manos. El sistema se introdujo primero en los aeropuertos y puertos marítimos, y luego en los puestos de entrada terrestres, por los que atraviesa un número mucho mayor de personas todos los días. Los controles de partida —examen del visado o pasaporte del visitante y nueva toma de huellas digitales— se están poniendo a prueba en 12 grandes aeropuertos.

La identificación de los documentos fraudulentos que utilizan los migrantes en situación irregular es otro medio de hacer cumplir las leyes. Una manera de reducir la falsificación consiste en emitir pasaportes y visados de lectura mecánica, e incorporar datos biométricos en los documentos de viaje. Al respecto, el Centro Africano de Fortalecimiento Institucional ha estado trabajando con un Grupo Asesor Técnico sobre Documentos de Viaje de Lectura Mecánica, en 12 países africanos que actualmente no emiten pasaportes de lectura mecánica. La incorporación de características de seguridad en los pasaportes, visados y documentos de residencia hace que sean más costosos y más difíciles de falsificar. Los documentos también pueden incorporar características biométricas como huellas dactilares o fotografías digitales, que son casi imposibles de replicar. Para máximo

efecto, los documentos deben vincularse a una base de datos que permita la identificación de los titulares legítimos de los documentos. La mayor seguridad de los documentos tiene que correr pareja con la capacitación del personal en la identificación de documentos fraudulentos. Entre las numerosas iniciativas aplicadas con el apoyo de la OIM en esa esfera se cuenta el Sistema de Identificación Personal e Inscripción (PIRS por sus siglas en inglés), que es un sistema de información sobre la gestión de fronteras que permite obtener datos biográficos de los viajeros que entran y salen por los puestos fronterizos, lo que significa una solución inicial amplia, flexible, eficaz desde el punto de vista de los costos y razonable para los Estados cuyos sistemas de obtención de datos son inadecuados, o que carecen de ellos. En los últimos años, la OIM ha realizado evaluaciones técnicas de la gestión de la identidad en diversos países, incluidos Belarús, Jamaica y Mauritania.

La aplicación de medidas coercitivas en fronteras es otro elemento de fundamental importancia de las actividades para hacer cumplir las leyes. Las estrategias para poner coto a las entradas clandestinas incluyen la posibilidad de contar con un mayor número de personal mejor capacitado para el patrullaje de las fronteras y las rutas marítimas, y tecnología que ayude a identificar a los que intentan ingresar. La interdicción en alta mar, de preferencia cerca de los puertos de embarque, se utiliza para frenar las partidas en embarcaciones. Ese tipo de medidas de control en fronteras atrae ya una importante labor de creación de capacidad, pero aún queda mucho por hacer, como lo demuestra el hecho de que, a pesar de las grandes inversiones efectuadas, hay una considerable actividad de cruce clandestino en la frontera entre los Estados Unidos de América y México. Recientemente, la OIM ha realizado evaluaciones de gestión de fronteras en la República Democrática del Congo, Jordania, Namibia, Malawi, Sierra Leona, la República Árabe Siria y Uganda.

En la medida en que la migración irregular es acelerada por la demanda de mano de obra, las medidas coercitivas en el lugar de trabajo son otro importante elemento de disuasión. Muchos países imponen sanciones a los empleadores que contratan migrantes en situación irregular. Las normas relativas al nivel de información que debe tener el empleador sobre las condiciones de inmigración del trabajador son distintas. En numerosos países con deficientes sistemas de verificación de la identidad, los empleadores suelen eludir las sanciones aduciendo que no

contrataron “a sabiendas” al migrante irregular que se hacía pasar por trabajador autorizado. En los países que aplican sistemas más rigurosos de verificación de la identidad, la contratación de una persona no autorizada para trabajar puede constituir una violación de las normas. Además de la verificación de las condiciones de inmigración, las medidas coercitivas en el lugar de trabajo incluyen las violaciones de las normas laborales básicas, incluidos el pago de los salarios mínimos o vigentes, las normas de salud y seguridad, la remuneración de las horas extraordinarias y las restricciones en materia de trabajo infantil. Los empleadores también pueden ser objeto de investigación para determinar si han efectuado, o no, el pago de los impuestos sobre los sueldos.

4.3 Regularización de la condición jurídica de los migrantes

Otro tipo de estrategia normativa amplia en el ámbito de la migración irregular es la regularización —en otras palabras, la concesión de una situación de residencia legal a los migrantes no autorizados que ya se encuentran en el país.⁶⁷ Por lo común, la regularización se lleva a cabo conjuntamente con nuevas actividades de prevención —en realidad, brindan la oportunidad de empezar de nuevo, mientras se ponen en práctica las nuevas medidas coercitivas. Generalmente, los encargados de formular las políticas prefieren el término “regularización” en lugar de “amnistía”, que es el que suelen utilizar los opositores. La amnistía tiene una connotación de perdón de transgresiones cometidas anteriormente, mientras que la regularización se promueve como una manera de abordar la irregularidad ofreciendo a los migrantes autorización para residir y trabajar en el país.

Los proponentes suelen explicar que la regularización se aplicará solamente a los migrantes en situación irregular que no hayan violado las leyes, aparte de las disposiciones de inmigración. Los programas de regularización generalmente requieren que los migrantes se hagan merecedores a su situación de residencia legal a través del empleo continuado en el país de acogida.⁶⁸ Varios países de Europa Meridional aplican programas periódicos de legalización, que otorgan un permiso de trabajo de un año

⁶⁷ Martin, S. (2008).

⁶⁸ Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (2005).

a los migrantes que se encuentran viviendo y trabajando en sus territorios ilegalmente. Si conservan su empleo, pueden renovar sus permisos de residencia y de trabajo. Tras un período de tiempo determinado, pueden obtener la residencia por tiempo indefinido, con lo que se colocan en el camino hacia la ciudadanía.

La regularización puede aplicarse a toda la población irregular, o limitarse a una subsección de la población de migrantes (generalmente definida en términos del tiempo que hayan estado residiendo en el país). Asimismo, es posible aplicar diferentes criterios de regularización a distintos grupos. Durante el programa de regularización de 1986 en los Estados Unidos de América, por ejemplo, los trabajadores no agrícolas sólo podían legalizar su situación si habían estado en el país durante un período prolongado (anterior al 1º de enero de 1982), mientras que los trabajadores agrícolas de temporada tenían la posibilidad de legalizar su situación si podían demostrar que habían trabajado un determinado número mínimo de horas en la agricultura en los tres años anteriores.

Aunque los programas de regularización suscitan la mayor atención en materia de normas públicas, hay otros medios que los migrantes en situación irregular pueden utilizar para legalizar su situación. Pueden acceder a la regularización contrayendo matrimonio con un ciudadano o residente legal permanente, pueden obtener asilo u otro tipo de estatuto que impida su deportación, o pueden encontrar un trabajo que les ofrezca la oportunidad de adquirir una situación legal. La facilidad con que los migrantes en situación irregular pueden llegar a reunir los requisitos para obtener una condición jurídica reconocida varía de un país a otro. Numerosos países exigen que los migrantes retornen a sus países para solicitar un visado —algo que los migrantes en situación irregular pueden no estar muy inclinados a hacer si temen que no podrán ingresar nuevamente en el país. Los Estados Unidos de América han promulgado legislación que permite a los migrantes en situación irregular, que ingresaron en el país antes de una determinada fecha, regularizar su situación en lugar de enfrentar posibles prohibiciones de reingreso. Sin embargo, la legislación tiene plazos fijos y no es un medio para que nuevos migrantes puedan regularizar su situación.

Las iniciativas de regularización, formales o informales, pueden ser contraproducentes si se

aplican sin medidas adecuadas para prevenir futuros flujos. Si se tiene la impresión de que todos los que entran ilegalmente pueden regularizar su situación con sólo permanecer un tiempo suficientemente prolongado, la regularización actuará como un imán y propiciará mayor migración irregular. Por el contrario, aplicada en combinación con nuevas medidas coercitivas o de admisión legal, la regularización puede permitir que las autoridades centren su atención en la prevención de nuevos movimientos y no en la detención de las personas que ya han establecido vínculos y poseen haberes en el país de destino.⁶⁹

4.4 Gestión de la detención y la deportación

Aunque la prevención es el enfoque normativo que se prefiere para frenar futuros flujos irregulares, y la regularización generalmente parece un mecanismo lógico cuando se introducen nuevas medidas de prevención, la expulsión de algunos migrantes en situación irregular puede servir a los mejores intereses del país de destino. Ahora bien, localizar a los migrantes en situación irregular puede ser una tarea difícil.

Para detectar la presencia de extranjeros en sus territorios, los países aplican prescripciones en materia de inscripción, control de documentos de identidad y sistemas de cotejo de las entradas y salidas del país. Los sistemas de rastreo son mecanismos costosos que, si se implementan de manera inapropiada, pueden violar la privacidad y las libertades civiles de los ciudadanos y los extranjeros, sin identificar de manera eficiente y efectiva a los que se encuentran en el país o trabajan sin la debida autorización. Esos sistemas son particularmente problemáticos cuando parecen involucrar la elaboración de perfiles raciales, étnicos o religiosos. Tales caracterizaciones no son necesariamente problemáticas si se basan en información concreta que abarque una amplia gama de indicadores y se utilizan junto con otros mecanismos para hacer cumplir las leyes. Sin embargo, cuando los perfiles se basan en simples características, como la apariencia o el modo de hablar de una persona, que hacen que parezca extranjera, pueden resultar contraproducentes desde el punto de vista de las medidas para

⁶⁹ Martin, S. (2008).

hacer cumplir las leyes, ya que se corre el riesgo de violar los derechos de personas inocentes.

La capacidad para identificar, detener y devolver a sus lugares de origen a los migrantes en situación irregular es limitada en todos los países. Generalmente, las actividades en ese ámbito se centran en grupos específicos, y en quienes representan riesgos de seguridad — los presuntos terroristas y delincuentes, por ejemplo. Otras personas pueden ser objeto de procedimientos de expulsión si su presencia es detectada por las autoridades —por ejemplo, en inspecciones no anunciadas en los centros de trabajo, o cuando se rechaza una solicitud de asilo o alguna prestación social relacionada con la inmigración.

En general, es mucho más fácil expulsar a las personas en los puertos de ingreso, que a las que han residido durante un período prolongado en el país de destino. Los Estados aplican distintos procedimientos para expulsar a las personas inadmisibles en los puertos de ingreso. Los Estados Unidos de América, por ejemplo, aplican un procedimiento de exclusión acelerada que autoriza a los inspectores a emitir una orden de viaje para los extranjeros que ingresan sin documentos, con documentos falsificados o con documentos legítimos obtenidos por medios fraudulentos. Si son expulsados por esas razones, pueden tener prohibido el reingreso en los Estados Unidos de América durante cinco años. La única excepción al proceso acelerado se aplica a los solicitantes de asilo.

La detención desempeña un papel importante para asegurar que la persona no saldrá del país antes de la expulsión. La detención puede ser una solución si existe un riesgo considerable de fuga. Las políticas de detención varían en todo el mundo. En algunos países, como Australia y los Estados Unidos de América, la detención es automática y puede usarse por un período prolongado para ciertas categorías de nacionales extranjeros, particularmente aquellos que llegan sin documentación adecuada y aquellos que han cometido ciertos delitos penales. En otros países, la detención se aplica en función de cada caso en particular, y sólo por períodos cortos. El Convenio Europeo de Derechos Humanos, por ejemplo, no permite la detención prolongada a menos que un Estado miembro tenga la posibilidad real de expulsar a alguien. Sin embargo, incluso en la Unión Europea, existen diferencias en las políticas de detención, y las normas relativas a

la detención arbitraria, en el marco del Convenio Europeo de Derechos Humanos, no están claramente expuestas.

El retorno es un componente integral de los enfoques amplios de la migración irregular y, en la medida de lo posible, debe ser voluntario, ha de basarse en la decisión con conocimiento de causa de la persona interesada, y se realizará dentro de las normas de respeto de la persona y su dignidad, y con posibilidades de reintegración en el país de origen. Por el contrario, la deportación es costosa, no suele contar con el beneplácito de la opinión pública, puede crear tensiones en los países de origen, y rara vez aborda las causas básicas de la migración irregular —lo que podría lograrse, por ejemplo, ayudando a las personas que retornan a ser miembros productivos de la sociedad tras el regreso a sus países de origen. La OIM ofrece programas de asistencia para el retorno voluntario y la reintegración desde hace casi tres decenios y, aunque no se centran exclusivamente en los migrantes en situación irregular, sí ofrecen ayuda a esos migrantes y a las personas cuyas solicitudes de asilo hayan sido denegadas. Las actividades abarcan la etapa previa a la partida y el transporte y, lo que es importante, también la etapa consecutiva a la llegada, con inclusión de formación, ayuda para la educación y subvenciones para la reintegración. Normalmente, esas actividades están destinadas a comunidades de retorno, más bien que a personas que retornan.

4.5 Reglamentación de la migración y el empleo

Un enfoque amplio de la migración irregular ofrece otras posibilidades a los empleadores para contratar trabajadores extranjeros cuando los trabajadores del país no desean, o no pueden realizar, los trabajos que se encomiendan a los migrantes en situación irregular. El establecimiento de programas de trabajo legal o el aumento del número y tipo de permisos de trabajo que se conceden puede significar una opción distinta a la migración irregular para algunos migrantes. El grado en que los programas de trabajo legal contrarrestan la migración irregular depende de una serie de factores, a saber: las sanciones que se aplican a los empleadores que contratan trabajadores irregulares; los incentivos para contratar trabajadores legales en lugar de mantener una fuerza de trabajo irregular; el derecho de quienes

se encuentran en situación irregular a participar en programas de trabajo legal; el alcance relativo del programa de trabajo; los procedimientos que se utilizan para tramitar las solicitudes de los empleadores; y los requisitos que deben cumplir los posibles trabajadores para obtener visados.⁷⁰

Como se ha explicado en la sección anterior, los programas de trabajo legal de extranjeros conceden distintos períodos de permanencia a los migrantes. Los programas de temporada, generalmente, dan por sentado que el trabajo es temporal y que los migrantes permanecerán en el país solamente el tiempo que dure la temporada, retornando a sus países de origen cuando termine el trabajo. Ese tipo de programa suele comprender circulación, de manera que los trabajadores vuelven el año siguiente para realizar el mismo servicio. Los programas de trabajo temporal suelen ser de mayor duración, pero también se supone que los trabajadores extranjeros retornarán a sus países. La duración de la permanencia puede fluctuar desde varios meses hasta varios años. Ahora bien, la contratación de trabajadores temporales para realizar trabajos permanentes plantea una serie de problemas. Dado que el trabajo no tiene un final natural, suele existir una situación de presión para permanecer más allá del plazo autorizado en el visado. Los empleadores no quieren perder a los buenos trabajadores, y los empleados no desean necesariamente retornar a sus países de origen. En realidad, los visados de trabajo temporales son visados de tránsito que admiten a los trabajadores por un período de prueba. Si el empleador desea conservar al trabajador, éste puede solicitar la residencia permanente. O, si el visado del trabajador se ha renovado varias veces, y el migrante puede demostrar que tiene la posibilidad de continuar trabajando, el gobierno puede emitir un permiso de trabajo permanente. Son pocos los países que otorgan posibilidades inmediatas de entrada con residencia permanente a los trabajadores poco calificados y, en muchos casos, no ofrecen ningún medio para esa transición. En tales circunstancias, los trabajadores extranjeros dependen en gran medida de la buena voluntad de los empleadores y pueden ser reacios a cuestionar sus salarios y condiciones de trabajo.⁷¹

Para reducir la migración irregular puede ser necesario centrar la atención en los programas de trabajadores extranjeros que desempeñan ocupaciones particularmente

peligrosas. La mayoría de los migrantes en situación irregular desempeñan un número de ocupaciones relativamente reducido en unas cuantas industrias, y pocas de ellas suelen tener altos porcentajes de migrantes en situación irregular en su fuerza de trabajo. Sin embargo, la dependencia de las industrias en la mano de obra extranjera puede cambiar rápidamente. En el transcurso de diez años, en los Estados Unidos de América, por ejemplo, el sector de la elaboración de alimentos pasó de una fuerza de trabajo integrada en su mayor parte por trabajadores nacionales a otra integrada mayormente por inmigrantes.

El peligro al instituir nuevos programas de trabajadores extranjeros es que las industrias que no dependen de la mano de obra extranjera empiecen a recurrir a esa nueva oferta de trabajadores, en tanto que las que se encuentran cómodas con su fuerza de trabajo sigan empleando migrantes en situación irregular. En ese caso, los programas legales no son un sustituto de la migración irregular. Además, si la demanda excede la oferta de trabajadores legales, los nuevos programas en realidad pueden propiciar una nueva migración irregular para cubrir las vacantes.

La reglamentación y la reforma de los sistemas de inmigración legal también pueden ayudar a frenar la migración irregular con fines de reunificación de la familia, y con fines de empleo directo. En los Estados Unidos de América, por ejemplo, el tiempo que es preciso esperar normalmente para que los cónyuges e hijos menores de edad de residentes permanentes legales puedan obtener sus propias tarjetas verdes es de cinco años. Los residentes de México deben esperar períodos aún más largos. Ello obedece a los límites legales del número de visados que se concede cada año, así como a demoras administrativas en la tramitación de las solicitudes. En lugar de soportar tan largas separaciones, muchas esposas e hijos emigran por canales irregulares.

Generalmente, se da por sentado que sólo los países de destino tienen interés en reducir el número de migrantes en situación irregular. Filipinas es un ejemplo de país de origen que también ha adoptado medidas para reducir la posibilidad de que los migrantes que salen del país pasen a una situación irregular.⁷² Filipinas

⁷⁰ Martin, P. (2010).

⁷¹ Shah (2010).

⁷² Skeldon (2008).

ha llevado a cabo campañas de concienciación entre los posibles migrantes en relación con la contratación ilegal y ha introducido sanciones que se aplican a los agentes de contratación que violan la ley. El país ha logrado reducir el número de migrantes que salen de su territorio de manera irregular, proteger a sus migrantes en el extranjero y, en general, gestionar las corrientes de trabajadores migrantes.

Una esfera específica de creación de capacidad en los países de origen se relaciona con el carácter burocrático del procedimiento que hay que seguir para la salida. Los costos y la facilidad para obtener un pasaporte, por ejemplo, pueden ser importantes. Además, los posibles migrantes normalmente deben obtener algún tipo de certificado que confirme que no tienen antecedentes penales, y un certificado médico, antes de siquiera ponerse en contacto con un agente de contratación de trabajadores o con un consulado extranjero para obtener un visado de trabajo. Aunque esos requisitos son impuestos por los probables países de destino, la facilidad para obtener la documentación, aparte de las visitas consulares, depende en gran medida de la burocracia en el país de origen. Los cobros oficiales, pero también el esfuerzo necesario para realizar las gestiones en instancias públicas de compleja estructura, donde puede existir un considerable grado de corrupción de pequeña envergadura, pueden significar un proceso prolongado y cada vez más oneroso simplemente para obtener la autorización para salir del país. La opción es recurrir a un agente que se encargue de toda la tramitación de documentos, tal vez fraudulenta, para facilitar una pronta salida. En algunos casos, el tráfico de migrantes y la migración irregular pueden obedecer tanto a la burocracia en los países de origen como a deficiencias de la política migratoria en los países de destino.

4.6 Creación de capacidad en los países de tránsito

Cada vez son más numerosos los migrantes que pasan por países de tránsito, y que se quedan allí en situación de desamparo.⁷³ Su situación pone de manifiesto la necesidad de mayor creación de capacidad en los países de tránsito, donde las investigaciones recientes indican que las leyes y políticas nacionales

son, por lo general, inadecuadas o se aplican deficientemente. Además, la evolución de los patrones y las políticas en el ámbito de la migración internacional en el futuro próximo puede dar lugar al surgimiento de importantes nuevos países de tránsito.

A pesar de que las leyes internacionales y regionales de derechos humanos, el derecho de los refugiados, el derecho penal y el derecho laboral ofrecen una sólida base para el desarrollo, el establecimiento y el fortalecimiento de los marcos jurídicos existentes a escalas nacional y regional, la aplicación efectiva de esas normas en las complejas situaciones de gestión de la migración que plantea la migración irregular en los países de tránsito sigue siendo problemática. La igualdad y la no discriminación son elementos esenciales de cualquier marco de Estado de Derecho; la OIM trabaja con los gobiernos y otros interlocutores en varias partes del mundo para combatir la discriminación y la xenofobia de que son objeto los migrantes. Por ejemplo, en Ucrania, la Iniciativa por la Diversidad ha logrado fomentar actitudes más positivas hacia la comunidad de migrantes y respalda al Gobierno, y a sus homólogos, en actividades destinadas a fomentar el diálogo intercultural y desarrollar políticas y legislación.⁷⁴

La formulación de políticas coherentes y el desarrollo de legislación y programas apropiados, por muy loables e innovadores que sean, no pueden dar buenos resultados por sí solos. Las actividades complementarias de fortalecimiento institucional son fundamentales. En particular, ha de impartirse capacitación a los funcionarios gubernamentales, con el fin de concienciarlos sobre la complejidad de los movimientos migratorios mixtos, y de que estén en condiciones de identificar no sólo a los posibles solicitantes de asilo y refugiados, mediante, por ejemplo, procedimientos fronterizos que tengan en cuenta la protección, sino también las necesidades de los migrantes particularmente vulnerables, como las víctimas de la trata, los menores no acompañados y separados de sus familiares, y las personas que han sido objeto de violencia de género. La OIM realiza actividades de capacitación en diversas partes del mundo en los ámbitos de la gestión de fronteras, el derecho internacional sobre migración y la lucha contra la trata de personas. A través de esas actividades se encaran las complejidades y desafíos que

⁷³ Crisp y Rossi (2010).

⁷⁴ <http://www.iom.int/jahia/Jahia/pid/2026>

plantean los movimientos migratorios mixtos, y se identifican cabalmente los derechos humanos y las necesidades de los migrantes. Las actividades de consolidación institucional de la OIM, incluida la capacitación, también están destinadas a otros interlocutores, como los grupos del sector privado y de la sociedad civil. En la India, por ejemplo, la oficina de la OIM en Hyderabad contrata los servicios de empresas del sector privado para impartir formación y crear oportunidades para las víctimas de la trata, mientras que en la Jamahiriya Árabe Libia dichas actividades están destinadas a la sociedad civil y se ocupan de la lucha contra la trata de personas, los flujos mixtos y la asistencia de primera necesidad.

La capacidad en materia de devolución de los migrantes en tránsito en situación irregular es otra importante estrategia. La OIM aplica una serie de programas de asistencia para el retorno voluntario y la integración, encaminados a fortalecer la capacidad de los países de tránsito en la gestión de sus casos de retorno, con inclusión de los países de Europa Oriental, el Mediterráneo, Asia Sudoriental y las Américas. En ocasiones, los países de destino han proporcionado financiación y apoyo de expertos para esos programas, con el propósito de fortalecer los vínculos de la gestión de la migración en la cadena transnacional de la migración irregular.

4.7 Lucha contra el tráfico de migrantes y la trata de personas

En el contexto más amplio de la migración irregular, las revisiones de las políticas han puesto de relieve una serie de puntos débiles específicos en las respuestas nacionales al tráfico de migrantes y la trata de personas. Al respecto, las iniciativas de creación de capacidad con fines determinados pueden tener repercusiones positivas en la recolección de datos, el fortalecimiento de las leyes y políticas nacionales, las medidas para hacer cumplir las leyes, los servicios para las víctimas, la gestión de fronteras y los mecanismos nacionales de coordinación y consulta.

Son muy pocos los países que realizan actividades sistemáticas de recolección de datos sobre el tráfico de migrantes o la trata de personas. Inclusive en el caso de los que sí lo hacen, hay problemas conceptuales y prácticos que dificultan la disponibilidad de datos fiables.

Diferentes Estados, por ejemplo, definen el tráfico de migrantes y la trata de personas de distintas maneras, y los migrantes pueden pasar, de un momento a otro, de la situación regular a la irregular, y de ser personas objeto de tráfico a víctimas de la trata de personas. También hay una serie de problemas de índole más práctica. La trata de personas es generalmente un delito del que se tiene poca información, debido al temor de las víctimas a ser objeto de represalias de los traficantes, o a ser penalizadas por el Estado. Casi todas las fuentes están de acuerdo en que no se hay un registro que consigne a la mayoría de los migrantes en situación irregular, incluidos quienes son víctimas de tráfico o de trata. Otro problema es el acceso a los datos recopilados (por limitados que sean). En muchos países, la recolección de esos datos está a cargo de las agencias policiales y no se ponen a disposición del público. Por otro lado, la información y los datos que pueden determinar la situación de irregularidad de una persona suelen estar dispersos entre distintas entidades, como las instancias gubernamentales, la policía y las oficinas de empleo, lo que dificulta la cooperación y el acceso a los datos.

Las políticas nacionales relativas al tráfico de migrantes y la trata de personas están evolucionando de modo distinto, pero, tras la firma de los Protocolos de Palermo, la mayoría de los países están intensificando sus actividades encaminadas a la reforma normativa y legislativa. En la mayoría de los países ya existen disposiciones jurídicas contra la complicidad en los cruces ilegales de fronteras. Muchos gobiernos aplican fuertes sanciones penales a los traficantes de personas. Medidas relativas al blanqueo de dinero y a la identificación, el rastreo, la congelación, la incautación y el decomiso de medios y bienes provenientes del delito, son otros importantes medios de prevenir y reducir el tráfico y la trata de personas. El enjuiciamiento de los contrabandistas y traficantes generalmente no es un procedimiento adecuado en el marco de la legislación de los distintos países, y los testigos y víctimas no gozan de suficiente protección. Además, es urgente desarrollar capacidades para supervisar y evaluar la eficacia de las políticas destinadas a combatir el tráfico de migrantes y la trata de personas, como recomienda la Oficina General de Cuentas del Gobierno de los Estados Unidos de América.⁷⁵

⁷⁵ GAO (2006).

La limitada labor de investigación efectuada indica que en los países de origen, de tránsito y de destino, funcionarios públicos corruptos frecuentemente son parte de las redes que facilitan el tráfico de migrantes y la trata de personas.⁷⁶ En consecuencia, es preciso impartir formación y aplicar iniciativas de lucha contra la corrupción, con el fin de reforzar la asistencia técnica con vistas al desarrollo de legislación y políticas.

Otro componente imprescindible para frenar el tráfico de migrantes y la trata de personas es la investigación penal. En varios países, las agencias que se ocupan de la investigación de delitos financieros han ampliado sus funciones para abarcar la investigación de la delincuencia organizada, incluida la trata de personas. Otro enfoque consiste en establecer nuevas dependencias. Se ha brindado cierto grado de cooperación internacional para el desarrollo de capacidades de investigación: la INTERPOL facilita, coordina y presta asesoramiento técnico a las estructuras nacionales de investigación, al igual que la Iniciativa de Cooperación en Europa Sudoriental (SECI, por sus siglas en inglés) – Centro Regional de Lucha Contra el Delito Transfronterizo. No obstante, son los países desarrollados los que tienen capacidades de investigación sólidas; los países menos adelantados tienen problemas comunes que incluyen la falta de recursos, limitados conocimientos técnicos y corrupción.

Las necesidades de las víctimas de la trata pueden ser distintas de las necesidades de los migrantes objeto de tráfico, pero se requieren algunos enfoques comunes. Los programas de concienciación revisten particular importancia para ofrecer a las víctimas información sobre las medidas de protección, asistencia y otros servicios a su disposición (véase, también, el recuadro 5 sobre el Fondo Global de Asistencia y el Mecanismo de asistencia humanitaria para migrantes desamparados, de la OIM). También es preciso impartir formación a fiscales, jueces, oficiales de la policía, guardias de fronteras, miembros de las dependencias de inspección laboral y trabajadores sociales, con el fin de fortalecer la capacidad de los Estados para ofrecer una protección adecuada a las víctimas. Dado el número de mujeres y niños (incluidos menores no acompañados) que son objeto de tráfico y de trata de un país a otro, es evidente

que esos servicios se deben prestar teniendo en cuenta el sexo y la edad. También deben estar adaptados a los distintos niveles de explotación y abuso que se suelen conllevar los delitos de tráfico de migrantes y trata de personas, que frecuentemente están interconectados.

Algunos componentes de las estrategias más amplias sobre gestión de fronteras seguras son especialmente pertinentes para combatir el tráfico de migrantes y la trata de personas, que con frecuencia dependen de documentos fraudulentos y cruce ilegal de fronteras. Figuran entre dichos componentes una adecuada labor de gestión de fronteras y de gestión previa al cruce de fronteras —por ejemplo, mediante inspecciones previas de los pasajeros, la utilización de oficiales de enlace en la inspección previa de los pasajeros, la utilización de los servicios de funcionarios de enlace de inmigración, el establecimiento de Acuerdos de Información Avanzada de Pasajeros, y la imposición de sanciones a los transportistas, así como la mejora de la seguridad de los documentos personales de los migrantes, con inclusión de cédulas de identificación, códigos de lectura mecánica en los pasaportes y documentos de viaje, y la utilización de la biométrica.

Con el fin de mejorar la coordinación intragubernamental en la lucha contra el tráfico de migrantes y la trata de personas, los gobiernos de países como Australia, Filipinas y los Estados Unidos de América, han creado mecanismos interministeriales para abordar las cuestiones normativas multifacéticas del fenómeno. Para contar con políticas nacionales eficaces es preciso también celebrar consultas con la sociedad civil, en especial con los grupos de migrantes. Por ejemplo, el análisis de las razones por las cuales puede ser difícil transferir a otros países el eficaz enfoque normativo que aplica Australia al tráfico de migrantes y la trata de personas incluye la observación de que algunas de esas políticas serían difíciles de aplicar en los países europeos, en particular, si existe el riesgo de que ocasionen tensiones entre las comunidades étnicas.⁷⁷

4.8 La cuestión de los flujos mixtos

Los flujos mixtos, o “movimientos migratorios mixtos”, se producen cuando en los movimien-

⁷⁶ Koser (2008).

⁷⁷ Koser (2005).

tos migratorios se incluye a refugiados. Los refugiados utilizan las mismas rutas y medios de transporte, emplean los servicios de los mismos traficantes, y compran los mismos documentos fraudulentos a los mismos proveedores. Se desplazan por las mismas rutas, por los mismos países de tránsito y, generalmente, con la esperanza de llegar a los mismos países de destino. En muchos casos, a esos refugiados se unen otros viajeros que tienen necesidades y derechos específicos en materia de protección y asistencia, incluidas las víctimas de la trata de personas, así como menores no acompañados y niños que han sido separados de sus progenitores. Existe un amplio consenso en el sentido de que esos movimientos probablemente aumentarán en el futuro.⁷⁸

Las personas que integran los flujos mixtos, trátense de refugiados o de otros tipos de migrantes, están expuestas a muchos de los mismos peligros y violaciones de los derechos humanos en el curso de su viaje. Figuran entre ellos la detención y el encarcelamiento en condiciones inaceptables, el abuso físico y el acoso por motivos raciales, así como vulnerabilidad al robo, la extorsión, el empobrecimiento y la destitución. Los que viajan en embarcaciones se exponen a ser interceptados, abandonados o morir ahogados, mientras que los que viajan por tierra pueden ser devueltos o trasladados a lugares alejados o peligrosos. Las personas que están en pleno desplazamiento y pierden o destruyen sus documentos de identidad pueden verse impedidas de establecer su nacionalidad, pasando a convertirse en apátridas, con lo cual les es sumamente difícil retornar al propio país.

Ese tipo de flujos es de creciente interés para ciertas organizaciones y entidades regionales, como la OIM, la Federación Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR), varios Procesos Consultivos Regionales (incluido el Diálogo sobre las Migraciones de Tránsito en el Mediterráneo), el Consejo de Europa, y la Unión Africana. Un motivo de particular inquietud para el ACNUR es que las medidas nacionales destinadas a poner coto a la migración irregular puedan aplicarse indiscriminadamente y hacer que sea muy difícil, o imposible, que los refugiados ingresen en un país en el que puedan solicitar asilo. El ACNUR trabaja con los gobiernos y otras partes interesadas en un intento por asegurar que la tendencia a imponer

formas de gestión de la migración más estrictas no comprometa el derecho de asilo. La base de dicha estrategia se encuentra en una iniciativa titulada “Protección de Refugiados y Migración Mixta: Plan de Acción de los 10 Puntos”. Los elementos clave incluyen: organización de disposiciones para la identificación de los refugiados y solicitantes de asilo a su llegada, dándoles la oportunidad de que sus solicitudes de asilo se tengan debidamente en cuenta; mejora de las actuales disposiciones relativas a la seguridad y rapidez del desembarco de pasajeros que hayan sido rescatados o interceptados en el mar; y consolidación de la capacidad de los Estados para desarrollar las políticas, prácticas e instituciones necesarias para admitir a los solicitantes de asilo en su territorio, evaluar sus reclamaciones y ofrecer soluciones a quienes reúnen los requisitos para obtener el estatuto de refugiado.

La OIM realiza actividades en cinco esferas de trabajo principales, en respuesta a los retos que plantean los flujos mixtos. La primera es la prestación de asistencia directa a los migrantes, por ejemplo por conducto del Fondo Global de Emergencia y el Mecanismo de asistencia humanitaria para migrantes desamparados (véase el recuadro 5), en especial a los hombres, mujeres y niños que han sido objeto de trata, así como a otros migrantes desamparados o particularmente vulnerables. La segunda es la ayuda a los Estados para desarrollar políticas y legislación adecuadas, y aplicarlas en condiciones de igualdad y no discriminación. La tercera consiste en impartir formación a las partes interesadas pertinentes, con inclusión de funcionarios del gobierno, empresas del sector privado (por ejemplo, en la India) y la sociedad civil (por ejemplo, en la Jamahiriya Árabe Libia), además de prestar asistencia a los encargados de la formulación de políticas en el plano regional —por ejemplo, por conducto del Centro Africano de Fortalecimiento Institucional (en la República Unida de Tanzania) y del Centro de investigación y capacitación sobre migración (en la República de Corea). La cuarta se refiere a la difusión de información a posibles migrantes y en los países de destino —por ejemplo, a través de campañas de radiodifusión en Somalia y programas de concienciación para niños de edad escolar en el Cáucaso Meridional. La última esfera de trabajo comprende la promoción de las asociaciones y la cooperación, tanto a escala interestatal como interinstitucional. Esas dos últimas iniciativas se examinan por separado en las dos secciones siguientes.

⁷⁸ Crisp (2008).

Recuadro 5: Fondo Global de Asistencia de la OIM para la Protección y la Reintegración de Personas Objeto de Trata y Mecanismo de asistencia humanitaria para migrantes desamparados

Habida cuenta del número cada vez mayor de migrantes vulnerables en los países de destino, de tránsito y de origen, la OIM estableció el Fondo Global de Asistencia a modo de mecanismo de ayuda de emergencia específica para hombres, mujeres y niños objeto de trata a través de fronteras internacionales, y que no reúnen los requisitos para recibir ayuda por conducto de proyectos regionales o nacionales comparables. Su objetivo es ofrecer alojamiento seguro, atención médica, ayuda psicológica, asistencia jurídica, ayuda para tramitar documentos de viaje extraviados o robados y asesoramiento sobre la carrera profesional, por mencionar sólo unos cuantos aspectos.

El Fondo Global de Asistencia también ofrece la opción de recibir ayuda para el retorno voluntario en los casos en que el beneficiario expresa el deseo de retornar a su país de origen, así como ayuda para la reintegración, que puede consistir en medidas de asistencia consecutivas a la llegada, apoyo para la educación del propio beneficiario o de sus hijos, capacitación técnica, o subvenciones para pequeños negocios en apoyo de actividades generadoras de ingresos.

Financiado por la Oficina de Población, Refugiados y Migración del Departamento de Estado de los Estados Unidos, el Fondo Global de Asistencia ha prestado asistencia directa a más de 1.120 víctimas de la trata desde su fundación en 2000 y atiende a una gama cada vez mayor de beneficiarios todos los años.

De modo semejante, la OIM ha establecido el Mecanismo de asistencia humanitaria para migrantes desamparados, que presta ayuda a los migrantes desamparados, independientemente de su situación (personas que han sido objeto de tráfico, de trata, o que se encuentren en situación irregular o regular), siempre que se haya determinado una necesidad humanitaria, que exista el deseo confirmado de trasladarse, y que los migrantes no reúnan las condiciones para participar en ningún otro programa administrado por la OIM u otras organizaciones.

El Mecanismo de asistencia humanitaria persigue dos objetivos:

- Prestar asistencia humanitaria flexible y rápida a migrantes desamparados en circunstancias difíciles, que no puedan recibir ayuda inmediata de otras fuentes o programas conocidos;
- Obtener, sobre la base de la información reunida al prestar ese tipo de ayuda, un cuadro más claro de las tendencias en evolución en el ámbito de la migración irregular, con el fin de contribuir a elaborar medidas para contrarrestar los problemas, que puedan incluirse en la futura labor de programación de la OIM.

Desde 2006, el Mecanismo de asistencia humanitaria ha prestado asistencia a 1.286 personas para el retorno a sus países de origen.

Fuentes: OIM (2010), Mecanismo de asistencia humanitaria para migrantes desamparados, Hoja informativa, OIM, Ginebra; OIM (2010), Fondo Global de Asistencia, Hoja informativa, OIM, Ginebra.

4.9 Mejora de la difusión de información

Una importante respuesta, de carácter más general, a los flujos mixtos y la migración irregular es la difusión de información a los posibles migrantes, que quizás consideren la posibilidad de emprender viajes arriesgados, y la realización de campañas de información para las comunidades de acogida. La OIM cuenta con gran experiencia en ese ámbito. Por ejemplo, en septiembre de 2009, en asociación con los demás miembros del Grupo de Trabajo sobre Migraciones Mixtas, la OIM inició una campaña de radiodifusión para prevenir los movimientos

migratorios mixtos a través de Somalia, ayudar a los migrantes a tomar decisiones bien fundadas, y mejorar la capacidad de las comunidades de acogida para recibir a migrantes y prestarles asistencia y protección. En África Occidental, en regiones de fuerte presión migratoria, donde los jóvenes desempleados tienden a buscar mejores oportunidades económicas a través de las rutas de migración irregular hacia Europa o el Magreb, la OIM ha elaborado proyectos específicos de empleo para jóvenes que incluyen capacitación y acceso al microcrédito. La Organización también lleva a cabo campañas de concienciación e información sobre los peligros de la migración irregular. Por lo que atañe a la lucha contra la trata de personas, la OIM trabaja

en los países del Cáucaso Meridional en la elaboración e incorporación de módulos sobre la trata de personas (destinados a niños mayores en edad escolar) en los programas de estudio de las instituciones educativas nacionales. Las iniciativas de difusión de información sobre la lucha contra la trata de personas también incluye la colaboración con la agencia internacional de publicidad Saatchi & Saatchi en la realización de una campaña en la que se insta a los consumidores y a las empresas a “comprar de forma responsable”; dicha campaña se lanzó el Día de lucha de la UE contra la trata de personas, que se celebró por tercer año consecutivo el 18 de octubre de 2009.

En colaboración con los gobiernos interesados, la OIM también apoya el establecimiento y el funcionamiento de centros de recursos para los migrantes en los países de origen. Dichos centros llevan a cabo una doble labor: brindan información y asesoramiento imparciales, exactos y fiables a los posibles migrantes acerca de las oportunidades de migración regular, el mercado laboral y las condiciones de vida en los países de destino, y ponen sobre alerta acerca de los riesgos de la migración irregular. Ejemplo de ello es la red de centros creados recientemente en los países de los Balcanes occidentales, bajo los auspicios de un proyecto AENEAS⁷⁹ de la Comisión Europea, y puesto en marcha por la OIM, en colaboración con la Organización Internacional del Trabajo y oficinas de empleo locales.

4.10 Consolidación de asociaciones y cooperación

La cooperación, tanto entre los Estados como entre las organizaciones, y con la sociedad civil, es fundamental para fortalecer la comprensión al nivel popular de la migración irregular, y para compartir las buenas prácticas entre los países y las regiones.

Al nivel interestatal, los Procesos Consultivos Regionales (PCR), como el Proceso de Puebla y el Proceso de Bali, son importantes plataformas para el diálogo y la cooperación, particularmente en regiones en las que los movimientos

migratorios mixtos suelen ser frecuentes. En los últimos años, el Proceso de Colombo —un PCR para la gestión del empleo en el extranjero y de los trabajadores por contrata de los países de origen asiáticos, que cuenta con el apoyo de la OIM— ha realizado una labor particularmente activa de promoción de la migración legal como medio de reducir la migración irregular.⁸⁰ La primera reunión celebrada en un país de destino de la región del Golfo (los Emiratos Árabes Unidos), que congregó a los 11 países de origen de trabajadores asiáticos y países de destino del Consejo de Cooperación del Golfo, tuvo lugar en Abu Dhabi los días 21 y 22 de enero de 2008, y se tradujo en el establecimiento del Diálogo de Abu Dhabi. En la reunión se pusieron de relieve las posibilidades que encierra la movilidad de los trabajadores por contrata en favor de los trabajadores extranjeros y del desarrollo de los países de origen y de destino de Asia, a través del establecimiento de asociaciones clave orientadas a la acción. El documento final, la Declaración de Abu Dhabi (2008), se centró en los siguientes aspectos:

- Fomento de los conocimientos relativos a las tendencias del mercado laboral, los perfiles de aptitudes técnicas, los trabajadores temporales por contrata y las políticas y corrientes de remesas y su interacción con el desarrollo en la región;
- Creación de capacidad para lograr un equilibrio eficaz entre la demanda y la oferta de mano de obra;
- Prevención de prácticas de contratación ilegales y promoción de medidas para el bienestar y la protección de los trabajadores por contrata, que favorezcan su bienestar e impidan su explotación en los lugares de origen y destino;
- Elaboración de un marco para la aplicación de criterios amplios a la gestión del ciclo completo de la movilidad de los trabajadores por contrata, que favorezca los intereses mutuos de los países de origen y de destino.

Como parte de sus actividades, el Proceso de Colombo ha estado ofreciendo cursos de formación en varios países, destinados a los agregados de trabajo y administradores del sector del empleo en el extranjero. También ha realizado estudios normativos sobre temas tales como la protección de los trabajadores

⁷⁹ “Attaining Energy-Efficient Mobility in an Ageing Society” (AENEAS) es un nuevo proyecto europeo en el marco del programa *Intelligent Energy Europe* (IEE). El objetivo del proyecto es convertirse en piedra angular de los proyectos de referencia internacionales en la esfera de la movilidad urbana de las personas de edad.

⁸⁰ Shah (2010).

migrantes, la conformidad de los contratos de trabajo con las normas mínimas, las mejores prácticas en los programas de orientación previa a la partida, y cursos de formación y desarrollo de aptitudes técnicas para trabajadores migrantes. Iniciativas como el Proceso de Colombo y el Diálogo de Abu Dhabi, si van seguidas de la aplicación de las medidas propuestas, pueden ser útiles en lo que respecta a reducir la migración irregular y mejorar los beneficios de la migración regular para los migrantes y los países concernidos.

En el plano interinstitucional, el proyecto Praesidium constituye una respuesta modelo en la que la OIM, a solicitud del Gobierno de Italia y en colaboración con él, trabajó conjuntamente con el ACNUR y la Cruz Roja Italiana para brindar información y asesoramiento al gran número de migrantes que llegan por vía marítima a Lampedusa y a otras localidades en Sicilia. Los tres organismos también supervisaron las llegadas, con el fin de determinar qué personas necesitaban asistencia especial y velar por la aplicación de procedimientos y estructuras apropiadas, acordes con sus necesidades específicas. Otras formas pertinentes de colaboración interinstitucional incluyen las que tienen lugar en el marco del Comité Permanente entre Organismos (IASC, por sus siglas en inglés), de la Agencia Europea de Fronteras (Frontex) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), dos de las organizaciones que colaboran en el Proyecto PHBLM “Increasing Public Health Safety Alongside the New Eastern European Border Line”, financiado conjuntamente con la Comisión Europea, que ofrece atención de

salud personalizada a los migrantes. El proyecto también apunta a consolidar la capacidad en materia de gestión de fronteras y del personal de salud pública, además de reducir los riesgos para la salud pública. Con respecto a la prestación de asistencia a los migrantes detenidos, la oficina de la OIM en Lisboa colabora con el Gobierno de Portugal y el Servicio Jesuita a Refugiados, supervisando las condiciones de los centros de detención cerrados, en los que los migrantes en situación irregular pueden ser retenidos temporalmente, a su llegada, hasta que se verifique su situación.

La sociedad civil también puede ser un importante interlocutor, especialmente en la protección de los derechos de los migrantes vulnerables en situación irregular. Es común que los migrantes en situación irregular ni siquiera deseen acceder a los servicios básicos a los que en realidad tienen derecho, o que no puedan hacerlo, por lo que la carga de la prestación de asistencia recae en grupos confesionarios y ONG. Además de prestar asistencia inmediata, esos actores de la sociedad civil pueden ayudar a identificar a los migrantes en situación irregular que tienen necesidades específicas, a las víctimas de la trata, o a quienes reúnen los requisitos para obtener el estatuto de refugiado.

Asimismo, gracias al tipo de acceso especial de que goza, y a la confianza que generalmente es capaz de inspirar en los migrantes en situación irregular, la sociedad civil también puede ayudar a identificar situaciones de explotación por parte de empleadores y agentes inescrupulosos, incluidos contrabandistas y traficantes.

5. MIGRACIÓN Y DESARROLLO

En los últimos años se ha producido una modificación radical del modo de pensar acerca de la migración y el desarrollo. Durante muchos años el interés se centró en la migración como problema, ya sea porque se consideraba que era una consecuencia de la falta de desarrollo, o por el temor a la “fuga de competencias” por la salida de trabajadores calificados. Actualmente, los encargados de la formulación de políticas están realmente de acuerdo en que la migración puede contribuir al desarrollo, y en que esos beneficios se pueden incrementar cuando los funcionarios con atribuciones normativas poseen las capacidades necesarias para una eficaz gestión de la migración.

Además de contribuir al crecimiento económico en los países de destino, la migración puede ayudar a reducir la pobreza y promover el crecimiento económico en los países de origen, particularmente gracias a las remesas que envían los migrantes (véase el mapa 7, en el que se comparan las corrientes de remesas con la ayuda exterior recibida, por regiones), a las inversiones que realizan las asociaciones de diásporas, y al retorno de los migrantes.

Se presta ya enorme atención a la posibilidad de aprovechar todos los beneficios de la migración para el desarrollo, inclusive a través de una serie de iniciativas de creación de capacidad. De cara al futuro, hay buenas razones para creer que esas posibilidades irán en aumento, lo que acentúa la necesidad de crear capacidades para responder a los retos. Una de las razones es que el aumento de la movilidad laboral previsto en todo el mundo debe traducirse en un aumento de las remesas que envían los migrantes a sus países de origen —que ya representan más de 300.000 millones

de dólares EE.UU. anuales, y cuyo volumen ha aumentado raudamente en los últimos años, salvo una reducción temporal durante la crisis financiera mundial.⁸¹ El mayor uso de la Internet en todo el mundo está acelerando el ritmo de la difusión tecnológica, haciendo más fácil que los migrantes y sus asociaciones ejerzan influencia y realicen inversiones en sus países de origen —por ejemplo, las predicciones indican que la Web se convertirá en un instrumento de fundamental importancia en la distribución de contenidos educativos. Entre tanto, el creciente impulso hacia programas de migración temporal y migración circular significa que la escala de la migración de retorno —tanto temporal como permanente— probablemente también aumentará en el futuro. Como se explica en la sección 2, el considerable grado de voluntad política y el impulso institucional generado en torno al “vínculo migración y desarrollo” es otra razón y oportunidad para centrar el interés en la creación de capacidad en ese ámbito.

La creación de capacidad es necesaria no solamente para mejorar los resultados positivos de la migración para el desarrollo, sino también para reducir o prevenir posibles resultados negativos. En determinadas circunstancias, por ejemplo, las remesas pueden convertirse en un desincentivo del trabajo para las personas que quedaron en el país de origen, y las inversiones de la diáspora pueden exacerbar las disparidades, incluidas las disparidades de género. La migración de retorno frecuentemente no es sostenible para los migrantes concernidos. La migración también puede ocasionar la partida de los ciudadanos más brillantes, más

⁸¹ Ratha, et.al. (2010).

instruidos y con mayor espíritu empresarial de un país, lo que priva de ingresos al Estado e impide que los países de origen reciban pronto los beneficios de la inversión que efectuaron en la educación y formación de esas personas. Ese problema se presenta en particular en el sector de la salud, y puede verse exacerbado por la creciente demanda de trabajadores de dicho sector pronosticada para los países de la OCDE en los próximos 20 años, si no es posible atender a esa demanda recurriendo a la fuerza laboral nacional.⁸²

Una última advertencia es que la crisis financiera mundial dejó en claro que la promoción de los vínculos entre la migración y el desarrollo no puede ser un sustituto de las políticas de desarrollo. Las conmociones que afectan a la economía mundial son de carácter cíclico, por lo que se puede prever que ocurrirán nuevamente; en períodos de desaceleración económica los migrantes suelen ser los primeros que pierden el trabajo o sufren el deterioro de sus condiciones de trabajo, incluida la remuneración. Es posible que se reduzcan las remesas, aunque temporalmente, razón por la cual los países de destino frecuentemente introducen políticas para dar prioridad a los nacionales en la fuerza laboral.⁸³ La migración debe ser parte integrante de los planes nacionales de desarrollo y no un elemento de sustitución.

Para lograr que las posibilidades de contribución de la migración al desarrollo se materialicen plenamente, es necesario contar con capacidades más eficaces en las siguientes diez esferas básicas:

1. Integración de la migración en los planes de desarrollo;
2. Optimización de las corrientes de remesas formales;
3. Fomento de las repercusiones de las remesas en el desarrollo;
4. Participación de las diásporas;
5. Consolidación de las redes de conocimientos;
6. Fortalecimiento de los vínculos entre el retorno y el desarrollo;
7. Promoción de la migración circular;
8. Formación para la retención de los trabajadores;
9. Formulación de políticas de contratación éticas;
10. Creación de capacidad institucional.

5.1 Integración de la migración en los planes de desarrollo

Hay razones absolutamente válidas en favor de la integración de la migración en los planes de desarrollo nacional y regional y en los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP). Por ejemplo, la migración puede insertarse en el debate más amplio sobre el desarrollo, que promueve un enfoque coherente en lugar de acciones fragmentadas y no coordinadas; asegura la inclusión de la migración en las prioridades nacionales de desarrollo, que por lo general gozan de un gran nivel de apoyo político; facilita la coordinación entre todos los departamentos del gobierno y la creación de sinergias entre las actividades de los actores nacionales; sitúa las cuestiones migratorias en un marco de planificación integrado que comprende los aspectos de evaluación, planificación, aplicación, supervisión y evaluación; y puede facilitar la financiación y asistencia técnica para las actividades migratorias por conducto de la movilización de recursos de los asociados internacionales para los planes de desarrollo.

No obstante, rara vez se tiene en cuenta la migración, como cuestión, en los instrumentos de planificación del desarrollo. Algunas de las razones, que hacen necesaria una labor de creación de capacidad específica, son: la falta de comprensión de los vínculos entre la migración y el desarrollo; la insuficiencia de los recursos financieros; el hecho de que la migración como cartera suele estar fragmentada entre distintos departamentos públicos, por lo que no hay un “defensor” único en el sector del gobierno que se encargue de la integración del tema; y la multiplicidad de instrumentos de planificación del desarrollo que utilizan los países en desarrollo, lo que perjudica la integración eficaz y coherente de la migración como cuestión del ámbito del desarrollo.

En un reciente manual elaborado por varias organizaciones internacionales se señalan detalladamente las prioridades en materia de creación de capacidad para la integración de la migración en la planificación del desarrollo (véase el recuadro 6).⁸⁴ Entre las medidas de mayor importancia figuran el establecimiento de un plan para reunir y analizar datos pertinentes; la preparación de perfiles de migración nacionales; la creación de una estructura institucional para la

⁸² OCDE (2009).

⁸³ Koser (2010).

⁸⁴ OIM (2010).

migración y el desarrollo; la elaboración de un plan de acción nacional sobre la migración y el desarrollo; el aprovechamiento de los conocimientos especializados de las organizaciones internacionales; el establecimiento de un equipo básico que incluya un coordinador nacional y un facilitador experto; la aplicación de programas de concienciación para el gobierno, los donantes, las organizaciones internacionales, las ONG, los miembros del sector académico y el sector privado; la realización de una misión

de evaluación; y la formulación de una propuesta de financiación. Los requisitos en cuanto a capacidad a nivel intersectorial comprenden el asesoramiento de expertos sobre la reforma institucional, capacidades en materia de liderazgo, formación y mecanismos de rendición de cuentas. Lo que se necesita ahora es ensayar las recomendaciones del manual en algunos países para determinar el modo en que se podrían mejorar las capacidades para integrar la migración en los planes nacionales de desarrollo.

Recuadro 6: Manual sobre la integración de la migración en las estrategias de desarrollo

La integración de la migración en la planificación del desarrollo y la reducción de la pobreza puede definirse como el proceso de evaluación de las repercusiones de la migración en cualquier acción (u objetivo) previstos en una estrategia de desarrollo y reducción de la pobreza, con inclusión de la legislación, las políticas y los programas, y en todos los niveles (local, nacional y, si procede, regional). Se trata de un proceso de integración de las cuestiones migratorias de manera equilibrada, en el diseño, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas y programas en cualquier esfera relacionada con el desarrollo y la reducción de la pobreza. El objetivo de este proceso es prestar apoyo a un enfoque de la migración que sea más propicio para el desarrollo.

Sin embargo, rara vez se tiene en cuenta la migración como asunto problemático en los instrumentos de planificación del desarrollo, y permanece a un nivel conceptual más bien que práctico. Algunos documentos de estrategia de lucha contra la pobreza se ocupan de los beneficios de las remesas (como en Bangladesh, Ghana y Liberia), mientras que otros se refieren a la migración de modo más negativo, centrándose en la trata de personas, la pérdida de profesionales calificados, los problemas relacionados con la salud y la propagación de enfermedades (Uganda), el aumento de la pobreza y de los barrios de tugurios (República Unida de Tanzania) y la delincuencia (Zambia). En consecuencia, las medidas normativas que vinculan la migración y el desarrollo tienden a ser actividades coercitivas (destinadas a poner fin a la migración irregular y la trata de personas y de fortalecer los servicios de inmigración y aduanas), más bien que medidas para encauzar los efectos beneficiosos, como las remesas.

Reconociendo esa situación, la OIM, el PNUD, la OIT y el UNICEF aunaron sus recursos para elaborar el manual denominado *Mainstreaming Migration into Development Planning: A Handbook for Policymakers and Practitioners*. El objetivo del manual es demostrar el modo en que la migración puede integrarse sistemáticamente en la planificación del desarrollo, y prestar orientación a los gobiernos y sus asociados a través de ese proceso inexplorado, con el fin de dar significado práctico al concepto de migración y desarrollo. El manual no prescribe una política o un programa de tipo uniforme, sino que ofrece orientación, ideas y sugerencias, para que los países puedan adaptar su enfoque de la migración y el desarrollo a sus propias condiciones.

El manual está destinado a los funcionarios públicos y a los funcionarios de las organizaciones internacionales, regionales y nacionales que prestan apoyo al proceso de planificación del desarrollo (organizaciones de las Naciones Unidas, donantes, sector privado, sociedad civil, sector académico), y sirve a modo de guía pormenorizada para quienes participan de manera más estrecha en la dirección del proceso de integración. El manual comprende dos partes principales, que abordan:

- Un proceso de integración de la migración en el desarrollo, que describe las estructuras institucionales y los marcos normativos que cabe necesario aplicar, y el modo en que se puede integrar la migración en distintos niveles del ciclo de planificación del desarrollo;
- Una recopilación de las experiencias en materia de programas de migración y desarrollo que demuestra, de manera práctica, el modo en que es posible utilizar la migración en beneficio del desarrollo, por conducto de programas, intervenciones y proyectos (es decir, pretende ser una sección de referencia para generar ideas y ofrecer inspiración para la acción).

Fuente: Global Migration Group, "Mainstreaming Migration into Development Planning: A Handbook for Policymakers and Practitioners", OIM, 2010.

Otro requisito en materia de capacidad, aplicable a todas las etapas de este proceso, es la celebración de consultas. Para que una iniciativa en la esfera de la migración y el desarrollo tenga éxito y sea sostenible, es necesario que el país se identifique plenamente con la misma, y contar con la participación del gobierno, la sociedad civil, los donantes y asociados en el desarrollo, los parlamentarios, los miembros del sector académico y el sector privado. Las partes interesadas pueden participar en distintos niveles: algunas podrían hacerlo en las consultas más amplias sobre la planificación del desarrollo, y otras podrían reunirse en grupos de trabajo de especialistas.

5.2 Optimización de las corrientes de remesas formales

En general, se admite que es más probable que las remesas que se transfieren a través de los sistemas formales se utilicen con fines de promoción del desarrollo que las que se transfieren por los canales informales. Además, las transferencias por los canales formales pueden reducir el riesgo de que los migrantes y los beneficiarios sean explotados por redes que se dedican al blanqueo de dinero. Se cuenta ya con una buena comprensión de los mejores medios de optimizar las corrientes de remesas formales. Figuran entre ellos la reducción de los costos y el aumento de la rapidez y la eficiencia de las transferencias por los canales formales —por ejemplo, mediante la promoción de la competencia entre los proveedores de servicios de transferencia, la difusión de información a los migrantes y beneficiarios sobre las oportunidades en materia de transferencias por medios formales y los riesgos que acarrear las transferencias por medios informales, la organización de cursos de formación financiera básica, y la promoción del desarrollo de nuevas tecnologías de transferencia de dinero (por ejemplo, la utilización de teléfonos celulares). Sin embargo, el logro de esos objetivos exige una considerable labor de creación de capacidad, tanto en los países de origen como de destino, y entre toda una gama de partes interesadas. A continuación se citan algunos de los ejemplos más innovadores de creación de capacidad.

Como paso inicial de la creación de capacidad es necesario evaluar qué porcentaje de las transferencias por cualquier canal de remesas se envía por medios informales, y examinar las razones. Un ejemplo de actividades de

recolección de datos e investigación llevadas a cabo por una organización de la sociedad civil son los centros de información y recursos para trabajadores migrantes de Tayikistán, que sistemáticamente proceden a la recopilación e integración de información sobre las remesas como parte de sus actividades —para lo cual, por ejemplo, incluyen preguntas sobre las remesas en los folletos y hojas informativas que distribuyen a los clientes.

Un buen modelo sobre cómo los países de origen pueden intensificar el impacto de remesas en el desarrollo es el Plan de Acción Nacional sobre las Remesas, del Gobierno de Albania.⁸⁵ Se trata de un Plan de carácter amplio, que incluye medidas destinadas específicamente a mejorar la recolección de datos, ampliar los servicios bancarios, fomentar asociaciones entre los bancos albaneses y los de los principales países de destino de los migrantes albaneses (especialmente Grecia e Italia), fortalecer las instituciones de microfinanciación albanesas, incrementar los conocimientos de los migrantes y sus familiares con respecto a los canales formales para el envío de remesas, y su acceso a ellos, y consolidar las relaciones entre el Gobierno y la diáspora albanesa. En la República de Moldova, la OIM y la OIT, junto con interlocutores locales, están preparando una campaña de información de gran escala sobre las remesas y la alfabetización financiera, en que utilizan la televisión y la radio, una red de voluntarios de sensibilización sobre el terreno, y la colaboración del Servicio de Guardias de Fronteras para distribuir material informativo en los puestos de control de cruces de frontera.

En los países de acogida, una fuente relativamente nueva de creación de capacidad son las organizaciones de empleadores y trabajadores. Los empleadores pueden, por ejemplo, agrupar las transacciones para reducir los costos y garantizar la seguridad y eficiencia de las transferencias de remesas, enviándolas directamente a las cuentas bancarias de los empleados en sus países de origen. También es posible deducir las transferencias de la nómina, lo que puede significar descuentos por volumen elevado de transacciones. Los empleadores pueden ofrecer servicios bancarios en línea, con acceso a cajeros automáticos o unidades bancarias móviles, que son una opción atractiva

⁸⁵ <http://www.iomtirana.org.al/Remittance/en/NAP%20on%20Remittances.pdf>

en comparación con la de efectuar el pago a los trabajadores migrantes mediante cheque bancario, que debe hacerse efectivo con un gasto considerable para los que no tienen cuenta bancaria. El desconocimiento de los mecanismos de costo razonable para efectuar transferencias de dinero afecta en particular la capacidad de las mujeres para efectuar remesas (las mujeres tienden a enviar menos dinero, pero con más frecuencia que los hombres); las organizaciones de trabajadores y la sociedad civil también pueden desempeñar una importante función en la promoción de la alfabetización financiera entre las mujeres migrantes en los países de acogida.

En términos más generales, se ha encontrado una correlación entre el nivel de integración de los migrantes y su inclinación a enviar remesas, lo que destaca la importancia de la creación de capacidad en el ámbito de la integración para promover los vínculos entre la migración y el desarrollo. La condición jurídica, por ejemplo, es una importante variable para determinar el grado en que los migrantes hacen contribuciones a sus países de origen. La creación de capacidad para la integración se examina de manera más detallada en la sección que figura a continuación.

Con respecto al establecimiento de la infraestructura física adecuada para facilitar el envío de las remesas por canales formales, y poner a prueba el valor de nuevas tecnologías como los teléfonos celulares, es necesario establecer asociaciones entre los países de origen y de destino de los migrantes, que por lo común comprenden no sólo acuerdos gubernamentales bilaterales, sino también la participación del sector privado y la sociedad civil. Los Centros de Recursos para Migrantes filipinos en el extranjero, por ejemplo, reúnen información sobre opciones más económicas de transferencia de remesas, e identifican a las agencias locales de transferencia de dinero, trabajando con ellas con el fin de reducir los costos y acelerar las transferencias. Los vínculos de los Centros con el Gobierno les permiten negociar acuerdos bilaterales con los proveedores de servicios, con el propósito de reducir los costos. En algunos países se requerirán nuevos marcos jurídicos para facilitar y realizar las transferencias de remesas utilizando nuevas tecnologías. La OIM ha trabajado con la Unión Postal Universal en el establecimiento de un nuevo canal formal para el envío de remesas entre la República Unida

de Tanzania y Uganda,⁸⁶ que podría utilizarse también en otros países.

5.3 Fomento de las repercusiones de las remesas en el desarrollo

Aunque es importante tener presente que las remesas son fondos privados y que, en consecuencia, el margen de intervención normativa en la forma en que se invierten es justificadamente limitado, siempre es posible desarrollar capacidades para promover la inversión de las remesas en proyectos que contribuyan al desarrollo de la comunidad y tengan efectos que trasciendan los intereses de los beneficiarios directos (véase el recuadro 7 relativo a la Iniciativa Conjunta sobre Migración y Desarrollo, que presta apoyo a las organizaciones de la sociedad civil y a las autoridades locales con el propósito de establecer vínculos entre la migración y el desarrollo).

En la República de Moldova, por ejemplo, una propuesta que está examinando el Gobierno se refiere a la concesión de privilegios especiales, como exenciones temporales de todos los impuestos e inspecciones del Estado, para las empresas establecidas con capital financiado con cargo a remesas. Otra iniciativa, también en la República de Moldova, consiste en establecer un plan de préstamos para familiares de migrantes, utilizando las remesas como garantía. En Colombia, la OIM ha colaborado con la Cámara de Comercio en la ciudad de Armenia, en la iniciativa (MICROS), para mejorar el acceso al microcrédito para los migrantes colombianos en España, utilizando las remesas. La OIM también ha promovido el Fondo de microcrédito de la AESCO, que se destina principalmente a los familiares de los migrantes en Colombia y utiliza las remesas para el reembolso del crédito. Los préstamos se orientan hacia proyectos productivos y a la educación.

Esas iniciativas son de valor limitado, a menos que quienes envían las remesas y los beneficiarios estén informados y posean la capacidad para aprovecharlas. En varios países, los Centros de Recursos para Migrantes facilitan la utilización de las remesas en aras del desarrollo, proporcionando información sobre oportunidades de inversión. En Filipinas, los Centros de Recursos ofrecen amplia información a los migrantes y sus

⁸⁶ <http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/activities/countries/mi/tanzania.pdf>

familiares sobre oportunidades de inversiones filantrópicas en Filipinas, y también han alentado a los trabajadores temporales por contrata de la misma región a mancomunar sus recursos para financiar la construcción de aulas escolares en sus localidades. Del mismo modo, la Maison des Congolais de l'Etranger et des Migrants ofrece información sobre oportunidades de inversión relacionadas con el sector comercial a las personas que retornan y a los migrantes.

Trabajando con determinadas comunidades de origen en Colombia, la OIM ha elaborado programas de formación previa a la partida, centrados en los procedimientos para desarrollar planes comerciales y en el modo de orientar las remesas hacia actividades generadoras de ingresos y proyectos productivos para los posibles migrantes. En Tayikistán, los centros de información y recursos para los trabajadores migrantes proporcionan información sobre proyectos de la OIM relativos a la inversión de las remesas en infraestructura social.

Un aspecto de fundamental importancia para la creación de capacidad en apoyo de todas esas iniciativas es el desarrollo de un sistema bancario y un entorno empresarial propicios para la inversión. La mejor práctica, en ese

sentido, consiste en adoptar un enfoque integrado, que mejore el clima de inversiones para todas las empresas, en lugar de crear nuevas distorsiones concediendo privilegios especiales a un sector en particular. El Ministerio de Economía y Comercio de la República de Moldova ha reconocido la necesidad de analizar los modelos y políticas que han dado buenos resultados en otros países receptores de remesas con el fin de elaborar propuestas concretas que se puedan aplicar en la República de Moldova. Una propuesta inicial comprende el establecimiento de un marco fiscal jurídico, reglamentario e institucional en apoyo del desarrollo de las pequeñas y medianas empresas (PyME). De mayor importancia aún que esas capacidades específicas en materia de actividades empresariales e inversión, es la necesidad general en los países que intentan atraer las remesas e intensificar sus repercusiones en favor del desarrollo, de simplificar el proceso burocrático, luchar de manera sostenible contra la corrupción y establecer el imperio de la ley. Se trata de otro ejemplo en que la creación de capacidad fuera de la esfera directa de la migración es indispensable para la gestión eficaz de la migración; la importancia de la coordinación entre diferentes sectores del gobierno se examina de manera más exhaustiva en la sección 8.

Recuadro 7: Iniciativa Conjunta sobre Migración y Desarrollo

La Iniciativa Conjunta sobre Migración y Desarrollo, de la Comisión Europea y las Naciones Unidas, un programa trienal, por valor de 15 millones de euros, financiado por la Comisión Europea y ejecutado por el PNUD, en estrecha colaboración con la OIM, la OIT, el UNFPA y el ACNUR, presta apoyo a las organizaciones de la sociedad civil y a las autoridades locales para establecer vínculos entre la migración y el desarrollo. El interés específico de la Iniciativa se justifica por el hecho de que la sociedad civil y las autoridades locales figuran entre los participantes más activos en relación con la ejecución de iniciativas concretas en este ámbito, pero, sin embargo, son también los que más apoyo necesitan. La Iniciativa Conjunta presta ese apoyo a través de un llamamiento a presentación de propuestas por valor de 10 millones de euros, que ofrece subvenciones para 55 proyectos de establecimiento de vínculos entre grupos de pequeña escala y las autoridades locales de la Unión Europea y de 16 países destinatarios del mundo en desarrollo (Argelia, Cabo Verde, Ecuador, Egipto, Etiopía, Filipinas, Georgia, Ghana, Jamaica, Malí, la República de Moldova, Marruecos, Nigeria, Senegal, Sri Lanka y Túnez). Además de la financiación de proyectos, la Iniciativa Conjunta también ha organizado una comunidad mundial en línea, la Red-M4D (www.migration4development.org), que reúne a personas y grupos de todo el mundo con el propósito de intercambiar información e ideas sobre la migración y el desarrollo, desarrollar aptitudes y prestar apoyo mutuo.

Uno de los principales objetivos de la Iniciativa es apoyar el desarrollo de la capacidad de los grupos de la sociedad civil y de las instituciones locales que trabajan en el ámbito de la migración y el desarrollo. Al nivel del programa en general, los solicitantes de financiación reciben orientación durante todo el proceso de presentación de la solicitud, seguidamente, y se informa a los solicitantes previamente seleccionados sobre la situación de sus propuestas. Los beneficiarios de las subvenciones tienen acceso a los servicios de asesoramiento y apoyo que presta el personal de la Iniciativa en Bruselas, y a los que presta el personal en el terreno, además, se está elaborando un mecanismo de formación en línea. Uno de los resultados finales del programa es un conjunto de recomendaciones normativas sobre la migración y el desarrollo, que se basará en las lecciones aprendidas y en las buenas prácticas derivadas de proyectos financiados por

la iniciativa, así como en las deliberaciones entre la comunidad en línea que recibe apoyo de la Iniciativa. Además de las recomendaciones normativas, que también se orientarán hacia los gobiernos de los países de origen y de destino de los migrantes, la Iniciativa contribuye a las actividades en marcha de las Naciones Unidas y la OIM relacionadas con la integración de la migración en las estrategias de reducción de la pobreza de los países en desarrollo.

En lo referente a proyectos, hay toda una serie, financiados por la Iniciativa, que se centran específicamente, en la creación de la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil, las autoridades locales y otros interlocutores, como las cooperativas de ahorro y préstamos locales o los profesionales del ámbito de la salud —tal es el caso de una iniciativa puesta en marcha por las autoridades locales en la región de Kayes, en Malí, con la colaboración de un grupo de investigadores franceses, para identificar y codificar las buenas prácticas en materia de migración y desarrollo, o con un proyecto senegalés que vincula a las cooperativas de ahorro y préstamos locales con el circuito financiero ético francés.

Fuente: PNUD, 2010.

5.4 Participación de las diásporas

Además de enviar dinero a sus países de origen a título personal, los migrantes también pueden hacer contribuciones a sus países de manera colectiva, por conducto de asociaciones de migrantes o de diásporas, incluidas las asociaciones del lugar de origen. En particular cuando son asociaciones profesionales, por ejemplo de ingenieros, médicos o profesionales de la educación, es posible hacer otras contribuciones de corto plazo a través de mecanismos tales como la adscripción de personal o las licencias sabáticas. En otros casos, los miembros de la diáspora pueden optar por el retorno permanente —por ejemplo, al final de un conflicto en su país de origen; el modo de vincular el retorno permanente y el desarrollo se examina más adelante (véase la sección 5.6).

En los últimos años se ha puesto en práctica una serie de iniciativas gubernamentales para encauzar las posibilidades que ofrecen las diásporas en términos de desarrollo. Por ejemplo, un examen realizado en 2009 de las medidas adoptadas en 30 países en desarrollo revela la existencia de 45 tipos distintos de instituciones de las diásporas, que ocupan diferentes niveles del gobierno, con prioridades y grados de organización diversos. Aunque es cada vez mayor el número de gobiernos que reconocen la importancia de la participación de la diáspora, muchos aún carecen de la capacidad para formular políticas eficaces en el sector de la diáspora, y aplicarlas en escala significativa.⁸⁷

Las lecciones aprendidas de las iniciativas que se aplican actualmente, como el programa

Migración para el Desarrollo de África (MIDA), de la OIM, ponen de relieve una serie de requisitos para la creación de capacidad.⁸⁸ Se necesita un procedimiento en virtud del cual los miembros de la diáspora que deseen retornar por corto plazo puedan aprovechar las oportunidades de trabajo en sus países de origen. Por lo tanto, el requisito en materia de capacidad en el país de origen consiste en identificar y asignar prioridad a los sectores en los cuales las personas que retornan pueden efectuar una aportación. Las colocaciones de empleo en el marco del programa MIDA se efectúan también en el sector privado, donde se requieren mandatos claros y actividades de supervisión de parte de la institución de acogida. Por último, las colocaciones deben estar vinculadas a estrategias de desarrollo y reconstrucción.

Las comunidades de diásporas deben tener conocimiento de las oportunidades para el retorno, lo que subraya la necesidad de la difusión de información. Puede que sea necesario hacer visitas preparatorias para tener la seguridad de que la institución de acogida cuenta con facilidades adecuadas en materia de colocación. Si el migrante ha estado en el extranjero durante un período prolongado, o nació en el extranjero, puede que necesite asistir a cursos de orientación cultural —por ejemplo, sobre el sector en que tiene previsto trabajar a su retorno. El establecimiento de redes virtuales y las teleconferencias son medios útiles para establecer el contacto inicial entre el migrante y la institución de acogida, inclusive antes del retorno, y para mantener los contactos y la transferencia de conocimientos una vez finalizado el período de adscripción.

⁸⁷ Agunias (2010).

⁸⁸ http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/microsites/mida/global_strat_mida.pdf

Una de las principales dificultades en lo que respecta a lograr la participación de la diáspora es que, por definición, hay una serie de partes interesadas. Los gobiernos del país de origen y del país de acogida intervienen en los aspectos jurídicos, como la emisión de visados y, generalmente, también aportan financiamiento; el empleador del migrante en el país de destino debe autorizar un período de licencia, mientras que la institución de acogida en el país de origen debe tener la capacidad para aprovechar plenamente la oportunidad de retorno; las asociaciones de migrantes en el país de destino pueden desempeñar una importante función de difusión de información, y suelen precisar los conocimientos técnicos en materia de logística y la experiencia de coordinación de organizaciones internacionales como la OIM. En consecuencia, es importante establecer claras responsabilidades institucionales y mecanismos de coordinación. Una de las recomendaciones de un examen interno realizado por el programa MIDA en el sector de la salud de Ghana, por ejemplo, fue que la OIM transfiriera la propiedad del programa al Ministerio de Salud de Ghana, sobre la base de hitos precisos. Otra se refería a una labor más dinámica de establecimiento de contactos con las industrias y con otros proyectos de desarrollo en Ghana y en el extranjero, para obtener apoyo financiero y suministros y equipo para proyectos específicos. También se recomendó celebrar una conferencia anual de las partes interesadas, con inclusión del personal de hospitales docentes, directores médicos de centros hospitalarios, directores regionales de salud, importantes centros médicos y la comunidad de donantes, para pasar revista a los progresos alcanzados.

Debido, en parte, a las actividades de coordinación necesarias, y a la financiación requerida, la sociedad civil, especialmente en los países de origen, aún no participa plenamente en la movilización de la diáspora, labor que representa un considerable nivel de creación de capacidad. Hay algunos ejemplos de buena práctica. En septiembre de 2009, el Centro de Información y Gestión de la Migración, en Malí, empezó a aplicar una serie de iniciativas encaminadas a lograr la participación de los malienses residentes en el extranjero en proyectos de desarrollo conjunto, en el marco de un programa de participación de la diáspora financiado por la CE. El Centro realiza una activa labor de mantenimiento de vínculos con grupos de la diáspora, como la ONG *Entreprendre-CEDITA* con sede en Bélgica, que organizaron conjuntamente el Foro Económico de la

Diáspora Congoleña en agosto de 2009, con el fin de promover el diálogo entre el Gobierno y unos 400 miembros de la diáspora, para facilitar sus inversiones en el país.⁸⁹ Otro ejemplo de actividades de la sociedad civil en los países de destino es el Centro Nacional de Ayuda al Inmigrante, de Portugal, que ha prestado asistencia en el establecimiento de contactos a la iniciativa “DIAS de Cabo Verde”, de la OIM, cuyo propósito es movilizar los recursos humanos, sociales y profesionales de la diáspora de Cabo Verde para el desarrollo de su país de origen.

Aunque hay muchas nuevas iniciativas relacionadas con la diáspora, un importante problema se deriva de la constante falta de compromiso de los gobiernos.⁹⁰ Los conocimientos técnicos especializados se adquieren generalmente a través de años de tanteos y sucesivas aproximaciones, pero numerosas iniciativas gubernamentales sobre las diásporas tienden a ser de corta duración, según una evaluación preparada para el presente informe.⁹¹ Además, programas de larga data, como la Administración para el Bienestar de los Trabajadores en el Extranjero, de Filipinas, no han sido objeto de una detenida labor de supervisión y evaluación.

5.5 Consolidación de las redes de conocimientos

Dados los tipos de obstáculos burocráticos, inclusive para el retorno de corto plazo, puestos de manifiesto en la sección anterior, otra manera de lograr la participación de la diáspora es a través del desarrollo de redes de conocimientos, que permitan la transferencia de aptitudes y conocimientos especializados sin necesidad de un retorno físico (llamado a veces “retorno virtual”). Por otro lado, también pueden aplicarse enfoques complementarios, como el establecimiento de redes de conocimientos para mantener el impulso cobrado tras una adscripción inicial.

Por su rápido crecimiento, Internet se está convirtiendo en una opción cada vez más viable, aunque con importantes reservas. Hay tres esferas principales de creación de capacidad para establecer y consolidar esas redes de conocimientos. En primer lugar, los miembros

⁸⁹ AllAfrica.com (2009).

⁹⁰ Agunias (2010).

⁹¹ *Ibid.*

de la diáspora deben trabajar en sectores y ocupaciones pertinentes —que hagan necesaria la creación de capacidad (tema que se describe más adelante) en relación con cuestiones tales como la integración de los migrantes, el acceso al mercado laboral y el reconocimiento de las competencias. En segundo lugar, los países de origen y de destino necesitan la tecnología adecuada para la transferencia de conocimientos —con inclusión de Internet y videoconferencias. En tercer lugar, el país de origen debe poseer la capacidad y, en particular, personal con formación adecuada, para aplicar los conocimientos transferidos.

Un ejemplo concreto de red de conocimientos es el Programa RAÍCES, establecido en 2007 por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Argentina. Su propósito es vincular a los científicos argentinos que están en el extranjero con grupos de investigación locales, con el fin de ayudar al país a capitalizar la labor que realizan los científicos argentinos que viven en el exterior. El Ministerio presta apoyo técnico y electrónico, y lleva a cabo actividades de coordinación y promoción. También ofrece acceso a su infraestructura de locales y tecnología, salas de reuniones y sistemas de videoconferencia. Las subvenciones del Ministerio se utilizan para financiar las redes de conocimientos y celebrar foros, seminarios y talleres virtuales.

5.6 Fortalecimiento de los vínculos entre el retorno y el desarrollo

En la sección 3.9 se examinaron algunas de las capacidades necesarias para alcanzar el retorno sostenible —por ejemplo, en relación con el asesoramiento, la formación y la colocación laboral. Sin embargo, el retorno sostenible no equivale necesariamente a un retorno que contribuye a un desarrollo más amplio —distinción que suele no reconocerse.⁹² En la mayoría de los países se ha invertido menos en actividades para vincular el retorno al desarrollo que para tratar de alcanzar el retorno sostenible, e inclusive este último objetivo ha demostrado ser difícil de alcanzar.

Un medio prometedor de consolidar el nexo entre el retorno y el desarrollo consiste en

apoyar el desarrollo empresarial entre los migrantes que retornan. En Colombia se tiene constancia, por ejemplo, de que la participación de los migrantes que retornaron al país en el sector de la pequeña empresa, ayudó a evitar la recesión económica en el decenio de 1990.⁹³ Las publicaciones del ámbito de la investigación citan varios factores como elementos que facilitan las actividades empresariales entre los trabajadores migrantes que retornan. Uno de ellos es la capacidad de los migrantes para ahorrar mientras están en el extranjero.⁹⁴ Otro es su habilidad para crear sinergias con el gobierno local, algo que por lo general no pueden hacer los inversionistas extranjeros que no tienen vínculos con el país. Un tercer factor es la escala de las inversiones públicas y privadas en el sector empresarial, en comparación con la cantidad de personas que retornan.⁹⁵ Otros factores que se citan en la literatura pertinente incluyen el período de estancia en el extranjero, el sexo, el estado civil, el número de personas a cargo, la educación y la experiencia de trabajo. Las pruebas que demuestran la importancia de los programas de reintegración para facilitar el desarrollo del sector empresarial son de carácter mixto. Se ha dicho, por ejemplo, que se ha prestado demasiada atención a la aportación de capital inicial y a la formación en técnicas comerciales, y muy poca al desarrollo de capital social —mediante la creación de redes locales de confianza mutua.⁹⁶ Se ha encontrado, asimismo, que los principales obstáculos al desarrollo empresarial entre los trabajadores migrantes que retornan son las políticas, leyes y reglamentos nacionales de carácter restrictivo en los países a los que retornan los trabajadores migrantes —por ejemplo, los permisos de construcción, o para la contratación de trabajadores.

Hay una serie de intervenciones prácticas en materia de creación de capacidad que se pueden aplicar en apoyo del espíritu empresarial entre los migrantes que retornan. Una se refiere a un análisis de los mercados nacionales de trabajo y de productos en el país de retorno, con el fin de obtener mejor información y datos que sirvan de base para una labor más eficaz de equiparación de las demandas del mercado laboral y del mercado de productos, en función de los trabajadores migrantes que retornan. Una segunda intervención consiste en examinar los programas existentes de reintegración y

⁹² <http://www.iom.int/jahia/Jahia/policy-research/international-dialogue-migration/intersessional-workshops/enhancing-role-of-return-migration-2008>; http://www.gfmdathens2009.org/fileadmin/material/docs/workp/working_paper_2_2.pdf

⁹³ Black y Castaldo (2009).

⁹⁴ Ilahi (1999).

⁹⁵ Ghosh (2000).

⁹⁶ Black y Castaldo (2009).

desarrollo comercial aplicables a los trabajadores migrantes que retornan, con el propósito de elaborar un marco de mejores prácticas en la formulación de intervenciones de reintegración y desarrollo comercial en el contexto nacional de que se trate. Una tercera intervención se refiere al establecimiento de un programa de asistencia para el desarrollo comercial dirigido a los migrantes que retornan, incluidos servicios de formación profesional y asesoramiento, acceso al microcrédito, y asistencia técnica para los encargados de formular las políticas nacionales y regionales, los legisladores y los representantes de los sindicatos y del sector privado. Un buen ejemplo es el centro de reintegración de Georgia, que presta asesoramiento laboral y servicios de remisión a los migrantes que retornan. Una cuarta intervención es la aplicación de un programa de supervisión y evaluación del funcionamiento y el carácter sostenible de las empresas, que además determina su aporte máximo a la reducción de la pobreza y al desarrollo económico.

5.7 Promoción de la migración circular

El Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD) (2007) utilizó la siguiente definición de la migración circular: “Movimiento fluido de personas entre los países, incluidos el movimiento temporal y el movimiento a largo plazo, que puede redundar en beneficio de todos los interesados, si se produce de manera voluntaria y con vinculación a las necesidades laborales de los países de origen y de destino”.

Sin subestimar dificultades tales como la protección de los derechos de los trabajadores migrantes con contratos de corta duración, y su reintegración en sus países de origen, se ha dado un considerable impulso político a la promoción de la migración circular. En el contexto específico del desarrollo en los países de origen, sus ventajas incluyen el hecho de que la pérdida del capital humano no es permanente, que los migrantes circulares pueden sentirse particularmente motivados a enviar remesas a sus hogares con el fin de preparar su retorno, y que cuando efectivamente retornan llevan consigo nuevas aptitudes y competencias.

La creación de capacidad es necesaria en todo el ciclo de la migración circular, desde la etapa previa a la partida, pasando por la inserción en el mercado laboral, hasta la reintegración en el país de origen y los procedimientos que permitan un posible reingreso periódico en el país de destino con fines de trabajo.

Como parte de un programa Aeneas financiado por la Unión Europea sobre la migración circular entre Colombia y España —el Programa de Migración Laboral, Temporal y Circular (MLTC)— se organizaron sesiones de formación y asesoramiento (que abarcaron temas como la resolución de conflictos y el trabajo en equipo, entre otros) destinadas a los migrantes temporales antes de su partida, a los que asistían junto con sus familiares, a modo de preparación para el proceso de separación y de ayuda para mantener los vínculos familiares. Tras la partida de los trabajadores migrantes se continuó prestando asesoramiento a los familiares.⁹⁷ Atendiendo a una necesidad identificada relativa a la recolección y difusión de información sobre los nacionales interesados en trabajar en el extranjero, la OIM y el Gobierno de Mauricio elaboraron una base de datos sobre la migración circular a modo de instrumento en línea de almacenamiento de información sobre los candidatos interesados en oportunidades de trabajo en el extranjero, con el fin de contrastar la oferta local de mano de obra con la demanda de trabajadores temporales proveniente de empleadores del extranjero. La base de datos permite también que los empleadores extranjeros seleccionen en línea a los candidatos que mejor se ajusten a los perfiles que buscan. El programa de migración circular de Mauricio se destaca también por la eficaz formación previa a la partida que ofrece a los posibles migrantes, con inclusión de formación sobre sus derechos y obligaciones en los países de destino, cuestiones culturales y acceso a servicios, así como información práctica, como la relativa a líneas telefónicas de emergencia.

Muchos de los requisitos en materia de capacidad que se señalan en la sección 3 sobre la migración temporal, se aplican también a los países de destino —por ejemplo, con respecto a la duración del permiso de trabajo, las condiciones para poder cambiar de empleador, y la protección de los derechos de los trabajadores migrantes, así como la identificación de los sectores que se prestan a la aplicación de programas de migración circular. En el contexto específico de la migración circular, la principal dificultad de tipo normativo que surge una y otra vez en los actuales debates se refiere a cómo promover el retorno. Las opciones para incentivar el retorno incluyen contratos de mayor duración que permitan al migrante pagar los costos de

⁹⁷ OIM (2009a).

transacción asociados a la migración y obtener suficientes ingresos adicionales, la posibilidad de reingreso con visados preferenciales, la garantía de beneficios de seguridad social portables y, en casos limitados, la posibilidad de inmigración permanente en lugar del retorno. Se considera, en general, que esos incentivos tendrían mayores posibilidades de éxito si los programas de migración circular incluyeran también medidas coercitivas, por lo que las propuestas en ese sentido se refieren a imponer el depósito de fianzas como seguridad financiera, ya sea a los trabajadores migrantes, o a sus empleadores, a introducir planes de ahorro obligatorio para los migrantes temporales, y cumplir estrictamente las leyes de empleo e inmigración. Aunque la identificación de los requisitos de capacidad para la aplicación de esas políticas es relativamente directa, la mayor dificultad se refiere a determinar qué combinación de políticas podría dar mejores resultados. En el caso particular de la migración circular, los programas experimentales son probablemente un precursor de recomendaciones sobre la creación de capacidad específica, en la mayoría de los contextos.

En el caso del programa MLTC entre Colombia y España, se llevan a cabo también actividades concretas en España para promover la contribución de los migrantes al desarrollo local tras su retorno a Colombia. Dichas actividades incluyen formación en el ámbito empresarial, talleres de consultoría encaminados a definir y formular iniciativas sociales productivas, cursos para proyectos comunitarios de desarrollo conjunto y asesoramiento en la preparación de planes comerciales.

Aunque en este informe se ha señalado claramente que en la mayoría de los países de origen las capacidades para el retorno y la reintegración de los migrantes suelen ser bastante deficientes, esas deficiencias se acentúan en el caso de la migración circular. Se requieren procedimientos para continuar equiparando la oferta de trabajadores con las posibles vacantes en los países de destino tras el retorno de los migrantes; también pueden surgir determinados problemas sociopsicológicos a causa del retorno de corto plazo y la reintegración en la sociedad de origen; para aprovechar realmente el potencial de la migración circular en los países de origen, los migrantes que retornan deben recibir ayuda para reincorporarse en el mercado laboral local, aún cuando sólo sea por un período de tiempo relativamente corto. Para

que la migración circular se convierta en algo más que una simple experiencia de migración temporal, se requerirá una importante labor de creación de nueva capacidad en ese tipo de esferas en los países de origen, en estrecha colaboración con los países de destino asociados.

5.8 Formación para la retención de los trabajadores

Una manera de reducir los posibles efectos negativos en los países de origen que podría tener la migración desproporcionada de trabajadores calificados, como médicos, enfermeras y personal docente, consiste en impartir formación a un mayor número de personas y ofrecerles incentivos para que también sea mayor el número que permanece en el país de origen en lugar de emigrar para tener mejores posibilidades de desarrollo profesional. Ese tipo de enfoque es, ciertamente, preferible a la realización de actividades para evitar que los trabajadores emigren legalmente cuando hay gran demanda, pues ello atenta contra los principios de derechos humanos relativos al derecho a salir de un país.

Ese enfoque realmente permite que las responsabilidades de creación de capacidad se compartan entre varios interlocutores. En última instancia, la responsabilidad de ofrecer trabajo decente a los ciudadanos radica en el Estado. Asimismo, los países de destino se pueden beneficiar de la inversión en formación con fines de retención de los trabajadores, ya que se incrementa la reserva de mano de obra calificada a su disposición, se reducen las repercusiones negativas en los países de origen, y se promueven condiciones que favorecen el retorno de los trabajadores migrantes. Además, el sector privado de los países de origen percibe claros beneficios al asegurar una reserva sostenible de trabajadores con la calificación adecuada.⁹⁸

En el Oriente Medio y África Septentrional, el Banco Mundial ha identificado una serie de pasos fundamentales para una mejor formación y retención de los trabajadores:⁹⁹ desarrollo de las competencias para promover el surgimiento de economías basadas en el conocimiento, mejora de la gestión de la educación superior con el fin de promover las economías basadas en

⁹⁸ Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (2005).

⁹⁹ PNUD (2009).

los conocimientos, activación de los mercados laborales, mejora de la protección social y de la gestión del trabajo para los migrantes, y promoción de las oportunidades de obtener ingresos y de una política activa de concesión de ciudadanía para los jóvenes.

A escala mundial se ha propuesto también una serie de enfoques. Uno de ellos consiste en ofrecer incentivos a modo de suplementos de los salarios para los trabajadores del sector público, cuyas remuneraciones y trayectorias profesionales suelen ser particularmente deficientes. Un segundo enfoque es el de impartir formación que se ajuste a las aptitudes que son útiles en los países de origen pero menos comerciales en otros países (por ejemplo, paramédicos en vez de médicos). El tercero consiste en reformar la financiación de la educación para incluir fondos privados, de manera que las personas que necesitan formación como medio de salir al extranjero no tengan que depender de la financiación pública; eso es algo que ya se hace en Filipinas, en particular entre las enfermeras. Un cuarto enfoque consiste en ampliar la inversión en tecnologías alternativas (como teléfonos celulares, telefonía por Internet y servicios a distancia a través de Internet) de modo que la formación en especializaciones técnicas escasas pueda beneficiar a un mayor número de personas en el país de origen. Por último, sería conveniente orientar la asistencia para el desarrollo hacia las instituciones de investigación regionales y nacionales, con el propósito, entre otros, de compensar la pérdida de innovación e inversión que ocasiona la migración.

5.9 Formulación de políticas de contratación éticas

El Código de Conducta del Commonwealth para la Contratación Internacional de Trabajadores de la Salud suele citarse como modelo de contratación ética.¹⁰⁰ Su objetivo es, en parte, asegurar los tipos de protección a que se hace referencia en una sección anterior sobre la movilidad laboral (sección 3) —por ejemplo, con respecto al suministro de información que permita a los trabajadores tomar una decisión con conocimiento de causa antes de emigrar, la enumeración completa de los requisitos

y condiciones de empleo, y la instauración de sanciones a las agencias de contratación privadas que no se rigen por normas éticas. Su postura ética se deriva parcialmente de su objetivo de reducir las repercusiones negativas de la migración, controlando para ello la salida masiva de personal de las regiones y países en los que sus conocimientos técnicos son escasos y tienen gran demanda y alentando a los gobiernos a tener en cuenta métodos de compensación, reparación y restitución para los países afectados, inclusive mediante la promoción del retorno. Recientemente la OMS elaboró un Código de Práctica que tiene por objeto establecer y promover principios, normas y prácticas de carácter voluntario para la contratación internacional de personal del ámbito de la salud.

Un requisito inicial en materia de capacidad para la introducción de políticas de contratación éticas consiste en identificar determinados sectores en ciertos países en desarrollo que podrían verse afectados adversamente por la emigración de trabajadores calificados.¹⁰¹ Ello requiere un esfuerzo coordinado de unificación de la creciente pero poco homogénea literatura sobre el tema y el desarrollo de una metodología sólida. Para tener una idea cabal de las repercusiones de la emigración será necesario combinar esfuerzos cuantitativos (por ejemplo, elaboración de modelos de la demanda y el crecimiento de las actividades de formación en determinados sectores, de la tasa de aumento de los salarios y de la mejora de las condiciones) y cualitativos (por ejemplo, encuestas relativas a las intenciones en materia de migración). Se necesitará también un volumen considerable de pruebas en contextos específicos, como información sobre las tasas de vacantes en sectores de fundamental importancia, los cambios históricos y comparativos en la distribución de ciertos trabajadores clave, el tamaño y el carácter de la economía de origen, y la experiencia migratoria de los que salen del país (ingresos relativos, remesas, retorno). Se ha formulado una propuesta sobre la realización de una auditoría mundial de las denominadas “zonas críticas de fuga de talento”.¹⁰²

Aunque esas “zonas críticas” pueden identificarse y es posible elaborar orientaciones de contratación adecuadas (tal vez en función

¹⁰⁰ Código de Conducta del Commonwealth para la Contratación Internacional de Trabajadores de la Salud (2003) http://www.thecommonwealth.org/shared_asp_files/uploadedfiles/%7B7BDD970B-53AE-441D-81DB-1B64C37E992A%7D_CommonwealthCodeofPractice.pdf

¹⁰¹ Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (2005).

¹⁰² Sriskandarajah (2005).

del Código de Práctica del Commonwealth), es evidente que se requieren nuevas capacidades, particularmente para la aplicación eficaz de tales orientaciones.¹⁰³ En general, son más eficaces si las aplican los organismos de contratación de los sectores público y privado. Sus efectos serán limitados si son de carácter voluntario, y también si se excluye a las agencias de contratación del sector privado. Por lo tanto, se requiere un proceso eficaz de supervisión, combinado con medidas coercitivas en caso de que los signatarios no sigan las orientaciones. Esos requisitos, a su vez, señalan la necesidad de establecer acuerdos multilaterales sobre dicha cuestión, y de que los gobiernos trabajen en asociación con el sector privado, en particular con las agencias de contratación internacionales.

5.10 Creación de capacidad institucional

La eficaz vinculación de la migración con el desarrollo exige una considerable labor de creación de capacidad institucional. Los gobiernos de los países de origen de los migrantes, por ejemplo, necesitan tener una mejor comprensión de los medios que podrían facilitar la utilización de las remesas para el crecimiento económico; fortalecer las capacidades en materia de recursos institucionales, humanos y de infraestructura de los ministerios pertinentes para aplicar políticas sobre migración y desarrollo; mejorar la fiabilidad de los datos sobre migración y remesas, así como la capacidad para recopilar, compartir y aplicar esos datos; mejorar los conocimientos y la capacidad de los trabajadores migrantes y de sus familiares con miras a encauzar y utilizar sus remesas para inversiones; facilitar los vínculos entre las remesas y los servicios financieros

innovadores; y mejorar los vínculos entre gobierno y diásporas.

En los gobiernos de los países de destino de los migrantes, las políticas específicas sobre migración y desarrollo a que se hace referencia en la sección anterior tienen que ser complementadas con una mayor labor de creación de capacidad en materia de migración —por ejemplo, con respecto al ingreso en el mercado laboral, la integración y las políticas en el ámbito del retorno. La conclusión inmediata es que se necesita una mayor coordinación entre los diversos ministerios y agencias del gobierno para lograr una verdadera mejora de la contribución de los migrantes y de la migración al desarrollo.

También se necesita establecer asociaciones entre determinados grupos de países de origen y de destino —por ejemplo, para facilitar las remesas y gestionar la migración circular.

Por otro lado, el sector privado, las asociaciones de diásporas, las organizaciones de trabajadores y otras partes interesadas no gubernamentales también desempeñan un papel indispensable en el apoyo a las iniciativas de migración y desarrollo. Los colaboradores no estatales revisten fundamental importancia, por ejemplo, en lo que se refiere a establecer y mantener una industria de contratación reglamentada y ética, difundir información entre los migrantes, reducir los costos de las remesas, y lograr la participación de las asociaciones de diásporas. Otro requisito previo para la creación de capacidad institucional es el desarrollo de mecanismos de consulta eficaces entre el gobierno y otras partes interesadas de la sociedad, tanto en los países de origen como de destino.

¹⁰³ Sriskandarajah (2005).

6. INTEGRACIÓN

La integración se puede definir como “...el proceso por el cual los inmigrantes son aceptados en la sociedad, tanto individualmente como en grupo”.¹⁰⁴ La integración es un proceso de dos vías, en el que participan los inmigrantes y la sociedad del país de destino. Además, ocurre tanto al nivel individual como colectivo. Generalmente, se hace una distinción entre la integración económica, social y política de los migrantes y de las comunidades de migrantes. Se hace otra distinción entre los diferentes “modelos” de integración —principalmente de asimilación y multiculturalismo. En algunas partes del mundo, como se subraya en la sección 3, sólo se suele admitir a los migrantes sobre una base temporal, por lo que la intención de la integración no siempre es un camino hacia el asentamiento permanente o la obtención de la ciudadanía. Los componentes fundamentales de la política de integración incluyen: políticas del mercado laboral, políticas relacionadas con el empresariado étnico y el trabajo autónomo, el apoyo a la formación técnica o profesional, el apoyo a la educación, políticas de vivienda, políticas de salud, políticas de naturalización, y promoción de la participación cívica y política.¹⁰⁵ En los últimos años se ha prestado particular atención a la integración en las zonas urbanas, y a la función de los gobiernos locales y regionales en ese proceso.¹⁰⁶ Las políticas relativas a la integración de los inmigrantes adoptadas en Portugal son un buen ejemplo de intervención coordinada y coherente de las distintas partes interesadas (véase el recuadro 8).

Como se pone de relieve en todo este informe, se requiere aún una importante labor de creación de capacidad en la mayoría de los países del mundo —no sólo en los países en desarrollo— para responder con mayor eficacia a los actuales retos, y para prever las futuras tendencias. Ese es efectivamente el caso en la esfera de la integración de los inmigrantes. Por otro lado, la cantidad de migrantes en situación de desempleo o subempleo es desproporcionadamente grande en todo el mundo; éstos tienen una escasa representación en los sectores más favorables del mercado laboral; sufren, de manera directa o indirecta, actos de prejuicio, discriminación y marginación; tienen hijos que no obtienen resultados satisfactorios en la escuela; no se benefician de una adecuada participación política o cívica; y obtienen resultados que están por debajo del nivel satisfactorio en toda una gama de otros indicadores de una buena integración. En algunos países, la crisis económica mundial ha intensificado esos efectos. En otros se aprecia también una falta de liderazgo político claro, y los dirigentes políticos generalmente son susceptibles a presiones populistas. El multiculturalismo es cuestionado abiertamente, y existe una difundida opinión en el sentido de que la diversidad étnica y la cohesión social son elementos irreconciliables. Las medidas relativas a la seguridad de la migración consecutivas al 11 de septiembre, sólo han exacerbado los recelos del público con respecto a la inmigración. Encuestas recientes sobre las actitudes del público hacia los migrantes reflejan el grado de las percepciones erróneas sobre la migración.

Sin embargo, lo más probable es que aumenten en un futuro próximo los retos que plantea la integración en todo el mundo. Como ya se ha

¹⁰⁴ Penninx (2003).

¹⁰⁵ Bosswick y Heckmann (2006).

¹⁰⁶ ECOTEC (2008).

señalado, cabe esperar que algunos países que tradicionalmente han sido sobre todo países de origen de migrantes, empiecen a registrar un aumento de la inmigración —por ejemplo, en Europa Oriental y Asia Meridional— y deban adaptar las políticas orientadas a la exportación de mano de obra hacia la facilitación de las posibilidades de integración de nuevos miembros de la sociedad. En muchos países que son principalmente países de destino, los nuevos retos podrían incluir un creciente número de inmigrantes, una diversidad cada vez mayor de migrantes (se ha acuñado el término “hiperdiversidad” para describir un escenario en el que no hay un grupo étnico en particular que constituya la mayoría en los contingentes de inmigrantes en los países de destino), y el aumento de la concentración de migrantes en las zonas urbanas, que intensifica los efectos de congestión en las escuelas, las viviendas y los servicios de atención de la salud. En Europa, el Japón y otras partes del mundo que pasarán por una transición demográfica en el futuro próximo, bien puede producirse un descenso de la proporción de nacionales a migrantes, lo que subrayará aún más la necesidad de contar con políticas para la gestión de la diversidad y la promoción de la cohesión social en el futuro. Un reto en particular para ciertas sociedades de Asia Oriental será la necesidad de gestionar la migración por matrimonio, cuya demanda está en aumento a consecuencia de los desequilibrios demográficos.¹⁰⁷

Las diez esferas básicas de creación de capacidad destinada a promover la integración de los migrantes son:

1. Fortalecimiento de la participación económica;
2. Fomento de la participación cívica entre los migrantes;
3. Simplificación de las normas sobre ciudadanía, nacionalidad y doble nacionalidad;
4. Migración de las familias;
5. Gestión de la migración temporal;
6. Promoción de la educación de los migrantes;
7. Fortalecimiento de las políticas y prácticas de lucha contra la discriminación;
8. Promoción de la salud de los migrantes;
9. Promoción del diálogo público;
10. Incorporación de la integración en todos los ámbitos del gobierno.

6.1 Fortalecimiento de la participación económica

Las repercusiones en el desarrollo del capital humano que se derivan de la falta de integración de los migrantes en el mercado laboral formal son claras.¹⁰⁸ Las investigaciones demuestran que los migrantes tienen una especial propensión a la pobreza y la exclusión social. Una vez que ingresan en la pobreza relativa, entran también en un círculo vicioso, ya que la pobreza y la exclusión pueden conducir, a su vez, a todo otro grupo de barreras y obstáculos al acceso al mercado laboral, entre los que se incluyen el aislamiento, la falta de acceso a la información y las redes, y la discapacidad física, la falta de experiencia de trabajo y de referencias, la carencia de vivienda, la falta de acceso a ayuda a precio razonable para compartir las responsabilidades del hogar, la dependencia en el sistema de ayuda social, la delincuencia, problemas de salud mental, uso indebido de estupefacientes, uso indebido de alcohol y otros problemas de salud, y exposición a situaciones en que son víctimas de los prejuicios de los empleadores. Así pues, la limitación de las posibilidades de integración inhibe o restringe la capacidad de los migrantes para alcanzar su potencial y para contribuir al desarrollo en los países de origen y de destino.

El desarrollo —o la consolidación— de un sólido marco legislativo en materia del acceso de los migrantes al mercado laboral es un objetivo fundamental de la creación de capacidad. En la mayoría de los países desarrollados, la legislación garantiza la igualdad en la seguridad y los derechos laborales de los trabajadores migrantes residentes, algo que no siempre ocurre en los países en desarrollo. Sin embargo, inclusive en los países desarrollados hay lagunas e incoherencias de tipo legislativo en torno a los derechos de los trabajadores migrantes temporales —por ejemplo, con respecto al grado en que pueden renovar sus permisos o tomar un período de tiempo para cambiar de empleador o buscar un nuevo trabajo, en caso de quedar desempleados, y a las condiciones relativas al acceso a prestaciones por desempleo. Como se ha señalado en párrafos anteriores del presente informe, contar con políticas claras sobre los derechos de los migrantes temporales es de fundamental importancia para una futura labor eficaz de gestión de la movilidad laboral, incluida la migración circular, tema que se examina con

¹⁰⁷ Lee (2010).

¹⁰⁸ PNUD (2009).

mayor detenimiento más adelante (véase la sección 6.5).

Las medidas que adoptan los agentes de la sociedad civil a escala local pueden abordar algunas de las razones por las cuales ciertas poblaciones de migrantes tienen limitado acceso al mercado laboral, aún cuando exista una sólida legislación vigente. La sociedad civil puede apoyar la sensibilidad a las posibilidades en materia de empleo que ofrecen las poblaciones de migrantes, así como a las barreras al empleo de esas poblaciones, establecer relaciones sostenibles con los empleadores locales en apoyo de enfoques flexibles del empleo, desarrollar un enfoque integrado que reúna a una variedad de organizaciones para tratar de resolver los problemas de diversa índole que enfrentan esas personas, y prestar servicios de divulgación para grupos con los que es difícil establecer contacto por estar fuera del alcance de los servicios generales en las esferas de la información, la formación y el espíritu empresarial.¹⁰⁹ Esas actividades revisten particular interés en las ciudades, pues es probable que las zonas urbanas adquieran cada vez mayor importancia como centros de creación de capacidad para el fortalecimiento de la gobernanza de la migración.

Las encuestas revelan que los sindicatos suelen ser las organizaciones convencionales en las que por lo general participan los inmigrantes.¹¹⁰ Debido a que los sindicatos son la cuna histórica de la inclusión de los inmigrantes, y porque concedieron la igualdad de derechos a todos los miembros (independientemente de su ciudadanía o condición jurídica) para votar y participar en las actividades de la empresa, representan una mejor práctica que deben estudiar otros agentes económicos y cívicos. El derecho a la libertad de asociación es un ámbito en el que los tribunales nacionales e internacionales pueden desempeñar una activa función de examen de las interpretaciones o restricciones en evolución. En 2007, por ejemplo, el Tribunal Constitucional de España reconoció ciertos derechos fundamentales de todas las personas, independientemente del estatuto administrativo, entre los que destacan los derechos de asociación y reunión. Al nivel de la UE, una decisión de 2004 del Tribunal de Justicia de las Comunidades alentó a Austria a hacer extensivo a todos los trabajadores de países terceros el derecho a presentarse a elecciones para dirigentes obreros y delegados de la Cámara de Trabajo.

Recuadro 8: Políticas para la integración de los inmigrantes en Portugal

Aunque no hace mucho tiempo que Portugal pasó a ser un país de inmigración, la inversión en políticas de integración de los últimos años ha tenido resultados positivos que merecen atención. La actitud pública hacia la inmigración, como demuestra la encuesta Eurobarómetro de 2007, figura entre las más positivas de Europa (Portugal era el país que ocupaba el segundo lugar en la UE-25 en relación con actitudes positivas), y la mayoría de los encuestados afirmó que la contribución de los inmigrantes a la sociedad portuguesa era positiva. Asimismo, en 2007, el Índice de Políticas de Integración de los Inmigrantes (MIPEX) colocó a Portugal en el segundo lugar entre 28 países en términos de las mejores prácticas por cada indicador de políticas, en función de las normas europeas más elevadas. Por otro lado, en el Informe sobre Desarrollo Humano 2009, del PNUD, Portugal fue el país con el mejor puntaje en términos de concesión de derechos y prestación de servicios para los inmigrantes. El reconocimiento de las necesidades de los inmigrantes, en que se basan esos acontecimientos normativos y la actitud de la opinión pública, refleja la experiencia de Portugal en el ámbito de la inmigración. Dicho marco ha sido muy importante en términos del debate público y la actividad legislativa en las esferas de la inmigración y la integración. En los últimos años se aprobaron dos importantes leyes en Portugal:

- La nueva Ley de Nacionalidad fue unánimemente aprobada por el Parlamento en diciembre de 2006, con un consenso mayoritario en la sociedad. Dicha ley, que tiene por objeto crear una sociedad más cohesiva, ha liberalizado considerablemente el proceso de adquisición de la nacionalidad. Un año después de la entrada en vigor de la nueva ley, se habían recibido más de 35.000 solicitudes de naturalización —más del triple del número de solicitudes recibidas en 2005.
- En mayo de 2007, tras amplias consultas públicas, se enmendó la Ley de Inmigración, con la aprobación mayoritaria del Parlamento de Portugal. La nueva legislación simplifica los procedimientos y reduce los trámites burocráticos, intenta promover la migración legal, luchar contra la migración irregular y facilitar la reunificación de la familia.

¹⁰⁹ Koser (2009a).

¹¹⁰ Huddleston (2009).

En 1996, reconociendo la importancia de contar con una política coherente de integración de los inmigrantes, Portugal también estableció un servicio público que actúa sobre una base intersectorial, rindiendo cuenta directamente al Primer Ministro. En consecuencia, en Portugal se aplica un enfoque de integración de los inmigrantes en el que participan todas las instancias gubernamentales. En 2007, ese servicio público se convirtió en instituto público —la Alta Comisión para la Inmigración y el Diálogo Intercultural (ACIDI)— con lo que se reconoció oficialmente su importancia para los inmigrantes, se fortalecieron sus atribuciones y se amplió su esfera de actividad.

Como respuesta a la diversidad lingüística y cultural de los nuevos inmigrantes, la ACIDI recientemente abrió tres “ventanillas únicas” —los Centros Nacionales de Apoyo a los Inmigrantes (en Lisboa, Porto y Faro). Esos Centros, que han demostrado ser innovadores en términos de prestación de un servicio público integral y amplio, están incorporando la prestación de servicios para los inmigrantes y consolidando las asociaciones y la cooperación entre las organizaciones de la sociedad civil, las autoridades públicas y el gobierno central.

Otra medida de avance en la política de integración adoptada por el Gobierno portugués fue el inicio de un Plan de Acción para la Integración de los inmigrantes en 2007, resultado de un proceso de amplias consultas con las asociaciones de inmigrantes y otros interesados directos, en el que participaron 13 ministerios, bajo la coordinación de la ACIDI. El Plan de Acción definió 122 medidas que establecen los objetivos y los compromisos de las organizaciones del Gobierno en lo que respecta a dar acogida a los inmigrantes y promover su integración.

Como país que considera a sus inmigrantes como parte de la solución, haciéndolos participar activamente en los diálogos relativos a la política de integración, Portugal ha demostrado cómo un enfoque integrado puede traducirse en eficaces políticas y servicios que promueven un futuro armonioso y compartido.

Fuente: ACIDI, 2010.

6.2 Fomento de la participación cívica entre los migrantes

Como se acaba de señalar, los gobiernos de algunos países desarrollados han demostrado un renovado interés en la participación cívica como medio de adoptar decisiones más eficaces y democráticamente legítimas sobre las políticas que afectan a una población heterogénea. En esta esfera de integración, sin embargo, las políticas difieren considerablemente entre los países desarrollados y los países en desarrollo y, dentro de la UE, entre Europa Occidental y Europa Oriental.

La concesión del derecho al voto es una manera de mejorar la capacidad de los migrantes de participar en la vida cívica. En los decenios de 1970 y 1980, los países de Europa Septentrional y Noroccidental fueron de los primeros en conceder derechos de voto en elecciones locales. En la actualidad los ciudadanos de la UE que viven en otro Estado miembro pueden votar y presentarse como candidatos en elecciones locales en todos los Estados miembros de la UE, mientras que los no ciudadanos de la UE pueden votar en 15 Estados miembros. Esa tendencia resurgió recientemente, primero en la República Checa en 2001, y luego en Estonia, Lituania y

Eslovenia en 2002, Luxemburgo y Eslovaquia en 2003, y en Bélgica e Irlanda en 2004. El derecho al voto en elecciones locales es un asunto que se propone periódicamente en los debates políticos en Francia, Alemania, Grecia, Italia y España, y últimamente también en ciudades del Canadá y los Estados Unidos de América. Una vez que se conceden esos derechos electorales, no se revocan ni se cuestionan seriamente. En la práctica, la concesión a los inmigrantes del derecho a participar en procesos electorales no conlleva elevados costos de aplicación ni de mantenimiento, y no tiene ninguno de los efectos negativos que suelen imaginar los opositores.¹¹¹

A un nivel menos formal, se puede estimular la participación cívica de los migrantes promoviendo activamente el establecimiento de asociaciones de migrantes. Efectivamente, los resultados de trabajos de investigación comparativa en distintas ciudades europeas demuestran que las autoridades deberían invertir en actividades para promover la capacidad de organizarse de los inmigrantes, como medio de integrarse en la vida pública. Cuanto mayor sea el número de residentes extranjeros que establezcan sus propias

¹¹¹ Huddleston (2010).

asociaciones y vínculos comunes, tanto mayor será su confianza en las instituciones públicas y su participación en la política y las organizaciones públicas. Cuanto mayor sea la labor del gobierno en materia de apoyo, consultas y prestación de servicios por conducto de esas organizaciones, tanto mayor será la probabilidad de que tengan una participación activa y eficaz en la vida pública.¹¹² No obstante, en algunos países, hay restricciones a los derechos de los extranjeros a constituir asociaciones, lo que parece indicar la necesidad de una reforma legislativa. En muchos otros países en los que los inmigrantes tienen derecho a formar asociaciones, generalmente no se dispone de financiación pública específica para las actividades políticas de las asociaciones de inmigrantes, por lo que el financiamiento es otra importante esfera para creación de capacidad. Incluso en los casos en que existen asociaciones de migrantes, suelen carecer de las competencias, aptitudes o redes para participar eficazmente en los asuntos públicos. Un ejemplo de creación de capacidad para abordar esa dificultad en particular es el proyecto “*Active and Competent Migrants in Civic Society*”, que ejecuta la OIM en Varsovia (Polonia), en cuyo marco se ha organizado una serie de seminarios y talleres para tratar de establecer una sólida plataforma para la cooperación entre los migrantes y las instituciones polacas.

6.3 Simplificación de las normas sobre ciudadanía, nacionalidad y doble nacionalidad

En el contexto europeo se reconoce ampliamente que el Estado tiene intereses de tipo democrático, social y económico en facilitar la adquisición de la nacionalidad a la población no nacional de larga data, especialmente a los niños nacidos en el país. Los inmigrantes que tienen planes de establecerse en su país de residencia tienen también interés en adoptar la nacionalidad y todos los derechos y responsabilidades que ello conlleva, incluido el derecho de acceso al empleo en todos los sectores públicos, la libre circulación y el ejercicio pleno de los derechos democráticos. La naturalización, que es en sí misma una forma de participación cívica, elimina los obstáculos legales a la plena participación cívica y tiene un importante efecto catalizador en el proceso de integración.

La adquisición de la nacionalidad es un aspecto bastante débil de las estrategias de integración de la mayoría de los recientes países de inmigración, en parte porque son pocas las normas internacionales por las que se rige el proceso. En la región de la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo, por ejemplo, las leyes nacionales sobre ciudadanía tienen normas poco coherentes con respecto a la adquisición de la ciudadanía, y suelen limitar los derechos de los hijos de los migrantes. Los estudios realizados sobre las políticas y las tasas de migración en los países desarrollados indican que la mayoría de los extranjeros se naturalizan en los países de asentamiento tradicionales, como Australia y el Canadá, que hacen hincapié en el interés público de promover la ciudadanía nacional compartida.

Por el contrario, en Europa es bastante reducido el porcentaje de la población extranjera que utiliza el procedimiento, situación identificada por la Comisión Europea como una importante esfera que requiere mejoras. Por ejemplo, muchos países europeos están adoptando políticas de carácter más incluyente para los migrantes, con el fin de que puedan obtener un estatuto de residencia de largo plazo, sin facilitar por ello el acceso a la nacionalidad. Los países en desarrollo generalmente hacen que la adquisición de la ciudadanía sea un proceso aún más oneroso, o prácticamente imposible para los inmigrantes. A medida que aumente la población de no nacionales establecida en muchos países, se hará necesario volver a examinar la finalidad y los efectos de las políticas de naturalización que excluyen a una parte de la población asentada de la posibilidad de obtener la ciudadanía. También habrá que examinar las políticas que reconocen la creciente tendencia hacia la ciudadanía o nacionalidad doble o múltiple, ya que un número cada vez mayor de personas tiene vínculos con más de un solo lugar, ya sea de manera secuencial o simultánea.¹¹³

Un debate particularmente politizado en la UE se refiere a la medida en que las evaluaciones individuales de los conocimientos lingüísticos, los conocimientos cívicos o la “integración” promueven la participación cívica. Hoy día es relativamente común que los procedimientos de naturalización requieran que los solicitantes que han vivido en un país durante muchos años tengan conocimiento básico de alguno de los

¹¹² Huddleston (2009).

¹¹³ <http://www.iom.int/jahia/Jahia/policy-research/international-dialogue-migration/intersessional-workshops/migration-and-transnationalism>

idiomas oficiales del país de que se trate. En 2001, Alemania era el único país de la UE que imponía esas condiciones a los residentes de larga data; en 2007, esa práctica había sido adoptada por Austria, Francia, Alemania, Grecia, Luxemburgo, los Países Bajos y el Reino Unido. Esas condiciones relativas a idioma e integración pueden, o no, tener el efecto de promover la integración. La razón de introducir esas evaluaciones o “exámenes” es que actúan a modo de incentivos para aprender el idioma y conocer otros aspectos importantes del país. Sin embargo, algunos países han eliminado o simplificado esas evaluaciones, por considerarlas medidas disuasorias legales que amplían el ámbito de la discreción administrativa y favorecen objetivos políticos distintos de la integración. El resultado de esas condiciones puede ser, simplemente, una reducción del número de residentes legales que solicitan participar en los programas de naturalización. Los que no son seleccionados no siempre son los menos integrados o con menor dominio del idioma, sino más bien los que tienen un menor nivel de instrucción, menos poder adquisitivo, los ancianos, las personas que son prácticamente analfabetas, las víctimas de estrés postraumático, y las mujeres en situación vulnerable.

En el futuro será cada vez mayor el número de niños que nazcan y se eduquen en países a los que emigraron sus progenitores y que harán frente a desigualdades en materia de oportunidades para su desarrollo y participación, a causa, parcialmente, de su ciudadanía. Nacidos y criados en el país de destino (por sus progenitores), como los hijos de los nacionales, los llamados migrantes de segunda y tercera generación generalmente consideran que su país de nacimiento es parte importante de su identidad y no admiten otro país como propio. Numerosos Estados miembros de la UE han adoptado un enfoque generacional para alcanzar sus objetivos de integración a través de las leyes sobre nacionalidad. La introducción del principio de *ius soli* (derecho del suelo) para los descendientes de inmigrantes significa que el lugar de nacimiento es el criterio básico para recibir la nacionalidad. La segunda generación tiene derecho automático, por nacimiento, a la nacionalidad en países de inmigración tradicionales como el Canadá y los Estados Unidos de América. Los inmigrantes de tercera generación pueden reclamar un derecho semejante en países como Bélgica, Irlanda, los Países Bajos, Portugal y, desde 2009, Luxemburgo. Para la segunda generación, sin

embargo, los países europeos aplican un *ius soli* condicional. La ciudadanía sólo puede reclamarse un tiempo después del nacimiento, como en Francia, y/o solamente si los progenitores son residentes legales, como en Bélgica, Alemania e Irlanda. La medida en que esos enfoques generacionales son adecuados y eficaces es una cuestión que se plantea constantemente en los debates públicos en los países del Báltico, Grecia, Italia y Suiza, y que probablemente adquirirá mayor importancia en los nuevos países de destino.

La tendencia mundial que apunta a tolerar la nacionalidad múltiple (ya sea en parte, o por completo) está eliminando uno de los principales obstáculos a la naturalización, lo que refleja el hecho de que, con la globalización, un mayor número de personas lleva un estilo de vida multinacional —es decir, nacieron en un determinado país, se educaron en otro, viven y trabajan tal vez en un tercer país, y se jubilan en el país de origen o en algún otro lugar. La mayoría de los Estados miembros de la UE, por ejemplo, ya no exige que los solicitantes renuncien a su anterior ciudadanía, y casi todos los demás lo hacen sólo en circunstancias excepcionales. Los países de origen también reconocen el valor de la doble ciudadanía —la ley de ciudadanía de Ghana, de 2001, por ejemplo, estipula que “cualquier ciudadano de Ghana puede ostentar la ciudadanía de cualquier otro país además de su ciudadanía nacional” (Parte III, 16 1)).¹¹⁴

En general, las normas y los efectos de las condiciones que se aplican para conceder la naturalización deben ser evaluados periódicamente para determinar si son, o no, incentivos eficientes y eficaces para la integración. Por ejemplo, después de que la introducción del examen para obtener la ciudadanía australiana diera lugar a una considerable reducción de las solicitudes y una elevada tasa de fracaso entre los inmigrantes por razones humanitarias, se hizo una revisión del Examen, recomendándose que el contenido se centrara en los requisitos legislativos básicos y que el formato fuese sencillo y en un inglés claro. También debían evaluarse las condiciones económicas en términos del mercado laboral y las repercusiones para la gobernanza democrática. Portugal, por ejemplo, abolió su examen de los “medios de subsistencia” para la concesión de la ciudadanía en 2006. En su lugar,

¹¹⁴ <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/3eda135a2.pdf>

todas las inscripciones o declaraciones relativas a la nacionalidad, así como cualquier certificado necesario, son gratuitos para las personas cuyos ingresos equivalen al salario mínimo nacional, o son inferiores.

6.4 Migración de las familias

Los derechos a la reunificación familiar y a fundar una familia están ampliamente reconocidos como aspectos fundamentales de la integración. Hay por lo menos cuatro categorías de migración de las familias: reunificación de la familia, fundación de familia (o migración por matrimonio), migración de toda la familia, y migración con el auspicio de un miembro de la familia. Las definiciones, patrones, procesos y sucesos normativos actuales en relación con esas categorías se examinan detalladamente en el capítulo 6 del anterior Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2008, de la OIM.¹¹⁵

Para los fines del presente informe, cuyo interés se centra en la creación de capacidad para hacer frente a los desafíos del futuro, se hace hincapié en cuatro esferas. La primera se relaciona con las deficiencias de los instrumentos internacionales y regionales existentes. El derecho a la reunificación de la familia se ha incluido en dos convenciones de derechos humanos: la Convención de 1989 de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (en particular, el artículo 9), y la Convención internacional de 1990 sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (en particular, el artículo 44). Como ya se ha explicado, sin embargo, son relativamente pocos los Estados —entre los cuales no hay ningún país de destino industrializado— que han ratificado esta última Convención. A escala regional, la Directiva del Consejo de la UE sobre el derecho a la reunificación de la familia para los nacionales de países terceros que residen legalmente en la UE aún no se refleja en las leyes de todos los Estados de la UE, y también permite una importante medida de discreción en su aplicación en virtud de las legislaciones nacionales. Por el contrario, el “Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile”, del 6 de diciembre de 2002, prevé el derecho a la reunificación de la familia y el trato de los migrantes en pie de igualdad con los nacionales en relación con todos los derechos cívicos, sociales, culturales y económicos.

La segunda cuestión relacionada con la capacidad es la necesidad de contar con normas nacionales claramente definidas sobre la reunificación de la familia, aunque reconociendo las diferencias en las prioridades y objetivos nacionales. Actualmente, hay muchas incompatibilidades. Los programas de migración laboral temporal deniegan el derecho a la reunión de la familia, mientras que los programas de inmigración basada en el empleo, que se orientan a los trabajadores con mayor grado de especialización, tienden a permitir la reunión de la familia, aunque las condiciones varían. En Irlanda, los titulares de la denominada Tarjeta Verde tienen derecho a estar acompañados de sus familiares, mientras que los titulares de permisos de trabajo corrientes deben vivir y trabajar en Irlanda durante un año, como mínimo, para que sus familiares puedan reunirse con ellos. En el Reino Unido, los titulares de permisos de trabajo corrientes también pueden hacer ingresar en el país a sus familiares a cargo, definidos como esposo, esposa, parejas civiles o personas que reúnen los requisitos del caso, e hijos menores de 18 años. En circunstancias excepcionales, los titulares de permisos de trabajo en el Reino Unido también pueden solicitar la admisión de hijos mayores de 18 años y padres en situación de dependencia. En ambos casos, esos familiares necesitan visado, y es preciso demostrar que sus gastos de subsistencia serán cubiertos sin recurrir a los fondos públicos.

La tercera esfera de interés se relaciona con las normas y reglamentos aplicables a los miembros de la familia que se reúnen con los migrantes en el extranjero a través de la migración de la familia. En el Reino Unido, los familiares a cargo de los titulares de permisos de trabajo corrientes tienen derecho a desempeñar cualquier tipo de empleo o trabajo autónomo, siempre que posean una autorización de entrada en el Reino Unido. En el Japón, los familiares a cargo de los migrantes calificados titulares de permisos de trabajo en el marco de las cinco categorías correspondientes, pueden solicitar un permiso de trabajo a jornada parcial, que les permite trabajar un máximo de 28 horas por semana. En Francia, como medio de evitar que las familias inmigrantes tengan que depender del sistema social nacional, las leyes exigen que los inmigrantes demuestren que están en condiciones de hacerse cargo personalmente del mantenimiento de todos los miembros de su familia que deseen ingresar en Francia. En términos específicos, deben percibir por lo menos el salario mínimo establecido en Francia y no

¹¹⁵ OIM (2008).

depender de la ayuda gubernamental. El acceso a la ayuda gubernamental se limita también a los ciudadanos de la UE. Los que residen en Francia más de tres meses sin trabajar o estudiar deben estar en condiciones de correr personalmente con sus gastos de manutención, sin recurrir a las prestaciones sociales o de atención de la salud del Gobierno francés.

Por último, en el contexto específico de la migración por matrimonio —fenómeno que se prevé aumentará considerablemente en el futuro, especialmente en Asia Oriental, hay una serie de necesidades en materia de creación de capacidad.¹¹⁶ En Corea del Sur y en Taiwán (Provincia de China), existen cursos gratuitos de idioma, cobertura pública de la atención de la salud y otros programas de apoyo para los migrantes por matrimonio; sin embargo, en ambos países se aprecia una considerable diferencia entre los objetivos declarados de las políticas de integración de los migrantes y la verdadera situación. Uno de los problemas es que ambos gobiernos tienden a considerar que los migrantes por matrimonio son principalmente las esposas, las nueras y las madres, por lo que la mayoría de los programas se orientan hacia la crianza de los hijos, el cuidado de las personas de edad y el trabajo doméstico, en lugar de otros aspectos más amplios de la integración de esas poblaciones. El segundo problema es que los migrantes por matrimonio suelen ser considerados como “beneficiarios” y por tanto, se pasa por alto su posible función como ciudadanos activos. Las recomendaciones

relacionadas específicamente con la creación de capacidad, que se derivan de este análisis, incluyen la necesidad de establecer programas de formación y apoyo que den a los migrantes por matrimonio la posibilidad de ser más independientes, sin segregarlos de otros migrantes y nacionales que también pueden ser destinatarios de programas semejantes. Tampoco existe un adecuado nivel de cooperación internacional para prestar ayuda a las personas cuyos matrimonios internacionales han fracasado y desean regresar al país de nacimiento. Aunque se desconoce el número exacto, la tasa de divorcio entre los matrimonios internacionales está en aumento; cuando las personas regresan a su país de origen, tras la ruptura del matrimonio, pueden haber perdido su ciudadanía a consecuencia de las normas que limitan la doble nacionalidad y, en consecuencia, sus derechos como nacionales.¹¹⁷

Además de esas cuatro categorías de migración de las familias, se requiere creación de capacidad para prestar apoyo a los gobiernos en lo que respecta a garantizar la protección de miembros de la familia particularmente vulnerables, como los niños y los adolescentes. Un buen ejemplo son las actividades que realiza el UNICEF en Guatemala, a través de programas de sensibilización sobre las repercusiones de la crisis económica en los niños y los adolescentes, y de la mejora de las capacidades de los servicios consulares para prestar ayuda a menores migrantes no acompañados (véase el recuadro 9).

Recuadro 9: Actividades de creación de capacidad del UNICEF en materia de migración, niños y derechos humanos en Guatemala

Como país de origen, de tránsito y de destino, cuyo desarrollo social y económico es apoyado parcialmente por las remesas que se envían desde el extranjero, Guatemala es un país en el que la migración internacional registrada en los últimos años ha pasado a ser un tema prioritario del ámbito de la política. Ante esa realidad, la oficina del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) de Guatemala, otorga cada vez más prioridad a la protección de los derechos de los niños y los adolescentes. En particular, junto con la OIM, la oficina del UNICEF de Guatemala ha prestado apoyo al fortalecimiento de la capacidad del gobierno y de la sociedad civil en varios frentes.

Creación de capacidad basada en datos objetivos relacionados con la actual crisis económica

Con el propósito de evaluar las repercusiones de la crisis económica y la consiguiente reducción de las remesas, el UNICEF de Guatemala y la OIM realizaron una encuesta conjunta entre 3.000 familias beneficiarias de remesas. Los resultados de ese estudio se publicaron en los *Cuadernos de trabajo sobre migración 27, Encuesta sobre remesas 2009, niñez y adolescencia*, donde se ponen de relieve las repercusiones de la crisis en las familias, en particular en los niños y los jóvenes.

El UNICEF de Guatemala también elaboró un documento, en apoyo de su labor conjunta con la OIM, titulado *Impacto de la crisis económica mundial en los niños y los adolescentes de Guatemala*. Ese

¹¹⁶ Lee (2010).

¹¹⁷ *Íbid.*

documento tiene por objeto concienciar al público en relación con las repercusiones de la crisis en las poblaciones vulnerables, especialmente en los niños y los adolescentes, y formular recomendaciones para el fortalecimiento institucional ante el deterioro de las condiciones de vida.

La oficina del UNICEF de Guatemala sigue de cerca los efectos de la crisis en las familias guatemaltecas, sobre todo en los niños y los adolescentes. En colaboración con el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), se vale de los datos sobre la migración y las remesas que contiene la encuesta de 2009 del UNICEF y la OIM, para destacar la necesidad de actuar y adoptar decisiones y políticas económicas encaminadas a asegurar los derechos de los niños y los adolescentes.

Creación de capacidad en los servicios consulares para la protección de los derechos de los migrantes y de sus familiares

La crisis sigue teniendo graves repercusiones en Guatemala, y afectando las oportunidades de desarrollo de los niños y los adolescentes. En consecuencia, la oficina del UNICEF de Guatemala ha prestado apoyo al Gobierno de Guatemala en la consolidación de la capacidad de sus servicios consulares, con el propósito de hacer frente al aumento del número de migrantes que retornan de México y de los Estados Unidos de América, así como a creciente número de deportaciones de los Estados Unidos.

La Dirección General de la Migración de Guatemala, en colaboración con las autoridades mexicanas, acordó establecer el cargo de *Oficiales de Protección a la Infancia* (OPI) en Guatemala. El UNICEF de Guatemala ha participado en programas de formación, destinados a los funcionarios de los servicios de inmigración de Guatemala y El Salvador encargados de recibir en sus fronteras a los menores y adolescentes migrantes no acompañados y prestarles ayuda en todo el proceso de repatriación a sus países de origen.

Fuente: UNICEF, División de Políticas y Prácticas, 2010.

6.5 Gestión de la migración temporal

Dado el previsto aumento de la escala de la migración temporal, por las razones ya aludidas en el presente informe, muchos países de destino harán frente a los retos de elaborar normas sobre la integración de los migrantes temporales. Aunque existe la obligación de respetar los derechos humanos básicos de los migrantes, independientemente de la duración de la permanencia (y, a decir verdad, independientemente de que se encuentren en situación regular o irregular), es preciso alcanzar un equilibrio entre permitir que los migrantes permanezcan en el país un tiempo suficientemente prolongado como para poder efectuar ahorros, y no reducir las posibilidades del retorno. Las dificultades específicas ya examinadas en este informe se relacionan con la conveniencia y la modalidad de ofrecer a los trabajadores migrantes temporales la posibilidad de cambiar libremente de trabajo o de sector, y con los medios de ofrecer incentivos para el retorno y la circularidad, o de hacer cumplir las disposiciones al respecto. Otras dificultades incluyen cuestiones de acceso a servicios de atención de la salud, educación y otras prestaciones sociales.

Desde una perspectiva basada en los derechos, las democracias liberales no deben mantener indefinidamente a los migrantes sin otorgarles amplios derechos de integración, con inclusión del acceso a la residencia permanente y la reunificación de la familia. Las investigaciones también demuestran que la falta de una perspectiva de asentamiento a largo plazo en los países de acogida puede marginar a los migrantes en las sociedades de acogida.¹¹⁸ La falta de coherencia en los procedimientos para convertir los permisos de empleo temporal de los trabajadores migrantes en permisos de empleo permanentes y, ulteriormente, en derechos de residencia, ya se examinó en la sección 6.1. Uno de los debates más contenciosos con respecto a la migración circular se refiere a determinar si esos marcos normativos deben incluir también disposiciones sobre una transferencia limitada de determinados migrantes a un programa de inmigración permanente. Los proponentes, incluidos los sindicatos de muchos países y varias organizaciones de la sociedad civil, han expresado la opinión, desde un punto de vista basado en los derechos, de que las restricciones vinculadas a sistemas estrictamente para trabajadores temporales pueden no ser compatibles con un marco democrático liberal.

¹¹⁸ Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (2005).

Otros comentaristas han reconocido esas reservas, pero sostienen que asegurar el carácter temporal es, en la práctica, la mejor solución de transacción disponible. También afirman que crear la expectativa de permanencia puede socavar el concepto de circularidad, aunque una forma de evitarlo consiste en garantizar que las normas y los criterios sean transparentes y accesibles a todos los migrantes desde un principio.

Toda vez que se considera la posibilidad de una inmigración permanente limitada, el modelo canadiense para los migrantes temporales sale a relucir como ejemplo de buena práctica: para ser seleccionado, el solicitante debe cumplir ciertos requisitos, como una determinada experiencia de trabajo, fondos suficientes para su asentamiento, y carecer de antecedentes penales en el Canadá. El sistema asigna puntos a los solicitantes en función de la educación, el dominio de idiomas, la experiencia, la edad, las posibilidades de trabajo y la adaptabilidad.

El programa está abierto a la participación de migrantes no residentes y residentes, que posean permiso de trabajo temporal.

6.6 Promoción de la educación de los migrantes

En los últimos años, el principal centro de interés de la formulación de políticas en el ámbito de la educación de los migrantes han sido los estudiantes recién llegados. En la mayoría de los países, el derecho básico a la educación obligatoria está garantizado para todos los niños —salvo, en algunos casos, los hijos de migrantes indocumentados— de modo que se requiere creación de capacidad principalmente para la aplicación de ese derecho básico. Un buen ejemplo son las denominadas “escuelas de transición” en el Japón, destinadas a los hijos de los peruano-japoneses y brasileño-japoneses, que son un medio de responder a las repercusiones de la crisis económica en las familias de emigrantes (véase el recuadro 10).

Recuadro 10: La protección social y la integración de los inmigrantes durante la crisis económica - el ejemplo de las “escuelas de transición” del Japón

Desde finales de 2008, la crisis económica afecta gravemente a los inmigrantes en el Japón, incluidos los descendientes de japoneses como los brasileño-japoneses y los peruano-japoneses, muchos de los cuales trabajaban en el sector del automóvil. Numerosos hijos de inmigrantes han abandonado las escuelas étnicas privadas, donde recibían enseñanza en su lengua materna, ya que por su situación de desempleo los progenitores no pueden seguir corriendo con los elevados gastos que ella conlleva. Debido a que muchos de esos niños tienen dificultades para estudiar en las escuelas públicas japonesas, por la falta de mecanismos de apoyo (particularmente con respecto a estudios de idioma japonés), un gran porcentaje de ellos no asiste a la escuela.

Con el propósito de ayudar a establecer escuelas y espacios comunitarios gratuitos para los niños migrantes que están fuera del sistema de escolaridad, la OIM de Tokio estableció el Fondo para las escuelas de transición del Japón, como parte del programa de tres años de apoyo a la educación escolar de los niños extranjeros, financiado por el Ministerio de Educación, Deportes, Cultura, Ciencia y Tecnología, con un presupuesto total de 3.700 millones de yen (aproximadamente 39 millones de dólares EE.UU.). El proyecto de la OIM se inició en agosto de 2009 y, para junio de 2010 había ya un total de 42 escuelas de transición en todo el Japón. Los hijos de los migrantes pueden ahora estudiar el idioma japonés, las materias escolares y la cultura japonesa antes de trasladar su matrícula a las escuelas públicas del Japón.

El Fondo también: a) apoya las actividades de base para promover la comprensión mutua entre los residentes extranjeros y las comunidades locales; b) crea nuevas oportunidades de empleo para educadores japoneses, instructores multilingües y coordinadores del proceso de integración, ayudando así a revitalizar las comunidades locales; y c) lleva a cabo un amplio examen del material didáctico y la metodología relativos a la enseñanza del japonés como segundo idioma, que incluye los programas de estudios y el desarrollo de recursos prácticos, visuales y en línea, en estrecha coordinación con las escuelas de transición que reciben apoyo del Fondo.

Fuente: Oficina de la OIM de Tokio, 2010.

Hay toda una gama de esferas en que se necesitan políticas y orientaciones prácticas comunes, con inclusión del acceso en condiciones de igualdad a los servicios escolares y a la ayuda financiera; la información sobre el sistema de educación general; el nombramiento de especialistas en la materia; el apoyo intensivo para el aprendizaje del idioma, desde la llegada, en el sector de la educación obligatoria; el apoyo mínimo a los recién llegados en las escuelas del sistema general de educación; la adopción de objetivos oficiales en relación con la educación intercultural; el pago de los gastos de estudios fuera del sistema escolar o en calidad de cursos de refuerzo para personas de ciertas lenguas maternas y países de origen; el establecimiento de criterios y apoyo para la revalidación de los estudios de los recién llegados; el derecho de los progenitores y de los recién llegados al acceso a servicios de interpretación; la información sobre la educación preescolar; la celebración de reuniones adicionales con los progenitores inmigrantes; la adaptación de los mecanismos de evaluación o la limitación del tamaño de las clases para alumnos inmigrantes; la adaptación de la vida escolar cotidiana para mejorar la participación de alumnos de origen diverso; la aplicación y el financiamiento de la educación intercultural, especialmente con respecto a la formación de los educadores y al material didáctico para todos los cursos; la supervisión del rendimiento académico de los alumnos migrantes y la evaluación de las políticas específicas.

Un ejemplo de formación destinada a promover la educación de los migrantes es el proyecto “Integración psicológica y cultural” (adoptado por la oficina de la OIM de Varsovia), destinado a los educadores y administradores de escuelas con el propósito de mejorar sus competencias interculturales y prepararlos para trabajar con un alumnado multicultural. El proyecto también promueve actitudes abiertas y no discriminatorias entre los escolares polacos hacia otras culturas, mediante actividades interculturales.¹¹⁹

Aunque la educación de los estudiantes recién llegados, en especial si son niños, es de fundamental importancia, también es probablemente cierto que la educación durante toda la vida y la educación para adultos son aún más importantes entre las poblaciones

de migrantes que entre las no migrantes, particularmente en términos del aprendizaje para adaptarse a nuevas culturas y comprender procedimientos prácticos. Un ejemplo poco común de educación para adultos migrantes es el programa INTI que aplica la OIM en Helsinki, cuyo propósito es desarrollar las competencias de los líderes religiosos migrantes en su papel de consejeros —impartiéndoles formación, por ejemplo, sobre cuestiones pertinentes de tipo jurídico y social en Finlandia, como el divorcio, las cuestiones de género, la educación y la función de los medios de comunicación.

6.7 Fortalecimiento de las políticas y prácticas de lucha contra la discriminación

La capacidad del Estado para promover la igualdad de oportunidades para poblaciones diversas radica en sus leyes de lucha contra la discriminación y en los órganos que se ocupan de la igualdad. Los migrantes y nacionales que desean participar en diferentes esferas de la vida no pueden ser tratados de manera menos favorable a causa, por ejemplo, de su raza, religión, género, discapacidad, nacionalidad o dominio de idiomas. Tanto la legislación europea como el derecho internacional han alentado a los Estados a promulgar leyes de lucha contra la discriminación. A causa de las directivas de la Comisión Europea (CE) de lucha contra la discriminación, las definiciones legales de la discriminación y de los mecanismos para hacer cumplir las leyes han sido una de las esferas en la que mayores progresos se han alcanzado recientemente con respecto a la capacidad de los Estados miembros de la UE para luchar contra la discriminación. La mayoría cuenta con leyes destinadas a proteger a los residentes de diferentes razas y orígenes étnicos contra la discriminación en el empleo, la educación, la formación profesional y la vivienda, así como en el acceso a la atención de la salud, la protección social y las prestaciones. Sin embargo, la situación es muy distinta en términos de la discriminación por motivos de religión y nacionalidad. Un gran número de Estados de la UE efectivamente permite una forma de desigualdad en el trato que socava la capacidad de los inmigrantes para ejercer sus derechos, y la de los proveedores de servicios para prestarlos de manera comparable a la situación de los nacionales.¹²⁰

¹¹⁹ www.iom.pl.

¹²⁰ Huddleston (2010).

Un tema recurrente en el presente informe es la necesidad de crear capacidades para la aplicación de las leyes y políticas nacionales, asunto que reviste particular importancia en relación con las medidas de lucha contra la discriminación, pues aunque el marco jurídico está relativamente bien establecido en muchos países, la discriminación sigue siendo un grave problema. Un importante elemento en la creación de capacidad es la adopción de políticas relativas a la igualdad, que permitan a los interlocutores de la sociedad civil y al sector privado aplicar y utilizar la ley en la práctica y asegurar la igualdad de oportunidades en sus organizaciones. Recientemente, se han establecido en los Estados miembros de la UE entidades que trabajan en la esfera de la igualdad, y ONG de apoyo, que ofrecen asesoramiento y ayuda a las posibles víctimas. Para llevar a cabo su trabajo con eficacia, muchas de esas entidades necesitarán una categoría jurídica de más relieve y facultades en materia de investigación, y las ONG tendrán que disponer de mayores oportunidades legales para entablar acciones judiciales y aplicar pruebas de la situación. Entre los aspectos que habrán de abordar, a su vez, los colaboradores de la sociedad civil, figuran la capacidad para supervisar la aplicación de las políticas sobre la igualdad; la mejora de las estadísticas; la realización de encuestas entre el público en general y entre las víctimas; y la presentación periódica de informes sobre casos de discriminación y sus resultados.

Otros importantes elementos en la lucha contra la discriminación son la educación pública y la concienciación. Tras la violencia xenófoba que se desató en Sudáfrica en mayo de 2008, la OIM de Pretoria inició el proyecto *ONE movement* —una campaña de “cambio social” para promover los derechos humanos, la unidad en la diversidad, y la integración general de los migrantes en Sudáfrica. La campaña utiliza estrategias polivalentes para la aplicación de métodos de modificación del comportamiento que combatan los prejuicios que suscitan el racismo, la xenofobia y otras prácticas discriminatorias. Entre las iniciativas destinadas específicamente a la creación de capacidad figuran el diálogo en las escuelas y las comunidades, así como campañas en los medios de comunicación y a través de programas de televisión, y debates por conducto de redes interactivas como *Facebook*, los *blogs* y el SMS. La campaña intenta propiciar asociaciones multisectoriales facilitando la participación de los sectores público y privado. Otro ejemplo es la Iniciativa

Diversidad en Ucrania, a través de la cual la OIM proporciona una plataforma para el intercambio entre colaboradores internacionales, civiles, empresariales y gubernamentales, con el fin de promover la comprensión cultural.

6.8 Promoción de la salud de los migrantes

No deben subestimarse las dificultades en torno al acceso de los migrantes —especialmente de los migrantes en situación irregular— a los servicios de atención de la salud en el mundo desarrollado. La limitación del acceso de los migrantes subraya también la necesidad de creación de capacidad —por ejemplo, con respecto a la difusión de información entre los migrantes, la educación intercultural para reducir el estigma en torno a las condiciones de salud asociadas a ciertos grupos de migrantes, y procedimientos que reduzcan la discriminación en la prestación de servicios básicos de salud (por ejemplo, sobre la base de la condición jurídica de la persona). Por otro lado, las mayores necesidades en materia de creación de capacidad en este ámbito se dan en el mundo menos adelantado, parcialmente por el hecho de que los migrantes suelen estar más afectados por enfermedades en esos países. La OIM y otras organizaciones internacionales y ONG invierten sumas considerables en actividades de creación de capacidad para promover la salud de los migrantes —la OIM, por ejemplo, cuenta con un Departamento de Migración y Salud que presta considerable ayuda en materia de salud en el mundo en desarrollo.

No obstante, en una encuesta sobre la creación de capacidad para la promoción de la salud de los migrantes, encargada para el presente *Informe sobre las Migraciones en el Mundo*, se identificó una serie de lagunas sistemáticas.¹²¹ Una de ellas es la necesidad de integrar la salud de los migrantes en las estructuras gubernamentales. Entre los ejemplos concretos de medidas adoptadas para abordar la necesidad de capacidad figuran el establecimiento de unidades de coordinación sobre la migración y la salud, destinadas a facilitar la coordinación dentro del gobierno y entre los gobiernos, e intensificar la colaboración entre las diversas partes interesadas, incluidos el sector privado, las redes de migrantes y las ONG. La formulación

¹²¹ Khadria (2010).

de políticas se destaca también como elemento de fundamental importancia para desarrollar medios eficaces y sostenibles de atender a las necesidades de los migrantes en el ámbito de la salud. Ello supone el examen de las políticas en los ámbitos de la salud, la inmigración, la seguridad, las finanzas y el trabajo, entre otros.

Otra esfera en la que existen necesidades en materia de creación de capacidad se relaciona con el establecimiento y la aplicación de opciones de financiación para cubrir las necesidades en materia de salud de los migrantes, incluidos los conocimientos en materia de salud, la atención primaria de la salud y el acceso a servicios más avanzados de atención de la salud. Entre las opciones para ayudar a sufragar los gastos de la atención de la salud de los migrantes figuran una mayor participación del sector privado para ampliar la cobertura del seguro de salud, y la posibilidad de que los migrantes hagan aportaciones a los planes de seguro de salud de los países de acogida. Otros planes innovadores incluyen los medios de encauzar las corrientes de remesas hacia el apoyo de la salud de los migrantes y sus familiares en los países de origen, y la facilitación del acceso de los migrantes a los servicios de salud mientras se encuentran en el extranjero, haciendo aportaciones al mismo tiempo al sistema de seguridad social del país de origen.

Un amplio medio conexo para mayor creación de capacidad comprende el establecimiento de estructuras sostenibles e innovadoras de prestación de servicios en las que participen los propios migrantes. En particular, es preciso crear capacidad de prestación de servicios por conducto de mecanismos que sean accesibles, de costo razonable y de valor para los migrantes. Un ejemplo de mecanismo eficaz de prestación de servicios sería el de impartir formación a los migrantes para que colaboren en estructuras gubernamentales. Los trabajadores migrantes, los voluntarios y los intérpretes del ámbito de la salud pueden servir de enlace entre las comunidades de migrantes marginados y los servicios que tienen a su disposición. Los encargados de la prestación de servicios de atención de la salud y las comunidades de migrantes pueden iniciar, conjuntamente, actividades de cartografía comunitaria de carácter participativo, para determinar los datos demográficos, identificar los recursos sociales disponibles, y ubicar a las familias vulnerables que necesitan ayuda. Otras opciones que ya se están aplicando son las carpetas sobre la salud

de las familias, los registros bilingües sobre la salud materno-infantil, y la participación de los migrantes en el desarrollo de material educativo.

Otras prácticas innovadoras son las oficinas de recepción para migrantes en los hospitales, las clínicas móviles que llegan a zonas aisladas, y el establecimiento de puestos de atención de la salud en comunidades de migrantes. El establecimiento de una fuerza de trabajo en el ámbito de la atención de la salud, que sea más sensible a las necesidades de los migrantes, es otro aspecto de la creación de capacidad en esa esfera. Es necesario mejorar la capacidad de los trabajadores del ámbito de la salud para interactuar con los clientes migrantes de manera más eficaz y teniendo en cuenta los aspectos culturales. Esa labor podría realizarse mediante la integración de cursos de formación específicos en los programas de estudio de los profesionales del ámbito de la salud, organizando talleres sobre comunicación interpersonal eficaz, evaluando los testimonios de los clientes, efectuando investigaciones antropológicas y celebrando sesiones informativas, organizando visitas de intercambio internacional, y aplicando otros medios pertinentes.

Otra importante esfera en la que cabe crear capacidad es la dimensión transfronteriza de los sistemas de atención de la salud, que debe fortalecerse. Una manera de hacerlo consiste en mejorar la vigilancia y el control de las enfermedades transmisibles a través de los viajes internacionales —por ejemplo, mediante evaluaciones de la salud que demuestren que los posibles migrantes están “en condiciones de viajar”, como hace actualmente la OIM en el contexto de varios programas gubernamentales de inmigración y asentamiento de refugiados. Un segundo aspecto comprende el fortalecimiento de los sistemas de atención de la salud en las zonas fronterizas, cuyas infraestructuras de salud suelen ser deficientes, donde es común encontrar medicamentos falsificados, y un sector privado, en gran medida no reglamentado, que se ocupa de suplir las deficiencias en materia de prestación de servicios. Los gobiernos a ambos lados de la frontera deben colaborar para que las poblaciones de las zonas fronterizas sean tratadas como una sola comunidad en lo que respecta a la salud. Eso supone mayor colaboración en la vigilancia de cuestiones relacionadas con la salud y las enfermedades, el desarrollo de procedimientos operacionales comunes y normalizados, y la orientación de los programas hacia las poblaciones heterogéneas

que viven en lugares fronterizos. Una tercera dificultad concierne las necesidades en materia de capacidad para prestar ayuda a las poblaciones particularmente móviles (por ejemplo, conductores de camiones, trabajadores del sexo, pescadores comerciales, nómadas, etc.) en lo que se refiere a acceder a los servicios en el momento y en los lugares adecuados. Los historiales de salud de las personas deben estar disponibles en las instalaciones de salud ubicadas a lo largo de los principales puntos de parada de los corredores de transporte, para lo que se utilizará la tecnología de tarjetas inteligentes (o de otro tipo), o se llevarán personalmente, a modo de “pasaporte de salud”. Las orientaciones relativas a tratamientos médicos deben someterse a una labor de armonización entre los distintos países, de modo que sea posible surtir adecuadamente las recetas médicas. Las estrategias de comunicaciones y los sistemas de vigilancia y evaluación de programas deben abarcar la ruta de migración en lugar de circunscribirse a los países o a las ONG.

Para abordar adecuadamente las dimensiones transfronterizas de la atención de la salud será importante dotar de capacidad a las comunidades económicas regionales y a los órganos intergubernamentales con miras a aumentar las actividades de colaboración. Se necesitan, en especial, recursos y personal técnico para promover la programación y movilizar a las contrapartes nacionales. Además, ha de examinarse con mayor detenimiento la manera en que los donantes, los socios internacionales y los gobiernos trabajan con las partes interesadas para facilitar el desarrollo de programas de atención transfronteriza de la salud, ya que el establecimiento de iniciativas bilaterales y multinacionales requiere inversiones iniciales de tiempo y dinero para asegurar la inclusión de las partes interesadas y el compromiso político de los países. Numerosas asociaciones transfronterizas no llegan a materializarse por la complejidad de convertir el centro de interés de los programas en una lista viable de prioridades, basada en pruebas empíricas, más bien que en los intereses especiales de los socios para el desarrollo y los donantes. Por otro lado, el programa propuesto debe llenar los vacíos no atendidos por los programas del país, complementar las estrategias nacionales, y demostrar claramente el valor añadido de los enfoques regionales o transfronterizos. Muchas de las iniciativas regionales hacen demasiado hincapié en los aspectos de coordinación regional, confiando en que los recursos del país suplirán la deficiencia,

lo que rara vez sucede. Los países deberán contar con centros de coordinación que tengan un grado de compromiso adecuado, que puedan ejercer influencia y encauzar los recursos del país hacia la aplicación de iniciativas coordinadas a escala regional.

Una última esfera relativa a la salud de los migrantes, que requiere particular atención, se refiere a las personas que han sido objeto de trata, y que frecuentemente tienen necesidades específicas en términos de salud física, psicológica y emocional; alojamiento, protección y reintegración; y posiblemente, también, indemnización a través de los canales legales. Los aspectos de salud se relacionan con el trauma físico, la salud sexual y reproductiva, la discapacidad y las enfermedades infecciosas. Se requiere capacidad para tener la certeza de que se estén aplicando sistemas que atiendan a las necesidades de las personas que han sido objeto de trata, a tiempo que se respetan sus derechos. Las remisiones se deben gestionar con cautela a fin de respetar las preferencias y la privacidad de los supervivientes. Los proveedores de servicios sociales y las agencias que se encargan de hacer cumplir las leyes deben comprender adecuadamente los aspectos de la trata relacionados con la salud, y saber cómo manejar eficazmente esos casos. Asimismo, los proveedores de servicios de atención de la salud deben saber cómo identificar presuntos casos de trata, para ofrecer la atención médica adecuada y para remitir a los pacientes a otros médicos para que reciban la ayuda adecuada. Al respecto, la percepción general es que el manual *Caring for Trafficked Persons: Guidance for Health Providers* establece buenas prácticas en ese ámbito.¹²²

6.9 Promoción del diálogo público

El cometido de las políticas de integración no es simplemente mejorar la vida de los migrantes. Lo que está en juego es el bienestar de todos los residentes de cualquier país de inmigración. Ese mensaje debe ser elemento central de los esfuerzos renovados para promover y apoyar el diálogo público sobre la integración de los migrantes.

Aunque la integración será un tema al que se concederá cada vez más prioridad, no tiene

¹²² OIM/UNGIFT/LSHTM (2009).

por qué estar politizado. El nivel de politización es consecuencia del grado en que la política de integración siga siendo un ámbito de controversias políticas en vez de consenso.

Cuanto mayor sea el grado de acuerdo a que lleguen los diferentes partidos políticos con respecto a objetivos de integración comunes, tanto mayor será la probabilidad de que la política resultante tenga en cuenta las necesidades de los inmigrantes y de las comunidades de acogida. Por ejemplo, los principales partidos políticos portugueses convinieron en no politizar la importante reforma de la ley de nacionalidad de 2006. En consecuencia, el Parlamento pudo aprobar unánimemente la idea de que todos los inmigrantes, independientemente de su origen, tuvieran las mismas oportunidades de adquirir la ciudadanía portuguesa, y que los hijos de sus hijos ya no fuesen tratados como extranjeros. En el otro extremo de la escala, cuanto mayor sea el grado en que los partidos utilicen la integración para diferenciarse en el espectro político, tanto mayor será la probabilidad de que esa política sea formulada en torno al objetivo de ganar los votos de las mayorías y de los votantes indecisos —y lo que es más preocupante, los de la extrema derecha. El hecho de que las políticas de integración se modifiquen, o no, por el simple objetivo de obtener beneficios electorales dependerá, en gran medida, del modo en que cambien los contextos locales y nacionales —y de la manera en que las personas que influyen en la opinión pública y los encargados de formular las políticas decidan responder a esos cambios.

Una forma práctica de fomentar el apoyo público a la inmigración es a través de las ceremonias de concesión de ciudadanía. Aunque existen desde hace muchos años en países de inmigración tradicionales como Australia, el Canadá, Nueva Zelanda y los Estados Unidos de América, son relativamente recientes en países como Austria, Dinamarca, Estonia, Francia, los Países Bajos, Noruega y el Reino Unido. Algunos han reanudado la tradición —como es el caso de Noruega, tras una interrupción de 30 años. Otros han empezado desde cero, inspirados particularmente por los modelos norteamericanos. Los elevados niveles de participación de los ciudadanos naturalizados y sus familiares, los políticos, los medios de comunicación y los miembros del público convierten las ceremonias en punto de encuentro para lanzar campañas de concienciación de la población, dar voz a los inmigrantes, y promover la interacción entre los

nuevos y los antiguos ciudadanos. El principal objetivo de esas ceremonias es eliminar todo requisito que pueda impedir la participación de solicitantes legítimos, o ser de algún modo un obstáculo para obtener la ciudadanía. En Francia, la Alta Autoridad de Lucha contra el Racismo y por la Igualdad (HALDE, por sus siglas en francés) y el Ministerio del Interior, han adoptado medidas para asegurar, por ejemplo, que las prefecturas no excluyan a los participantes que llevan prendas religiosas, como el pañuelo de cabeza islámico.

6.10 Incorporación de la integración en todos los ámbitos del gobierno

Uno de los obstáculos para una mejor integración es que en muchos países las responsabilidades no están centralizadas y la política de integración se rige por factores locales y regionales y suele depender de la visión y la limitada capacidad de las administraciones locales.¹²³ Cuando existen orientaciones a modo de planes nacionales de integración, por lo general no tienen carácter vinculante y su aplicación no puede exigirse a través de actuaciones judiciales. Esa situación da lugar a un cuadro muy heterogéneo de logros en materia de integración. Algunas comunidades —por ejemplo, aquellas en las cuales los interlocutores políticos y civiles han formado alianzas— pueden alcanzar gran éxito. Otras enfrentan problemas cada vez mayores. Pero inclusive las experiencias exitosas muestran déficits estructurales: a pesar de que en la mayoría de los casos intervienen personas con un alto grado de compromiso y con ambiciosos objetivos, no existen objetivos o indicadores de éxito definidos en común, ni hay actividades de integración correctamente evaluadas. Además, dada la participación cada vez mayor de agentes administrativos y de la sociedad civil en programas de integración, se corre el riesgo de superposición y falta de coordinación. En algunos países, la integración se ha convertido en un negocio, en el que la competencia por los recursos financieros para la integración es a veces más importante que los propios resultados.

Una respuesta a esos problemas consiste en definir la integración como una tarea nacional vinculante, del mismo modo en que la edu-

¹²³ Klingholz (2009).

cación, la atención de la salud o las actividades de seguridad nacional son tareas nacionales en la mayoría de los países. Así se daría realce al perfil de la integración y los gobiernos podrían también definir las normas y el marco jurídico para llevar a cabo las actividades de integración. Uno de los requisitos en materia de capacidad para alcanzar ese objetivo se relaciona con la reforma institucional y, en particular, con la coordinación de todas las actividades del gobierno. Un método consiste en encomendar a un ministerio la responsabilidad de la incorporación de la integración en todos los ámbitos del gobierno; otro es el de transferir la cartera de integración de los Ministerios del Interior o de Asuntos Sociales y Empleo a nuevos ministerios y organizaciones dedicadas a la integración; y un tercer método consiste en establecer comités de coordinación interministerial. Eso no significa que los gobiernos nacionales deban asumir toda la responsabilidad en materia de integración o relegar a un segundo plano a las autoridades locales y a la sociedad civil. Sin embargo, deben establecer objetivos de integración precisos y el marco para una organización idónea y coordinada de la tarea que se ha de realizar.

Otra manera de superar la falta de coordinación entre el creciente número de instituciones gubernamentales y no gubernamentales que intervienen en el proceso de integración propuesto por la Comisión Europea en la Agenda Común de Integración¹²⁴ consiste en establecer una “ventanilla única” para prestar servicios de información, interpretación y traducción, asesoramiento y mediación. A título de ejemplo, en 2004, Portugal, por conducto de la Alta Comisión para la Inmigración y las Minorías Étnicas (actualmente Alta Comisión para la Inmigración y el Diálogo

Intercultural, ACIDI), estableció “ventanillas únicas” denominadas Centros Nacionales de Apoyo a los Inmigrantes, en Lisboa, Porto, y posteriormente en Faro. Esos centros, creados exclusivamente para cuestiones de inmigración, reúnen bajo el mismo techo a una serie de servicios relacionados con la inmigración.

A través de la responsabilidad compartida y la colaboración entre distintos niveles del Gobierno portugués, los centros trabajan con seis ramas de cinco Ministerios (Servicio para Ciudadanos Extranjeros y Fronteras, Dirección de Condiciones de Trabajo, Seguridad Social, Oficina del Registro Central, Salud y Educación) y oficinas que prestan apoyo específico, particularmente con respecto a cuestiones de asesoramiento jurídico, reunificación familiar e integración en el mercado laboral. La participación de 61 mediadores culturales de las diferentes comunidades de migrantes permite mejorar la calidad de los servicios. Esos interlocutores, que representan a asociaciones de inmigrantes y trabajan en colaboración con el gobierno, han desempeñado una función de decisiva importancia en lo que se refiere a colmar la brecha entre los inmigrantes y la administración pública portuguesa. En 2006, la OIM emprendió una evaluación independiente de los resultados de esos centros de apoyo, llegando a la conclusión de que el modelo de Centro Nacional de Apoyo “...es efectivamente una iniciativa y una experiencia que debe difundirse, y que puede reproducirse a escala internacional en otros contextos institucionales; evidentemente, teniendo siempre en cuenta los diversos elementos específicos que caracterizan a los distintos escenarios migratorios internacionales”.¹²⁵

¹²⁴ Comisión Europea (2005).

¹²⁵ OIM (2007: 81).

7. CAMBIO AMBIENTAL

Los mejores datos disponibles sobre la migración por razones ambientales son, probablemente, las cifras relativas al número de personas desplazadas por desastres naturales. En 2008, por ejemplo, 20 millones de personas fueron desplazadas a consecuencia de fenómenos súbitos relacionados con el clima, en comparación con 4,6 millones de desplazados internos a causa de situaciones de conflicto y violencia.¹²⁶ Sin embargo, no existe una base de datos mundial sobre los movimientos migratorios relacionados con los desastres naturales. En el mejor de los casos, hay estimaciones que se pueden derivar de los datos sobre desplazamientos relacionados con determinadas situaciones de crisis.

Aunque el número de desastres ha aumentado considerablemente en los últimos dos decenios (véase el mapa 8 que indica el cambio en el número de desastres naturales en 1990 y 2009), no hay repercusiones importantes en los flujos migratorios internacionales, ya que gran parte del desplazamiento es de corta duración y temporal, y los desplazados no poseen ni los recursos ni las redes para emigrar al extranjero.¹²⁷ Por ese motivo se suele afirmar que el cambio ambiental contribuye más a la migración interna que a la migración internacional. Por otro lado, es importante tener presente que, si bien los fenómenos ambientales extremos — como ciclones, huracanes y tsunamis— tienden a ser tema de los titulares de los medios de comunicación, los cambios graduales del medio ambiente probablemente tendrán una repercusión mucho más importante en el

movimiento de las personas en el futuro.¹²⁸ Por ejemplo, en los últimos 30 años, ha duplicado el número de personas afectadas por las sequías en comparación con las tormentas (1.600 millones frente a 718 millones, aproximadamente).¹²⁹

La mayoría de los comentaristas coincide en que la migración derivada del cambio ambiental probablemente continuará en el futuro previsible.¹³⁰ Los efectos del cambio climático posiblemente incrementarán esa tendencia, aunque los cambios ambientales que podrían precipitar la migración no siempre pueden atribuirse al cambio climático. Por ejemplo, la degradación ambiental puede ser resultado de cambios en las temperaturas anuales medias o en los niveles de precipitaciones, pero también puede deberse a la deforestación o a prácticas deficientes de ordenación de la tierra —o a una combinación de esos factores. Además, puede ser difícil separar los factores ambientales de otros motores de la migración. Los pronósticos indican, por ejemplo, que en el Oriente Medio y África Septentrional la degradación ambiental reducirá la cantidad de tierras cultivables fértiles, lo que acarreará una escasez de empleo para una población joven en raudo crecimiento como resultado de tendencias demográficas, y que un porcentaje de esa población podría emigrar en busca de trabajo.¹³¹ En ese caso, la degradación ambiental, las tendencias demográficas y factores de tipo económico (falta de empleo) se combinan como posibles motores de la migración. No hay una definición acordada o una categoría definida, ni tampoco un marco

¹²⁶ Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas/Centro de Vigilancia de los Desplazados Internos (2009).

¹²⁷ OIM (2009b).

¹²⁸ Leighton (2010).

¹²⁹ OIM (2009b).

¹³⁰ Zetter (2009).

¹³¹ Koser (2009b).

jurídico o normativo explícito en relación con las personas que se desplazan a consecuencia de los efectos del cambio ambiental. En otras palabras, aún cuando esos movimientos ya están teniendo lugar, o es probable que se produzcan en el futuro, puede que no sean reconocidos, categorizados o contados por separado de otros tipos de movimientos.

Por otro lado, se vislumbra un marco analítico que permita comprender los nexos entre el cambio ambiental y la migración. Generalmente, se hace una distinción entre los procesos graduales y los fenómenos ambientales extremos o desastres naturales —diferenciándose, por ejemplo, la desertificación de las inundaciones. En ese contexto, se suele reconocer que la migración no es siempre la única respuesta a los efectos del cambio ambiental —en el caso de los fenómenos graduales, por ejemplo, la adaptación de las prácticas de asentamiento y utilización de las tierras puede significar que las personas permanezcan en sus hogares en condiciones de seguridad y productividad. Algunos se trasladarán exclusivamente por razones de supervivencia, mientras que otras lo harán como parte de una estrategia familiar para maximizar los ingresos. Asimismo, no toda la migración que se deriva de los efectos del cambio ambiental es de largo plazo. Los desastres naturales tienden a generar movimientos temporales si la zona afectada es todavía habitable, mientras que los procesos graduales pueden dar lugar a migración de largo plazo o permanente. En esta sección del informe se examinan las necesidades de creación de capacidad durante la etapa anterior a la migración, durante la migración y en el reasentamiento.¹³²

Es preciso reconocer que los encargados de formular las políticas, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, pueden no estar dispuestos a invertir sumas considerables en la planificación para responder a posibles resultados de la migración por razones del cambio ambiental, dados los horizontes políticos de corto plazo y las repercusiones presupuestarias en recursos que ya se utilizan al límite, especialmente en los países donde no hay una amenaza inmediata. Al abogar por la creación de capacidad en materia de migración en respuesta a los futuros problemas derivados de los efectos del cambio ambiental, en el presente informe se destaca claramente la necesidad de que los funcionarios con

atribuciones normativas puedan justificar sus prioridades. En consecuencia, como primer paso imprescindible para la creación de capacidad, se identifica la necesidad de establecer una sólida base de datos sobre la relación entre el cambio ambiental y la migración. En segundo lugar, se destacan la adaptación y el fortalecimiento de las leyes y políticas existentes, en lugar de empezar desde cero. En tercer lugar, se proponen cambios en el marco jurídico y normativo que, una vez efectuados, proporcionarán la base para la futura labor de formulación de políticas, inclusive si dicha labor no tuviera que realizarse inmediatamente en todos los países.

Por lo tanto, se han identificado necesidades en materia de creación de capacidad en las siguientes diez esferas:

1. Establecimiento de mejores bases de datos objetivos;
2. Reducción del riesgo de desastres;
3. Formulación de estrategias de adaptación;
4. Preparación de planes de evacuación;
5. Superación de insuficiencias en el marco jurídico y normativo;
6. Aplicación de leyes y políticas nacionales sobre el desplazamiento interno;
7. Enmienda de las leyes y políticas nacionales de inmigración;
8. Establecimiento de políticas de asentamiento dinámicas;
9. Prestación de asistencia humanitaria;
10. Planificación para el reasentamiento.

7.1 Establecimiento de mejores bases de datos objetivos

El establecimiento de una base mundial de datos sobre la migración derivada de los efectos del cambio ambiental sería un paso hacia una mejor base de datos para la formulación de nuevas políticas. Las dificultades relacionadas con el establecimiento de esa base de datos serían considerables, incluida la necesidad de normalizar las definiciones y elaborar indicadores comparables a escala internacional. También dependería de la presentación periódica de informes nacionales, lo que supone importantes retos en materia de capacidad —particularmente en los países más pobres— con respecto a la recopilación y el análisis de datos.¹³³ Además, para que revista auténtico valor, esa base de datos tendría que ser de libre

¹³² Martin, S. (2010).

¹³³ OIM (2009b).

y amplio acceso. Una organización internacional, como la OIM o algunos de los organismos de las Naciones Unidas —o, en términos ideales, un empeño de colaboración entre organizaciones— sería tal vez la mejor manera de iniciar ese tipo de proyecto. En consecuencia, la OIM ha propuesto el establecimiento de una Comisión sobre Datos de Migración y Medio Ambiente, de carácter independiente, que reúna a expertos y representantes de las organizaciones que acopian información, para elaborar orientaciones prácticas sobre la recopilación y el intercambio de datos pertinentes en ese contexto. La Alianza sobre el Cambio, el Medio Ambiente y la Migración es una asociación mundial integrada por múltiples partes interesadas, que aboga también por un enfoque más integrado de la investigación y la política en ese ámbito.

Además de estimaciones fiables y periódicamente actualizadas de las cifras, se necesita una labor de investigación más amplia y comparativa de la relación entre el cambio ambiental y la migración —con el propósito, por ejemplo, de comprender mejor por qué, en algunas circunstancias, el cambio climático efectivamente contribuye a la migración, y en otras no.

También hay que unificar la descripción de las leyes, políticas y programas existentes relativos a la migración por razones ambientales, a escalas nacional, regional y mundial. Una de las ventajas sería la de facilitar un análisis más sistemático de las deficiencias en los marcos jurídicos y normativos (véase la sección 7.5). En la transición hacia marcos más coherentes, será conveniente aprender de las lecciones del pasado, particularmente en el contexto de los países que prevén la posibilidad de necesitar un reasentamiento planificado, inclusive a escala internacional. Un examen más sistemático de los programas de reasentamiento planificados anteriormente —por ejemplo, en el contexto de proyectos de transmigración, reasentamiento de la población en nuevas aldeas y desarrollo— ayudaría a asegurar que los programas de reasentamiento no adolezcan de los problemas identificados en anteriores iniciativas. Identificar los mejores ejemplos de reasentamiento es tan importante como identificar las deficiencias de los programas que fracasaron.

Una reciente publicación de la OIM contiene una serie de recomendaciones sobre la manera de mejorar la actual base de datos.¹³⁴

7.2 Reducción del riesgo de desastres

Un primer paso para mitigar la migración derivada de los efectos del cambio ambiental consiste en reducir la posibilidad de sus repercusiones negativas en la población. La reducción del riesgo de desastres comprende “actividades sistemáticas de análisis y gestión de los factores que ocasionan desastres, inclusive mediante la reducción de los riesgos que entraña cualquier peligro, la menor vulnerabilidad de las personas y los bienes, una gestión eficaz de la tierra y del medio ambiente, y mejor preparación para hacer frente a acontecimientos adversos.”¹³⁵

El instrumento internacional más conocido sobre la prevención de desastres es, probablemente, el Marco de Acción de Hyogo, adoptado en una conferencia internacional convocada por decisión de la Asamblea General, aunque sigue siendo de carácter no vinculante.¹³⁶ El Marco de Acción de Hyogo señala cinco esferas prioritarias para las medidas que deberían adoptar los gobiernos y otras partes interesadas en el período 2005-2015:

1. Velar por que la reducción de los riesgos de desastre constituya una prioridad nacional y local, dotada de una sólida base institucional de aplicación.
2. Identificar, evaluar y vigilar los riesgos de desastre y potenciar la alerta temprana.
3. Utilizar los conocimientos, las innovaciones y la educación para crear una cultura de seguridad y de resiliencia en todos los niveles.
4. Reducir los factores de riesgo subyacentes.
5. Fortalecer la preparación para casos de desastre a fin de asegurar una respuesta eficaz en todos los niveles.

De esas esferas prioritarias se derivan una serie de recomendaciones específicas en materia de creación de capacidad, dirigidas principalmente a los gobiernos:¹³⁷

1. Desarrollar plataformas y políticas nacionales específicas sobre la reducción del riesgo de desastres, en consonancia con el Marco de Acción de Hyogo. Las

¹³⁵ UNISDR (2009).

¹³⁶ Resolución 58/214 de la Asamblea General, de 23 de diciembre de 2003.

¹³⁷ Fisher (2010).

¹³⁴ OIM (2009b).

- responsabilidades relativas a la reducción de riesgos y la alerta temprana también deben incorporarse en los arreglos institucionales en el ámbito de las medidas de socorro y recuperación en caso de desastre, con el fin de asegurar un enfoque integrado.
2. Asegurar la aplicación de reglamentos de zonificación y códigos de construcción destinados a hacer frente al riesgo de desastres, y cerciorarse de que se cumplan debidamente. Es preciso adoptar medidas para mitigar los posibles efectos negativos de esas medidas de cumplimiento en las poblaciones pobres y marginadas.
 3. Los países que enfrentan la posibilidad de inundaciones deben cerciorarse de que su legislación y sus planes incluyan un enfoque amplio de la mitigación de inundaciones, además de reglamentos en materia de medio ambiente y zonificación.
 4. Dedicar atención adecuada a la aplicación de soluciones equitativas a las cuestiones de inseguridad en la tenencia de tierras, con el fin de mejorar los incentivos para que las comunidades hagan lo necesario para que sus tierras sean menos vulnerables.
 5. Las actividades de reducción de desastres deben contar con presupuestos específicos, de una cuantía adecuada.
 6. Incorporar elementos de reducción de riesgos en la planificación del desarrollo.
 7. Cerciorarse de que las organizaciones encargadas de las actividades de reducción del riesgo de desastres informen periódicamente a los órganos de supervisión legislativa.
 8. Ofrecer reparación jurídica a las comunidades afectadas cuando los daños relacionados con un desastre se deban a negligencia grave por parte de funcionarios públicos.
 9. Cerciorarse de que se apliquen procedimientos adecuados para dar alerta temprana a los habitantes en relación con peligros inminentes, con la participación, en la medida de lo posible, de interlocutores de la comunidad en el proceso de aplicación.
 10. Cerciorarse de contar con procedimientos de recopilación periódica de datos sobre posibles peligros y sobre las poblaciones, con el fin de prestar apoyo en la labor de planificación para situaciones de emergencia, y asegurar el acceso a esa información.
 11. Procurar y promover la participación de la sociedad civil y de las comunidades en las actividades de reducción de riesgos y, en particular, en las iniciativas de alerta temprana. La legislación del ámbito de los desastres debe señalar claramente la función de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, como auxiliares de las autoridades públicas en la esfera humanitaria.
 12. Cerciorarse de que se tengan debidamente en cuenta las cuestiones de género y las necesidades de los grupos vulnerables en la legislación y en la planificación de las actividades de reducción de riesgos.

Como ya se ha puesto de relieve, la migración no será necesariamente una respuesta automática a los efectos del cambio ambiental. El desarrollo de estrategias en apoyo de otros medios de adaptación a esos efectos y, en consecuencia, para evitar la necesidad de trasladarse, son un aspecto importante de una mejor gestión de la migración (véase el recuadro 11).

Recuadro 11: Creación de capacidad local en materia de reducción de riesgos y adaptación al cambio climático - el caso de Mozambique

Mozambique es uno de los países africanos más expuestos a los peligros naturales: entre 1976 y 2007, hubo por lo menos 45 importantes incidentes de desastres naturales, entre ellos, inundaciones, ciclones, terremotos y sequías. Los efectos de esos acontecimientos se agudizan por la vulnerabilidad crónica resultante de los elevados niveles de pobreza, los casi 30 años de conflictos, una deficiente infraestructura, un considerable flujo migratorio de tránsito con destino a Sudáfrica, la creciente incidencia del VIH y las debilitadas capacidades gubernamentales y locales. Como resultado de todo ello, los desastres se cobran un alto precio en términos de vidas humanas: en 2005, el Banco Mundial estimó que el 25 por ciento de la población de Mozambique enfrentaba un elevado riesgo de mortalidad a causa de desastres naturales (Dilley et al., 2005). El desplazamiento a consecuencia de los desastres naturales es otro importante riesgo para la población local: las inundaciones, por ejemplo, desplazaron a 200.000 personas en 2001, 163.000 en 2007 y otras 102.000 en 2008 (INGC, 2009). Se prevé que el cambio climático incrementará el riesgo y la gravedad de los ciclones y dará lugar al aumento del nivel del mar y de la erosión de la costa. Además,

las precipitaciones cada vez más irregulares probablemente se traducirán en períodos de sequía más prolongados y en mayores riesgos de inundación durante la temporada de lluvias.

En los últimos años, con ayuda de la comunidad internacional, el Gobierno de Mozambique ha alcanzado grandes progresos en el fortalecimiento de su capacidad nacional de respuesta, y en lo que respecta a pasar de un enfoque reactivo a otro dinámico y sistemático, centrado en la reducción del riesgo de desastres más bien que en la respuesta a determinados sucesos. La realidad del cambio climático incrementa más aún la necesidad de aplicar enfoques integrados, que incorporen los cambios previstos en los planes existentes de reducción de riesgos y promuevan un llamamiento relativo a un enfoque de la adaptación al cambio climático en el que intervengan todos los sectores del gobierno.

A escala local, la OIM ha prestado apoyo a ese proceso mediante la ejecución de proyectos con las Naciones Unidas y sus asociados locales, que van desde la prestación de asistencia de emergencia a las familias afectadas por las inundaciones de 2007/2008 en el Valle de Zambezi, pasando por actividades de estabilización de las comunidades para las comunidades desplazadas internamente, hasta iniciativas de reducción de riesgos. Estas últimas incluyen el trabajo con asociados locales, incluidas las ONG, de apoyo a la creación de capacidad y la prestación de asistencia técnica a radioemisoras comunitarias en zonas afectadas por desastres naturales, con el fin de desarrollar material de programación de actividades de preparación para casos de desastre, junto con grupos comunitarios locales, que aseguren el acceso a los mensajes que transmiten las radioemisoras y la comprensión de su contenido al nivel local (OIM, 2009b).

Otras actividades que realiza la OIM, junto con sus asociados, son las relativas al fortalecimiento de la seguridad alimentaria y la resistencia general de las comunidades a los desastres naturales y al cambio climático, que consisten en mejorar sus capacidades para utilizar técnicas agrarias perfeccionadas y más sostenibles, métodos de pesca y de almacenamiento de alimentos, y complementar las medidas de asistencia en caso de emergencia con soluciones de más largo plazo encaminadas a ayudar a las comunidades rurales a subsistir en un entorno de inundaciones y sequías periódicas.

Entre las lecciones fundamentales derivadas de las actividades de la OIM en Mozambique y de otras iniciativas semejantes, cabe destacar la importancia de trabajar en estrecha cooperación con las autoridades y comunidades locales. La creación de asociaciones a escala local y el empoderamiento de las comunidades son elementos indispensables para imbuir un sentido de propiedad de las medidas de reducción de riesgos y de adaptación al clima, y asegurar su sostenibilidad a largo plazo. Al establecer esas asociaciones, es importante asegurar la participación de los distintos grupos de la comunidad, incluidas las mujeres y los jóvenes. Su participación ayuda a reducir su vulnerabilidad a la trata de personas, además de ser un medio eficaz de difundir los conocimientos en las comunidades y promover un cambio de comportamiento. En el contexto de migración y el desplazamiento, es indispensable que, además de la participación de los propios migrantes y de los desplazados, intervenga también toda la comunidad afectada, con el fin de evitar un mayor desplazamiento. En el proceso de adopción de decisiones hay que tener en cuenta, asimismo, a las comunidades de acogida y sus inquietudes. Eso permite no sólo que los miembros de la comunidad se identifiquen con el proceso, sino también que el proceso se base en los conocimientos locales (OIM, 2009).

Fuentes: Dille, M. et al. (2005), *Natural Disaster Hotspots – A global risk analysis*, Banco Mundial, Washington, D.C.; National Institute for Disaster Management (INGC) (2009) *Mozambique: National progress report on the implementation of the Hyogo Framework for Action*, http://www.preventionweb.net/files/7440_finalmozambique.pdf; OIM (2009b) *Compendium of IOM's Activities in Migration, Climate Change and the Environment*, OIM, Ginebra.

7.3 Formulación de estrategias de adaptación

La adaptación se refiere a “iniciativas y medidas para reducir la vulnerabilidad de los sistemas naturales y humanos a los efectos reales o previstos del cambio climático”.¹³⁸ Los programas nacionales de acción para la adaptación al cambio climático son los principales mecanismos a

través de los cuales los países en desarrollo de ingresos bajos identifican las necesidades y los programas de adaptación. El instrumento internacional pertinente y ampliamente aceptado es la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Allí se afirma que los programas nacionales de acción para la adaptación “son mecanismos que permiten a los países menos adelantados identificar las actividades prioritarias que responden a sus necesidades más urgentes e inmediatas con respecto a la adaptación al cambio climático — países para

¹³⁸ Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (2007).

los cuales una mayor demora aumentaría su vulnerabilidad y/o los costos en una etapa posterior”.

Hasta la fecha, 38 países han presentado planes, aunque menos de diez de ellos se han ejecutado. Al presentar los programas nacionales de adaptación, los países preparan resúmenes de la información disponible, realizan una evaluación participativa de la vulnerabilidad, identifican las medidas de adaptación de fundamental importancia y los criterios para asignar prioridad a las actividades, y seleccionan una lista preliminar de actividades prioritarias. Las orientaciones relativas a la preparación de los programas nacionales de adaptación especifican que deberán adoptar un “enfoque complementario, aprovechar los planes y programas existentes, incluidos los planes de acción nacionales en el marco de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, las estrategias nacionales sobre la diversidad biológica y los planes de acción en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica, y las políticas sectoriales nacionales”.¹³⁹ También deben ser compatibles con las políticas en materia de desarrollo sostenible, igualdad de género, eficacia en función de los costos, simplicidad y flexibilidad de los procedimientos basados en las circunstancias propias de los países.

Sin embargo, los programas nacionales de adaptación tienen limitaciones como mecanismo para identificar toda la gama de necesidades y planes de adaptación. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) efectuó la siguiente evaluación de los programas nacionales de adaptación en su *Informe sobre Desarrollo Humano 2007/2008*:

Muchos de esos planes incluyen una útil labor analítica, y ofrecen importante información sobre las prioridades. Sin embargo, adolecen de dos deficiencias básicas. En primer lugar, dan una respuesta muy limitada al reto de la adaptación, centrada principalmente en medidas de defensa contra el cambio climático a través de proyectos de pequeña escala: la propuesta de financiación media por países generada en los planes asciende a 24 millones de dólares EE.UU. En segundo lugar, en la mayoría de los países los programas nacionales de adaptación se han desarrollado fuera del marco

institucional de planificación nacional para la reducción de la pobreza. De todo esto se desprende una respuesta basada en proyectos, que no llega a integrar la planificación de la adaptación en el desarrollo de políticas más amplias para superar la vulnerabilidad y la marginación.¹⁴⁰

No obstante, los programas nacionales de adaptación siguen siendo uno de los pocos instrumentos de planificación de que disponen los países menos adelantados que hacen frente a la posibilidad de movimientos de población de gran escala debido al cambio ambiental, y cuyo ámbito podría ampliarse eventualmente para incluir a los países en desarrollo en general, como medio de asegurar una ayuda más adecuada y específica para las actividades de adaptación.

De conformidad con lo manifestado por Theodoros Skylakakis, miembro del Parlamento Europeo y ex Representante Especial de Grecia para el Cambio Climático (en una entrevista cuyo tema fue *El Cambio climático y la migración: repercusiones y respuestas normativas*), “los planes nacionales de adaptación están en una etapa incipiente debido a la incertidumbre inherente al fenómeno del cambio climático. Lo mejor que podemos hacer es incorporar la migración en esos planes para crear redes fiables de corto plazo (por ejemplo, estacionales). De esa manera, cuando se produce un desastre y aumentan las presiones para la migración podemos utilizar esas redes para encauzar las actividades de forma significativa y mutuamente productiva, dando prioridad a los migrantes por razones ambientales, que necesitan una solución temporal a sus necesidades económicas, mientras se organizan las actividades de reconstrucción”.¹⁴¹

En algunos casos, los programas nacionales de adaptación identifican la migración como una estrategia de adaptación en sí misma. Esa perspectiva se presenta en dos contextos. En primer lugar, algunos países consideran la migración como un medio de reducir las presiones en la población en lugares con ecosistemas frágiles. En segundo lugar, algunos países reconocen que el reasentamiento de ciertas poblaciones puede ser inevitable, dadas las probables tendencias, y que debe llevarse

¹³⁹ <http://unfccc.int/resource/docs/cop7/13a04.pdf#page=7>

¹⁴⁰ PNUD (2007: 4).

¹⁴¹ OIM/Eurosyllum, 2010.

a cabo mediante la planificación. La OIM ha realizado una considerable labor de creación de capacidad en materia de sensibilización y facilitación de la adaptación al cambio ambiental a través de una migración planificada y autorizada. En Egipto, trabaja en colaboración con el Gobierno para lograr una mayor toma de conciencia en relación con las repercusiones actuales y potenciales del aumento del nivel del mar en la migración, y para identificar y aplicar las estrategias que mejor respondan a través de la migración. El Programa de Migración Laboral, Temporal y Circular, que se ejecuta en Colombia, ofrece una opción de subsistencia a las familias afectadas por desastres naturales. En Malí, la OIM colabora con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), en la ejecución de determinados proyectos que forman parte de los programas nacionales de adaptación, que demuestran la utilidad de integrar la migración y la seguridad humana en las estrategias nacionales y locales de adaptación al cambio climático.

La mayoría de los programas nacionales de adaptación considera que las estrategias de adaptación que allí se describen son medios de reducir las presiones migratorias y lograr que las personas permanezcan en sus asentamientos originales. En general, las estrategias intentan adaptar las prácticas agrícolas, la gestión de tierras de pastoreo, la infraestructura, por ejemplo, diques y barreras costeras, los modelos de pesca y otras estrategias, para reducir las presiones en los ecosistemas frágiles, para evitar el desplazamiento de las poblaciones. Otros programas nacionales de adaptación se centran en la alerta temprana y la preparación para casos de emergencia con el propósito de reducir el desplazamiento a causa de desastres naturales asociados al cambio climático. Tuvalu ha propuesto un proyecto —*Strengthening Community Disaster Preparedness and Response Potential* (Fortalecimiento de las posibilidades de preparación y respuesta de la comunidad en casos de desastre), que incluye un plan de reasentamiento y rescate para la etapa posterior al desastre. Mozambique ha propuesto establecer un sistema de alerta temprana que ayudará a identificar las zonas vulnerables y en riesgo para efectuar el reasentamiento de las poblaciones que viven en zonas propensas a inundaciones y ciclones. El programa nacional de adaptación, de Bangladesh, refleja también las políticas promulgadas en su documento de estrategia de lucha contra la pobreza de 2005 (DELP), que señala la necesidad de establecer

un programa general de gestión de desastres, con los siguientes objetivos: impartir carácter profesional al sistema de gestión de desastres, incorporar la gestión de riesgos en el proceso de programación, fortalecer los mecanismos institucionales de la comunidad, ampliar la programación de la reducción de riesgos para abarcar un mayor número de peligros, y fortalecer los sistemas de respuesta a situaciones de emergencia.

La Conferencia de Copenhague, celebrada en diciembre de 2009, alcanzó cierto progreso en la identificación de mecanismos de financiación en apoyo de las iniciativas de adaptación. En el párrafo 8 del Acuerdo de Copenhague se estipula lo siguiente:

Los países en desarrollo recibirán una financiación mayor, nueva y adicional, previsible y adecuada y un mejor acceso a ella, de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Convención, para facilitar y apoyar la intensificación de la labor relativa a la mitigación, con inclusión de fondos sustanciales destinados a reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal (actividades de REDD-plus), y a la adaptación, el desarrollo y la transferencia de tecnología y el fomento de la capacidad, con el fin de reforzar la aplicación de la Convención.

Las partes en el Acuerdo expresaron el compromiso de aportar colectivamente 30.000 millones de dólares EE.UU. en el trienio 2010-2012 para adaptación y mitigación. Se acordó dar prioridad a la financiación para la adaptación destinada a los países en desarrollo más vulnerables, como los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países de África. Los países desarrollados también se comprometieron a movilizar conjuntamente la suma de 100.000 millones de dólares EE.UU. anuales hasta 2020 para atender a las necesidades de los países en desarrollo. No se ha determinado cómo ni en qué momento se podría utilizar parte de esos fondos en un contexto relacionado con la migración.

7.4 Preparación de planes de evacuación

Puede haber circunstancias que hagan necesario proceder a la evacuación de los habitantes, por

ejemplo, a consecuencia de una alerta temprana de inundación o huracán o, a mayor plazo, de aumento considerable del nivel del mar. Como ocurre con muchas de las esferas de creación de capacidad identificadas en el presente informe, la preparación para esa eventualidad será prioritaria en algunos Estados (y localidades de esos Estados) que en otros.

Durante la preparación de los planes de evacuación es importante prohibir el desplazamiento arbitrario de las personas de sus hogares o lugares de residencia habituales, a menos que esté justificado por razones imperiosas de interés público. En el caso de los desastres naturales, ese desplazamiento es arbitrario, “a menos que la seguridad y la salud de los afectados hagan necesaria su evacuación”. Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos también exigen que “las autoridades competentes se asegurarán que se hayan explorado todas las alternativas viables para evitarlo. Cuando no quede ninguna alternativa, se tomarán todas las medidas necesarias para minimizar el desplazamiento y sus efectos adversos”.¹⁴²

Se requiere capacidad, asimismo, para asegurar que los planes de evacuación incluyan los siguientes pasos fundamentales.¹⁴³ Uno de ellos consiste en cerciorarse de que la autoridad estatal con facultades para ordenar ese tipo de medidas haya adoptado una decisión específica que autorice la evacuación. En segundo lugar, las poblaciones afectadas deben ser informadas, en lo posible, sobre las razones y los procedimientos de su evacuación. Cuando sea posible, los afectados también participarán en la planificación y gestión de su reubicación. Asimismo, es importante proporcionar alojamiento adecuado a las personas evacuadas; que las evacuaciones se realicen en condiciones satisfactorias de seguridad, nutrición, salud e higiene; y que no se separe a los miembros de la misma familia.

7.5 Superación de insuficiencias en el marco jurídico y normativo

Las deficiencias del marco jurídico y normativo existente en el ámbito de la migración por razones ambientales se han analizado sistemáticamente,

y se tiene una buena comprensión al respecto.¹⁴⁴ Un problema importante es la falta de una definición acordada de las personas que emigran a consecuencia de los efectos del cambio ambiental. La OIM utiliza el término “migrantes por razones ambientales” para describirlos, y la siguiente definición de trabajo:

Los migrantes por razones ambientales son personas o grupos de personas que, por motivo de cambios repentinos o progresivos del medio ambiente, que afectan adversamente su vida o sus condiciones de vida, se ven obligados a abandonar sus lugares de residencia habituales, o deciden hacerlo, ya sea con carácter temporal o permanente, y que se trasladan a otro lugar en su propio país o al extranjero.¹⁴⁵

Sin embargo, el término “migrantes por razones ambientales” no está aceptado universalmente, y hay distintas definiciones; por lo tanto, un primer paso para superar ese problema del marco jurídico y normativo es alcanzar un consenso en torno a la terminología y la definición.

Se han encontrado, también, varias deficiencias en relación con la protección de las poblaciones afectadas. Los migrantes transfronterizos por razones ambientales, por ejemplo, corresponden a una categoría no comprendida en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (puesto que han cruzado una frontera) ni en los marcos existentes para la protección de otros migrantes internacionales o refugiados, en los que no se señalan los factores ambientales como causa de la migración. En unos cuantos casos se han elaborado respuestas *ad hoc* para la protección de las personas que cruzan las fronteras temporalmente, pero aún no se han abordado las necesidades de quienes se ven obligados a emigrar con carácter permanente cruzando fronteras nacionales.

El reto en materia de creación de capacidad que enfrenta la comunidad internacional comprende el fortalecimiento del marco jurídico y normativo para suplir esas deficiencias. Se está examinando una serie de opciones, que van desde la adaptación de las normas e instrumentos existentes, o su aprovechamiento, pasando por el desarrollo de orientaciones sobre la migración

¹⁴² Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (1998).

¹⁴³ Proyecto Brookings-Bern sobre desplazamiento interno (2005).

¹⁴⁴ Zetter (2009).

¹⁴⁵ OIM (2007).

por razones ambientales en un contexto de leyes sin fuerza obligatoria (*soft law*), hasta la elaboración de un nuevo instrumento o convención de carácter vinculante. Como ya se ha puesto de relieve, la razón por la cual el logro de un consenso con respecto a un enfoque jurídico y normativo debe ser una prioridad es que puede preparar el camino hacia la formulación de leyes y políticas nacionales.

La aplicación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos a escala nacional sirve de modelo para la adopción de orientaciones no vinculantes en las leyes y políticas nacionales. Actualmente, unos 30 países de todo el mundo han formulado leyes o políticas nacionales sobre el desplazamiento interno, y se han utilizado cuatro enfoques principales.¹⁴⁶ Uno es un instrumento breve, por el que sencillamente se adoptan los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, ejemplo del cual es el Instrumento de Adopción de Liberia, que sólo consta de una página. La incorporación directa de los Principios Rectores puede parecer un medio eficaz de asegurar la aplicación de todas las disposiciones de los Principios, ya que sugiere un acuerdo absoluto con los Principios y es una garantía contra la dilución de sus disposiciones.

Ese tipo de enfoque, sin embargo, limita las oportunidades que la elaboración de una ley con una orientación más específica ofrecería a las autoridades nacionales, los órganos gubernamentales competentes, la sociedad civil y los propios desplazados internos. Un segundo método consiste en elaborar una ley o una política que se ocupe de una determinada causa o etapa del desplazamiento. La política nacional de la India sobre reasentamiento y rehabilitación de familias afectadas por los proyectos, por ejemplo, sólo se ocupa del desplazamiento ocasionado por proyectos de desarrollo. Las normas de Angola sobre el reasentamiento de las poblaciones desplazadas, así como las leyes y políticas adoptadas en Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Colombia, Nepal y Serbia, se ocupan únicamente del retorno y el reasentamiento. Un tercer método se refiere a la formulación de una ley o política destinada a proteger un determinado derecho de los desplazados internos, por ejemplo la ley de Turquía sobre indemnizaciones por daños ocurridos a causa del terrorismo, la ley de lucha contra el terrorismo y la ley de los Estados Unidos

de América sobre ayuda para las necesidades en materia de educación de las personas y las instituciones educativas en zonas afectadas por huracanes, formulada tras el huracán Katrina, que se ocupa, entre otras cuestiones, de las necesidades de los estudiantes y maestros desplazados. El último método se refiere a la promulgación de una ley o política de carácter amplio, que aborde todas las causas y etapas del desplazamiento interno. La ley Nº 387 de Colombia, y la política nacional de Uganda sobre los desplazados internos, son dos ejemplos que se aproximan con bastante precisión al tipo de ley de carácter amplio sobre el desplazamiento interno a que se hace referencia.

7.6 Aplicación de leyes y políticas nacionales sobre el desplazamiento interno

Dado que cabe esperar el movimiento dentro de sus propios países de un importante porcentaje de los desplazados por los efectos del cambio ambiental, el fortalecimiento de las leyes y políticas nacionales sobre el desplazamiento interno es una necesidad inmediata de creación de capacidad con el fin de que los afectados reciban ayuda y protección. A diferencia de la Convención sobre los Refugiados, de 1951, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos incluyen explícitamente a las personas desplazadas a consecuencia de desastres naturales y, en ese sentido, el marco normativo es adecuado (aunque los Principios Rectores no tienen carácter vinculante). Por otro lado, esas leyes y políticas necesitan hacerse extensivas a más de los aproximadamente 30 países en los que ahora existen. Pero es igualmente importante cerciorarse de que esas leyes y políticas se apliquen eficazmente a escala nacional.

El Marco de Responsabilidad Nacional¹⁴⁷ identifica varias medidas concretas que pueden adoptar los gobiernos para aplicar las leyes y políticas sobre el desplazamiento interno, y cada paso representa una meta para las actividades de creación de capacidad. Una de ellas es la necesidad de crear mayor sensibilización con respecto al problema del desplazamiento —por ejemplo, a través de campañas de información y concienciación dirigidas a las autoridades competentes, con inclusión de las autoridades militares y la policía, así como el público. La

¹⁴⁶ Wyndham (2007).

¹⁴⁷ Proyecto Brookings-Bern sobre desplazamiento interno (2005).

recolección de datos es otra medida, con la importante salvedad de que tales actividades no deben poner en peligro la seguridad, la protección o la libertad de circulación de las personas desplazadas. La formación en el ámbito de los derechos de los desplazados internos es también un componente necesario, que debe orientarse a los encargados de formular las políticas a escalas nacional, regional y local; las autoridades militares y la policía; los administradores de campamentos; los comisionados y el personal de instituciones nacionales de derechos humanos; los parlamentarios y la sociedad civil; así como los propios desplazados, entre otros.

La adopción de una política o un plan de acción nacional es otro importante instrumento para la promulgación de legislación nacional. Ese tipo de plan puede ser muy útil para señalar las responsabilidades institucionales nacionales y locales de respuesta al desplazamiento interno, indicar las funciones y las responsabilidades de los distintos departamentos gubernamentales, y establecer un mecanismo para la labor de coordinación entre ellos. En efecto, la designación de un centro nacional de coordinación de las cuestiones relativas a los desplazados internos se señala en el Marco de Responsabilidad Nacional como otra medida de fundamental importancia para la aplicación de leyes y políticas. Ese enfoque incluye varias opciones, como la de asignar la responsabilidad general a una organización pública ya existente, designar un nuevo organismo que se encargue exclusivamente de esa labor, o establecer un grupo de tareas integrado por funcionarios de los ministerios y departamentos competentes. También se señala una función para las instituciones nacionales de derechos humanos, en particular con respecto a: la supervisión de las condiciones de los desplazados; la realización de actividades de investigación para detectar situaciones de violación de sus derechos; la labor de seguimiento en relación con sistemas de alerta temprana sobre desplazamientos; el asesoramiento al gobierno sobre los derechos de los desplazados internos, las actividades de supervisión y presentación de informes sobre la aplicación de la legislación nacional; la realización de programas educativos y de formación; y el establecimiento de redes entre otros interlocutores de la sociedad civil.

Otra importante recomendación es que los gobiernos dediquen, en la medida de lo posible, recursos suficientes para atender a las necesidades de los desplazados y proteger sus

derechos. Cuando un gobierno carece de la suficiente capacidad financiera o de otra índole para velar por la seguridad y el bienestar de los desplazados, debe solicitar y aceptar la ayuda internacional y trabajar con las organizaciones internacionales y regionales para ofrecer ayuda, protección y soluciones. En términos específicos, esas organizaciones pueden ofrecer cooperación técnica en relación con cuestiones tales como recolección de datos, inscripciones, y elaboración de planes de acción nacionales, programas de formación sobre orientaciones internacionales, organización de visitas en el terreno para evaluar las condiciones de los desplazados, establecimiento de una presencia de supervisión, apoyo en la formación de asociaciones de desplazados internos, y facilitación del diálogo entre el gobierno, la sociedad civil y las poblaciones desplazadas.

7.7 Enmienda de las leyes y políticas nacionales de inmigración

Aunque la mayoría de los desplazamientos dentro de las fronteras de un Estado que pueden atribuirse a los efectos del cambio ambiental están incluidos en el ámbito de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, la cuestión de los migrantes transfronterizos por razones ambientales, especialmente de los que se desplazan con carácter permanente, es un tema de gran importancia que sigue sin abordarse en el actual marco jurídico y normativo, como se explica en la sección 7.6. Aún cuando se adopte un enfoque de leyes sin fuerza obligatoria para abordar esas deficiencias, el lograr un consenso y traducirlo luego en leyes y políticas nacionales es un proceso que toma tiempo. Una opción a más corto plazo consiste en enmendar las leyes y políticas nacionales sobre inmigración, lo que debe ser una prioridad en los Estados fronterizos o en los que tienen sólidos canales migratorios con países o regiones que pueden sufrir los efectos del cambio ambiental en un futuro relativamente próximo.

Las políticas sobre inmigración de la mayoría de los posibles países de destino no estimulan la acogida de grandes cantidades de migrantes por razones ambientales, a no ser que ingresen al amparo de categorías de admisión ya existentes —por ejemplo, las que tienen que ver con fines de trabajo o reunificación familiar, o razones humanitarias. El Programa de Migración Laboral, Temporal y Circular, entre Colombia y España, es un ejemplo poco común de un programa

existente de movilidad laboral destinado, específicamente, a las poblaciones de zonas con un alto riesgo de desastres naturales.

Sin embargo, algunos países han establecido políticas especiales que permiten que las personas cuyos países han sufrido desastres naturales u otras catástrofes, permanezcan por lo menos temporalmente sin temor a la deportación. Los Estados Unidos de América, por ejemplo, promulgaron legislación en 1990 para conceder el estatuto de protección temporal a las personas “que se encuentren ya en los Estados Unidos y que no puedan retornar temporalmente en condiciones de seguridad a sus países de origen debido a una situación de conflicto armado, un desastre ambiental, u otras condiciones extraordinarias y temporales”. Por desastre ambiental se entiende “un terremoto, inundación, sequía, epidemia, u otro desastre ambiental que se produzca en el país, y que tenga como consecuencia un trastorno considerable, pero temporal, de las condiciones de vida en la zona afectada”. En el caso de los desastres ambientales, en comparación con los conflictos, el país de origen debe solicitar el estatuto de protección temporal para sus nacionales.¹⁴⁸ Un factor importante es que dicho estatuto sólo se aplica a las personas que ya se encuentran en los Estados Unidos de América en el momento de concederse dicho estatuto. No pretende ser un mecanismo de respuesta a una crisis que se esté desencadenando, en la que las personas intentan ser admitidas mientras todavía están fuera del país. Además, sólo se aplica a situaciones de carácter temporal. Si el desastre ambiental tiene consecuencias permanentes, no se puede recurrir al estatuto de protección temporal, ni siquiera para los que ya se encuentran en los Estados Unidos de América o, si se ha concedido, puede revocarse. Otro factor importante es que la designación es de carácter discrecional y compete exclusivamente al Secretario de Seguridad Interior.

Al nivel de la Unión Europea, la directiva sobre protección temporal establece ese tipo de protección en situaciones de “afluencia masiva” de ciertas categorías de desplazados. El término “afluencia masiva” se refiere a situaciones en las que grandes números de personas son repentinamente desplazadas y no es posible ocuparse de los solicitantes de manera individual, por lo que la situación es examinada caso por caso por una mayoría cualificada del Consejo de la UE.

Suecia y Finlandia han incluido en sus políticas de inmigración a los migrantes por razones ambientales. Suecia incluye en su sistema de asilo a las personas que no reúnen los requisitos para obtener el estatuto de refugiado pero necesitan protección. Ese tipo de persona que tiene necesidad de protección “ha salido de su país de nacimiento y no desea retornar allí por temor a la pena de muerte o a la tortura; necesita protección a consecuencia de guerras u otros conflictos graves en el país; o no puede regresar a su país de origen debido a un desastre ambiental”. La decisión se toma sobre una base individual, más bien que de grupo. Aunque muchos de los beneficiarios de ese estatuto presuntamente tienen necesidad temporal de protección, las normas suecas prevén que ciertas personas puedan necesitar soluciones permanentes. Asimismo, la Ley de Extranjería de Finlandia señala que, “los ciudadanos extranjeros residentes en el país pueden obtener un permiso de residencia sobre la base de una necesidad de protección si [...] no pueden retornar a causa de un conflicto armado o de un desastre ambiental”.

Varios otros países contemplan excepciones a la deportación sobre una base *ad hoc*, en el caso de las personas cuyos países de origen estén sufriendo grandes trastornos a causa de desastres naturales. Tras el tsunami de 2004, por ejemplo, el Canadá, Suiza y el Reino Unido suspendieron temporalmente la deportación de personas de países como las Maldivas, la India, Indonesia, las Seychelles, Somalia, Sri Lanka y Tailandia.

7.8 Establecimiento de políticas de asentamiento dinámicas

Hasta la fecha no hay ejemplos de legislación o de políticas que se ocupen del reasentamiento como consecuencia de procesos graduales que puedan destruir los hábitats o los medios de subsistencia en el futuro y que hagan imposible el retorno.

El Partido Verde de Australia lanzó una iniciativa en 2007 para establecer un “visado para refugiados por razones ambientales” en el marco de la legislación de inmigración. Dicha iniciativa tenía tres componentes: la enmienda de la Ley de Inmigración con el fin de incorporar un visado para refugiados por razones ambientales, el establecimiento de un programa para la migración anual de un total de 300 refugiados por razones ambientales procedentes de Tuvalu, 300

¹⁴⁸ Martin, S. (2010).

de Kiribati, y 300 de otros lugares del Pacífico, a las regiones que fueran apropiadas, y planes para incentivar al Gobierno a realizar gestiones ante las Naciones Unidas y otros foros internacionales para el establecimiento de una definición y un marco internacionales sobre el cambio climático y los refugiados por razones ambientales. El visado se otorgaría a las personas que hubieran sido desplazadas a consecuencia de un “desastre ambiental inducido por el cambio climático” que, a su vez, se definía como:

Un desastre resultante del cambio ecológico y climático y de perturbaciones que se producen de manera progresiva y rápida, incluidos el aumento del nivel del mar, la erosión costera, la desertificación, el colapso de los ecosistemas, la contaminación del agua potable, y el aumento de la frecuencia de fenómenos meteorológicos extremos como ciclones, tornados, inundaciones y sequías, lo que significa que los habitantes no pueden llevar una vida segura o sostenible en su entorno inmediato.

El proyecto de ley se anuló en 2007.

Nueva Zelanda, bajo el mismo tipo de presiones en relación con la posible necesidad de reasentamiento de los habitantes de las islas del Pacífico afectados por el aumento del nivel del mar, tampoco ha establecido aún una categoría específica de admisiones. El Gobierno ha introducido una Categoría de Acceso para el Pacífico (PAC por sus siglas en inglés), en cuyo marco 75 personas de Tuvalu, 75 de Kiribati, y 250 de Tonga, pueden ser admitidas como inmigrantes en Nueva Zelanda cada año. Sin embargo, el programa se basa en el empleo más bien que en factores ambientales. Los inmigrantes deben tener entre 18 y 45 años, haber recibido una propuesta para trabajar en Nueva Zelanda, tener conocimiento del idioma inglés, percibir un ingreso mínimo previamente determinado, someterse a un examen médico, y no tener antecedentes de ingreso ilegal. El programa no tiene por objeto ofrecer acceso a las personas más vulnerables al desplazamiento inducido por el cambio climático, a saber, las personas de edad y los enfermos.

Varios países de origen admiten la posible necesidad de reubicación internacional de un gran número de sus habitantes si se materializa el peor escenario de cambio climático. El Presidente

Mohamed Nasheed anunció, a finales de 2008, que las Maldivas estaban estableciendo un fondo soberano que podría utilizarse para comprar una nueva isla para los habitantes del país. Según palabras de Nasheed, “ese fondo fiduciario funcionará a modo de póliza nacional de seguro para ayudar a pagar un nuevo país, en caso de que las futuras generaciones deban evacuar un país que está hundándose en el mar”. Confiando en que el fondo nunca tendrá que emplearse con esos fines, Nasheed utilizó el anuncio como un llamamiento para emprender nuevas medidas encaminadas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Anote Tong, Presidente de Kiribati, también ha manifestado claramente que los habitantes de su isla podrían verse obligados a participar en una reubicación masiva. Su interés se centra en la identificación de las posibilidades de inmigración de los nacionales de Kiribati a los países vecinos, particularmente Australia y Nueva Zelanda. En un reciente viaje a Nueva Zelanda, propuso que los kiribatis más instruidos emigraran en primer lugar, de manera ordenada, para luego establecer comunidades a las que pudieran llegar otras personas a medida que la situación lo hiciera necesario.

7.9 Prestación de asistencia humanitaria

Aún cuando no exista un marco internacional o nacional jurídicamente vinculante para la protección de los derechos de las personas que se ven obligadas a emigrar por los efectos del cambio ambiental (ya sea internamente o fuera de las fronteras nacionales), numerosas personas requerirán asistencia humanitaria inmediata — por ejemplo, al haber perdido su vivienda y el acceso a sus medios de subsistencia.

Son varios los principios que podrían ser útiles para orientar la formulación de planes de prestación de asistencia humanitaria en tales circunstancias, aunque su plena aplicación es poco probable. En términos ideales, por ejemplo, los gobiernos se podrían cerciorar de que las leyes nacionales garantizaran el derecho a solicitar y recibir, sin discriminación, asistencia humanitaria a modo de abastecimiento adecuado de alimentos, agua, medicamentos, ropa y otros artículos de primera necesidad, así como servicios básicos tales como atención médica de emergencia y medidas de saneamiento. Las leyes y políticas de asistencia humanitaria deben ser lo más concretas posibles en cuanto a los tipos y cuantía de la asistencia que se ha de proporcionar, sin llegar a ser demasiado

rígidas. Para ello, se podrían asignar presupuestos específicos dotados de recursos suficientes para asistencia humanitaria. Los procedimientos para determinar quiénes pueden solicitar esa asistencia deben ser accesibles y sencillos, y han de darse a conocer entre las poblaciones afectadas. Las leyes nacionales también podrían establecer normas mínimas de calidad de la asistencia humanitaria que presta el gobierno, en consonancia con las normas internacionalmente aceptadas.

La prestación de asistencia sólo terminaría una vez que se hubiera atendido a las necesidades humanitarias, aplicando medidas de ayuda a la rehabilitación, con inclusión del desarrollo de medios de subsistencia. El derecho a la atención médica en situaciones de desastre debe incluir la atención de la salud sicológica, reproductiva y preventiva, y debe prestarse gratuitamente en el período de emergencia. También se podría conceder especial atención a las necesidades de los grupos vulnerables, incluidos, los niños, las personas con discapacidad y los ancianos.

Asimismo, hay que abordar de manera concreta las barreras en términos de género y discriminación. Los planes de asistencia deben enunciar con claridad las responsabilidades institucionales de los distintos ministerios e instancias del gobierno. Los gobiernos provinciales y locales deben conservar un grado suficiente de autoridad para contribuir a las actividades de prestación de asistencia, pero también deben estar sujetos a una labor eficaz de coordinación. Las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y otros interlocutores nacionales competentes deben estar plenamente integrados en los planes y políticas nacionales de prestación de asistencia.

Cuando los medios nacionales no bastan para proporcionar la asistencia humanitaria necesaria en situaciones de desastre, la legislación nacional puede prever una solicitud de asistencia internacional. Para ello, establecerá procedimientos claramente enunciados de evaluación de las necesidades y las capacidades nacionales, que permitan adoptar decisiones rápidas en cuanto a la necesidad de asistencia internacional en situaciones de desastre. Se alentará la evaluación conjunta de las necesidades con las organizaciones internacionales que prestan socorro. La legislación nacional debe enunciar con claridad las normas destinadas a facilitar, reglamentar y coordinar la asistencia humanitaria internacional, incluido el modo en que se inicia y se da por terminada.

Para solicitar asistencia internacional se necesitan procedimientos que faciliten su eficaz prestación. Los visados y permisos de trabajo para los trabajadores del ámbito de las operaciones de socorro deben anularse o ser más flexibles, habrá que reducir los obstáculos y derechos de aduana, y eliminar los cobros, para así acelerar la importación y el uso de vehículos, tecnología de las telecomunicaciones y la información, y medicamentos adecuados. Asimismo, las leyes nacionales deben prever un trámite de inscripción rápida de las organizaciones humanitarias internacionales, dotándolas de plena personería jurídica nacional. Habrá que disponer, asimismo, de medios flexibles para el reconocimiento temporal de las competencias de los profesionales del ámbito humanitario (como los médicos) adquiridas en el extranjero. Las leyes y políticas nacionales deben incluir, también, la obligación de garantizar la seguridad del personal, los bienes, los vehículos y el equipo que se utilizan en actividades de socorro.

7.10 Planificación para el reasentamiento

Como se explica en la introducción de la presente sección, la migración resultante de los efectos del cambio ambiental puede ser de distintos tipos, desde la migración de corta duración hasta la migración permanente. En el caso de los movimientos de corta duración —por ejemplo, a consecuencia de una inundación o de un huracán— se necesita capacidad para el retorno de las poblaciones afectadas a sus regiones de origen tan pronto como se restablezca la seguridad. En el caso de los movimientos permanentes, las poblaciones afectadas tendrán que ser reubicadas en otras zonas de su propio país, o en otro país.

El manual *Human Rights and Natural Disasters: Operational Guidelines and Field Manual on Human Rights Protection in Situations of Natural Disasters*, publicado por el Coordinador del Socorro de Emergencia de las Naciones Unidas y el Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos, ofrece orientaciones para las autoridades estatales en materia de retorno.¹⁴⁹ Las condiciones del retorno de los desplazados se definen como sigue:

¹⁴⁹ Proyecto Brookings-Bern sobre desplazamiento interno (2009).

El retorno de las personas desplazadas por el desastre a sus hogares y lugares de origen sólo se prohibirá si esos hogares o lugares de origen se encuentran en zonas en las que hay verdaderos peligros para la vida o la integridad física y la salud de las personas afectadas. Las restricciones durarán únicamente mientras haya peligro y sólo se aplicarán si no se dispone de otras medidas de protección menos intrusivas, o no sea posible aplicarlas.

Por otro lado, no se exigirá que las personas retornen a zonas en las que su seguridad pueda correr peligro:

Bajo ninguna circunstancia, se obligará a las personas afectadas por un desastre natural a retornar a un lugar en el que su vida, su seguridad, su libertad o su salud corran mayor peligro.

El término reasentamiento no está definido en el derecho internacional, siendo tema de diversas interpretaciones y modalidades de aplicación. En consecuencia, un importante reto que tiene ante sí la comunidad internacional es convenir en criterios mínimos internacionalmente aceptados el reasentamiento de los migrantes por razones ambientales (y de otras comunidades desplazadas). Los indicadores podrían incluir, por ejemplo, disposiciones en materia de vivienda adecuada, tierras de cultivo y de riego, proximidad a recursos naturales, fuentes de subsistencia, lugares de trabajo, escuelas y mercados, acceso a servicios de atención de la salud, agua potable y servicios básicos, establecimiento de medios de transporte público y caminos adecuados, lugares de esparcimiento para niños, incluidos jardines de la infancia y parques, espacios para actividades comunitarias, como centros comunitarios, y la seguridad personal de las mujeres.

El Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo también han promulgado directivas para evaluar la idoneidad de los planes de reasentamiento adoptados en el contexto de programas de desarrollo de gran escala. Esas orientaciones son pertinentes en relación con la gestión del reasentamiento en función del medio ambiente. El Banco Mundial recomienda realizar encuestas de referencia antes del reasentamiento, y señala dos tipos de estudios: un censo de todas las personas y los bienes afectados, y una encuesta sobre las condiciones

socioeconómicas de las personas afectadas. Las encuestas de referencia son importantes para elaborar planes de reasentamiento y evaluar las repercusiones del reasentamiento en la situación socioeconómica de los afectados.

El Banco Mundial también recomienda un Plan de Acción sobre reasentamientos, con varias características básicas: una declaración de principios normativos; una lista o matriz que indique la elegibilidad de los planes de compensación y otros beneficios o formas de asistencia; un examen del grado y el ámbito del reasentamiento, sobre la base de un censo de las personas afectadas por el proyecto; un plan de ejecución que determine la responsabilidad por la prestación de todas las formas de asistencia, y una evaluación de la capacidad de organización de las entidades participantes; un calendario de reasentamiento coordinado con el calendario del proyecto, que asegure (entre otras cosas) que las actividades de compensación y reubicación culminarán antes del inicio de las obras civiles; y el examen de las oportunidades que tienen los afectados de participar en el diseño y la aplicación de los planes de reasentamiento, incluidos procedimientos de presentación de reclamaciones.

La celebración de consultas con las poblaciones afectadas (las personas que son reubicadas y las comunidades a las que se integran), es parte indispensable de la gestión del reasentamiento. El Banco Interamericano de Desarrollo¹⁵⁰ describe como sigue los beneficios de un proceso participatorio eficaz:

La participación facilita el suministro de información y sirve para que el plan de reasentamiento tenga en cuenta las necesidades y las aspiraciones de la población afectada. Promueve una mayor transparencia y alienta a la comunidad a desempeñar un papel más activo en el desarrollo económico y en el funcionamiento y el mantenimiento de la infraestructura local. Un proceso efectivo de consultas también es indispensable para no generar expectativas injustificadas ni situaciones de especulación.

¹⁵⁰ Citado en IASC (2010).

8. GOBERNANZA DE LA MIGRACIÓN

En el presente informe se han identificado hasta ahora las prescripciones en materia de capacidad que permiten fortalecer la respuesta de los gobiernos y otros interlocutores destacados de la migración internacional, en los ámbitos de la movilidad laboral, la migración irregular, la migración y el desarrollo, la integración, y la respuesta a los efectos del cambio ambiental en la migración. En esta última e importante sección del informe se examina la creación de capacidad para mejorar la gobernanza general de la migración internacional. Como se pone de relieve en la Introducción, el objetivo principal de la gobernanza de la migración ha de ser facilitar la aplicación de políticas migratorias humanas y ordenadas en beneficio de todos.

Un importante aspecto para alcanzar ese objetivo es el fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos para adoptar un enfoque amplio de la gestión de la migración. Al nivel gubernamental, los requisitos en materia de creación de capacidad varían enormemente, siendo un primer e importantísimo paso el desarrollo de instrumentos de evaluación de los niveles de capacidad y de las deficiencias. En algunos países, las prioridades son básicas, como la formación de personal o el establecimiento de estructuras administrativas; en otros pueden revestir mayor dificultad —por ejemplo, el desarrollo de mecanismos para asegurar la coordinación entre diferentes ministerios con carteras de migración. Las tendencias que se han puesto de relieve en este informe hasta el momento —incluida la creciente movilidad laboral, el aumento de la migración irregular, mayores oportunidades para que los migrantes y la migración puedan contribuir a la reducción de la pobreza y al fomento del desarrollo, las

dificultades de la creciente diversidad, y las previstas repercusiones del cambio ambiental en la migración— apuntan a la necesidad de fortalecer la gestión de la migración en todos los países, aún cuando las prioridades y los grados de urgencia sean diferentes.

No es preciso fortalecer la gestión de la migración únicamente a escala nacional. Los migrantes internacionales se concentran mayormente en las zonas urbanas, donde puede que se necesiten nuevos marcos reglamentarios y estructuras administrativas para responder a una cuestión de la que normalmente se ocupa el gobierno central. Ciertas subregiones de un determinado país pueden ser más propensas que otras a sufrir los efectos del cambio climático, por lo que es necesario efectuar una distribución adecuada de los recursos a escala nacional.

La mayor cooperación entre los Estados es otro importante aspecto de una mejor gobernanza de la migración. El modo de mejorar los acuerdos bilaterales entre los Estados ya se ha examinado en el presente informe (véase la sección 3.8). En los últimos años también se ha registrado una rauda expansión de los Procesos Consultivos Regionales (RCP) centrados en la migración, pero subsisten vacíos y deficiencias. A escala mundial, hay una opinión cada vez más difundida en el sentido de que en el futuro la necesidad de cooperación entre los Estados será aún mayor.

Por otro lado, un aumento de la capacidad no es únicamente un requisito a nivel gubernamental. Otro tema del presente informe es la creciente importancia de los interlocutores no estatales en los modelos y procesos migratorios contemporáneos. Los

empleadores y las agencias de contratación del sector privado están desempeñando una función cada vez más amplia en los programas de migración laboral temporal; la sociedad civil puede ser un invaluable interlocutor en la identificación de los migrantes irregulares vulnerables; las asociaciones comunitarias son de decisiva importancia para la movilización y la participación de las diásporas en el desarrollo; y las ONG tienen una importante función que desempeñar en el apoyo a la integración, especialmente de los grupos de migrantes marginados. El reconocimiento del potencial de los interlocutores no estatales, la celebración de consultas con ellos y, cuando proceda, su inclusión en las actividades de formulación y evaluación de políticas, son también importantes aspectos del fortalecimiento de la gobernanza de la migración.

Un último aspecto de la gobernanza de la migración que se examina aquí, es la capacidad de las instituciones y las organizaciones internacionales para cooperar con mayor eficacia al nivel de la gobernanza mundial para responder al cambio.

En consecuencia, se examinan los requisitos en materia de creación de capacidad en las siguientes diez esferas, empezando por el nivel nacional (y subnacional), hasta llegar a los niveles regional y mundial:

1. Desarrollo de una política migratoria nacional;
2. Fortalecimiento de la gestión de la migración a escala nacional;
3. Fomento de la coordinación de los aspectos de formulación y aplicación de políticas;
4. Mejor labor de recopilación de datos e investigación;
5. Evaluación de las políticas;
6. Desarrollo de la gobernanza urbana;
7. Colaboración con el sector privado;
8. Mayor realce de la función que desempeña la sociedad civil;
9. Procesos consultivos regionales eficaces y cooperación entre los mismos;
10. Establecimiento de una gobernanza más coherente a escala mundial.

8.1 Desarrollo de una política migratoria nacional

Una gobernanza eficaz de la migración empieza a escala nacional. Aunque el nivel de creación de capacidad requerido puede variar considerablemente, en la mayoría de los Estados existe un margen para fortalecer la capacidad nacional con miras a una labor coherente de formulación y aplicación de políticas de migración internacional. Para establecer un enfoque nacional coherente, los Estados deben convenir en objetivos nacionales para sus políticas migratorias, además de establecer criterios acordados para la entrada y la residencia de quienes no son ciudadanos, que sean compatibles con el derecho internacional. Aunque el carácter preciso de esos objetivos y criterios será distinto —dependiendo, por ejemplo, de las particularidades, las necesidades y las circunstancias nacionales— según la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, debe incluir por lo menos las siguientes cuestiones:

- La función de la migración internacional en relación con el crecimiento económico y el desarrollo;
- La reunión de la familia, el asilo, la protección de los refugiados y el reasentamiento;
- La prevención de la migración irregular y la promoción de la migración regular;
- La integración, incluidos los derechos y las obligaciones de los migrantes, los ciudadanos y el Estado;
- La protección de los derechos de los migrantes.

En los Estados con sistemas muy deficientes de gestión de la migración, los elementos iniciales de cualquier programa de creación de capacidad son la evaluación de las necesidades en materia de capacidad con respecto a las tendencias migratorias corrientes y proyectadas, y la identificación de las prioridades en el marco de un contexto nacional en particular. Numerosos Estados pueden necesitar recursos técnicos y financieros, acceso a conocimientos técnicos adecuados y formación, simplemente para emprender esa evaluación inicial de sus necesidades de capacidad para la gestión de la migración. La publicación de la OIM titulada *Fundamentos de Gestión Migratoria. Una Guía para la formulación de políticas y expertos*, es un valioso punto de partida.

Es importante que la política migratoria nacional tenga en cuenta de manera equilibrada una serie de prioridades que inciden en la migración, y que a su vez se ven afectadas por la migración —es decir, como fenómeno social, económico y cultural, la política migratoria debe tener en cuenta el trabajo, la salud, el desarrollo, la seguridad, los derechos humanos, la integración, el medio ambiente y otros ámbitos conexos.

Además, como se ha indicado anteriormente con respecto a países como Irlanda, México y Portugal, los países pueden pasar rápidamente de países de origen, de tránsito o de destino a representar todas esas tres categorías simultáneamente. Por lo tanto, se requieren políticas amplias y flexibles para abordar cada una de esas perspectivas y facilitar el reajuste periódico para dar cabida a la evolución de las circunstancias.

8.2 Fortalecimiento de la gestión de la migración a escala nacional

El fortalecimiento de la gestión de la migración es ya uno de los aspectos más importantes del apoyo a la creación de capacidad relacionada con la migración, que los países donantes y la comunidad internacional prestan a los países más pobres. En ocasiones, sin embargo, esas actividades se realizan de manera *ad hoc* y sin coordinación, o se centran en determinados aspectos de la gobernanza en vez de seguir un enfoque amplio. Un estudio sinóptico de las iniciativas de la OIM en relación con la creación de capacidad para gestión de la migración en 30 países, preparado para el presente informe, encontró que la mayoría de las 112 distintas iniciativas examinadas se centraban en la lucha contra la trata de personas, la migración irregular, el diálogo público, la creación de conciencia y la investigación. Sólo cuatro se referían a la vigilancia y al fortalecimiento institucional.

Un modelo que se ocupa de algunas de esas inquietudes es el programa de fortalecimiento institucional en gestión de la migración, establecido por la OIM como marco para la prestación de asistencia técnica. Los objetivos específicos de este programa son:

- Armonizar la política y la práctica nacionales y regionales de conformidad con las normas internacionales;
- Fomentar la facilitación de la migración regular;

- Reducir la migración irregular;
- Reforzar la protección de los derechos humanos de los migrantes;
- Ampliar la cooperación internacional.

Esos objetivos se alcanzan atendiendo a necesidades concretas, tales como:

- El examen y la actualización de las estructuras normativas, jurídicas y administrativas;
- El fomento de los sistemas operacionales relacionados con la gestión de la migración;
- La formación y el desarrollo de los recursos humanos;
- El desarrollo económico y comunitario en zonas con gran presión migratoria;
- Un mayor grado de planificación y acción conjuntas.

El tipo de asistencia que se presta en el marco del programa antedicho incluye:

- Asistencia técnica para evaluar y aplicar iniciativas de gestión de la migración;
- Servicios de diseño y gestión de proyectos;
- Programas de formación y desarrollo de recursos humanos destinados a funcionarios del sector de la migración;
- Transferencia e intercambio de expertos;
- Foros regionales y reuniones técnicas.

Ejemplos recientes de la buena aplicación del modelo se encuentran en la Comunidad del África Oriental (CAO), donde se ha conseguido reducir la migración irregular en la región, y en la República Popular de China donde se ha promovido la cooperación en relación con la migración entre ese país y la Unión Europea.

8.3. Fomento de la coordinación de los aspectos de formulación y aplicación de políticas

En los países donde ya existe una estructura consolidada de gobernanza de la migración internacional, la configuración ministerial que se encarga de las cuestiones migratorias puede variar desde un solo ministerio que se ocupa de todas las cuestiones pertinentes, o de la mayoría de ellas, hasta un departamento dentro de un ministerio con mayores competencias, que se ocupa también de dichas cuestiones, que además están distribuidas entre varios

ministerios. La Dirección de Fronteras del Reino Unido es un ejemplo del primer modelo, al igual que el Organismo de Ciudadanía e Inmigración del Canadá, que se ocupa de las políticas sobre la inmigración, los refugiados, el asilo, la integración y la ciudadanía. Su mandato comprende la admisión en el país de inmigrantes y visitantes; el reasentamiento, la protección y la seguridad de los refugiados; así como la prestación de ayuda a los recién llegados para su adaptación e integración en la sociedad canadiense. Además de la formulación de políticas, el Organismo de Ciudadanía e Inmigración del Canadá también se ocupa de la aplicación del servicio de inmigración en todos los niveles. En realidad, la única esfera relacionada con la migración que está al margen del cometido del Organismo de Ciudadanía e Inmigración del Canadá es la gestión de fronteras, que compete a la Agencia de Servicios de Fronteras del Canadá. Los Países Bajos son

un ejemplo del segundo modelo, en el que hay un Ministro de Inmigración e Integración, que recibe apoyo de un servicio civil que forma parte del Ministerio de Justicia. En casi todos los demás Estados de la UE, la responsabilidad por las cuestiones de la migración está repartida entre el Ministerio del Interior, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el ministerio encargado de los asuntos sociales y el empleo. El anexo 1 de una reciente publicación del European Policy Centre (EPC) contiene un listado de la ubicación de los servicios de inmigración de los gobiernos de los países de la UE-27).¹⁵¹ Por otro lado, todavía no se ha realizado un examen sistemático de esos distintos modelos de gobernanza para determinar si alguno de ellos es realmente más eficaz que los demás, o si cada contexto nacional dicta su propia respuesta o criterios¹⁵² (véase, por ejemplo, el método que utiliza el Gobierno mexicano, que se describe en el recuadro 12).

Recuadro 12: México y la política de “puertas abiertas”

En los últimos 15 años, México ha consolidado su posición como país de origen, de tránsito y de destino de migrantes, en el contexto de una mayor participación gubernamental y social en los procesos de integración regional y en la globalización. Durante ese período, el aumento de la movilidad internacional pudo constatar por la duplicación del número de turistas, personas de negocios y otros visitantes que ingresaron en México, y que actualmente supera los 21 millones anuales. La emigración mexicana a los Estados Unidos de América ha oscilado entre 200.000 y 400.000 emigrantes permanentes por año, mientras que la migración de tránsito irregular que pasa por México con rumbo a los Estados Unidos de América, ha registrado volúmenes semejantes, a consecuencia del aumento de la trata de personas.

Con el propósito de examinar la verdadera dimensión migratoria en México, y sus futuras tendencias, en 2009, las autoridades de inmigración iniciaron un proceso de “transformación” de la gestión de la migración en el país. Ello supuso la consolidación del Instituto Nacional de Migración y la modificación de su estructura, una mejor utilización de la tecnología de la información, el desarrollo de una cultura de protección y respeto de los migrantes en México, y la creación de un nuevo marco reglamentario en sustitución de la actual legislación, que data de 1974.

Esta nueva política de inmigración se describe como una política de “puertas abiertas”, en virtud de la cual México permite el ingreso de migrantes documentados (en calidad de visitantes o de migrantes temporales o permanentes) y contribuye a su desarrollo. También vela por la protección de los derechos de los migrantes, a la vez que controla el ingreso no autorizado.

El proyecto de ley del Gobierno mexicano sobre la migración intenta abordar la movilidad internacional de los habitantes del país de manera interinstitucional e integrada, y responder a la dinámica mundial de la migración. El proyecto de ley incluye anteriores propuestas gubernamentales, legislativas y de la sociedad civil, y armoniza la legislación nacional con los diversos instrumentos internacionales sobre los derechos de los migrantes, firmados y ratificados por México.

La premisa básica de este reajuste jurídico es una política de “puertas abiertas” que pueda facilitar el movimiento internacional documentado de las personas y garantizar los derechos de los migrantes, modernizar las estructuras jurídicas e institucionales en la esfera de la migración, y generar mejores condiciones para la gestión de los ingresos que pudieran significar un peligro para la seguridad nacional, pública o de las fronteras.

¹⁵¹ Collett (2009).

¹⁵² Van Selm (2005).

Con esos fines, el proyecto de ley simplifica los procedimientos y ofrece a los extranjeros una mayor claridad con respecto al cumplimiento de los procedimientos migratorios. Además, fortalece la seguridad de los migrantes y reduce las deficiencias que utiliza la delincuencia organizada en contra de los migrantes en tránsito indocumentados. Ese nuevo marco jurídico ofrecerá también mejores mecanismos de lucha contra los delitos relacionados con la trata de personas.

El proyecto de ley confirma principios como el respeto incondicional de los derechos de los migrantes, la unidad de la familia, el trato en igualdad de condiciones, el respeto de los derechos adquiridos de los migrantes, una mayor protección de los niños migrantes o extranjeros en situación vulnerable, un enfoque global de la política migratoria y la responsabilidad compartida entre los gobiernos y las instituciones nacionales y extranjeras.

Fuente: Instituto Nacional de Migración (INM), México, 2010.

Se suele recomendar que, cuando la gobernanza de la migración esté asignada a diversos ministerios, como suele suceder, se establezcan mecanismos de coordinación, puesto que la migración es una cuestión de carácter interinstitucional. Nuevamente, existen diversos modelos en ese ámbito. En Costa Rica, por ejemplo, se ha establecido una Dependencia de Planificación dentro de la Dirección General de Migración y Extranjería, para promover la coordinación entre los Ministerios del Interior y de Relaciones Exteriores, las organizaciones internacionales (incluida la OIM), y la sociedad civil. En Mauricio, la Oficina del Primer Ministro (Ministerio del Interior) es el centro nacional de coordinación de las políticas migratorias, y colabora con diversos ministerios. Ghana alienta a los ministerios y las organizaciones a establecer centros de coordinación de la migración, mientras que la Comisión Nacional de Planificación del Desarrollo, cuya principal responsabilidad es la preparación del plan de desarrollo de mediano plazo de 2010, se encarga de asegurar la celebración de consultas con las principales partes interesadas, en relación con el componente relativo a migración de dicho plan.¹⁵³

En los últimos años, se ha prestado particular atención a la coordinación de la formulación de las políticas en los ámbitos de la migración y el desarrollo, especialmente en los países en desarrollo. Como ya se ha puesto de relieve en otras secciones del presente informe, se trata de una labor que puede realizarse mediante la incorporación de las cuestiones migratorias en los documentos de estrategia de reducción de la pobreza (DELP) y en los planes nacionales de desarrollo (véase la sección 5.1), así como integrando la migración en los programas

nacionales de acción para la adaptación (véase la sección 7.3). Otros métodos consisten en prestar más atención a la migración en el examen de mitad de período de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

8.4 Mejor labor de recopilación de datos e investigación

La necesidad de perfeccionar la mejor labor de recopilación de datos y de investigación sobre la migración se menciona periódicamente como un importante requisito en materia de creación de capacidad a escala nacional, al igual que la necesidad de coordinación entre los Estados para alcanzar un mayor grado de comparabilidad. Efectivamente, el reciente Informe de 2009 de la *Commission on International Migration Data for Development Research and Policy – Migran Count*,¹⁵⁴ llegó a la conclusión de que los datos sobre la migración internacional son tan limitados que ni siquiera es posible responder a algunas de las cuestiones más básicas sobre el futuro de la migración internacional, y se corre el riesgo de aplicar una política migratoria “por defecto”, basada en anécdotas y emociones en lugar de hechos concretos. Por otro lado, es preciso reconocer los progresos que se han alcanzado en la recopilación y difusión de datos, particularmente en relación con los nexos entre la migración internacional y el desarrollo en los últimos diez años, aproximadamente. Los mecanismos de recopilación y difusión de datos incluyen la base de datos mundial sobre migración de la División de Población de las Naciones Unidas, los datos sobre remesas y las estimaciones de migrantes altamente calificados que elabora el Banco Mundial, la Base de datos sobre migraciones laborales internacionales de

¹⁵³ Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (2009).

¹⁵⁴ Commission on International Migration Data for Development Research and Policy (2009).

la OIT, el SOPEMI¹⁵⁵ de la OCDE y el SICREMI.¹⁵⁶ Un problema para muchos Estados es la inexistencia de datos; otro es que los datos disponibles a escala nacional están dispersos y no se comparten de manera eficaz en los países o entre ellos, y los países por lo general carecen de la capacidad para analizar los datos que recogen. Al respecto, los perfiles migratorios, iniciados por la Comisión Europea (CE), se han convertido en un útil instrumento de bajo costo para ayudar a los gobiernos a identificar las deficiencias en los datos y las necesidades en materia de creación de capacidad, además de ser una herramienta

para promover la coherencia normativa (véase el recuadro 13). De breves informes estadísticos que ofrecían reducida información sobre las tendencias migratorias en un determinado país, han pasado a ser un medio para recoger datos de una gran variedad de fuentes y elaborar estrategias que permiten suplir las lagunas de información. Cabe esperar que se conviertan en la base para la formulación de políticas migratorias nacionales y para asegurar el establecimiento de vínculos eficaces con las políticas del ámbito del desarrollo y de otras esferas conexas.

Recuadro 13: Los perfiles migratorios como instrumentos de información para la planificación de políticas estratégicas

La falta de datos e indicadores sobre la migración en muchos de los países en desarrollo es una importante limitación para la incorporación de la migración en los planes de desarrollo. La *Commission on International Migration Data for Development Research and Policy* (CGD, 2009), por ejemplo, cita la inexistencia o la inaccesibilidad de datos detallados, comparables y desglosados sobre los contingentes de migrantes y los flujos migratorios como el mayor obstáculo para la formulación de políticas basadas en datos objetivos, destinadas a maximizar los beneficios de la migración para el desarrollo económico en todo el mundo. Por otro lado, hay países que ya recopilan una gran variedad de datos sobre los ciudadanos extranjeros, pero que muchas veces no llegan a aprovechar plenamente las ventajas de esa reserva de conocimientos como medio para comprender mejor los procesos migratorios.

En 2005, la Comisión Europea (CE) propuso un mecanismo para obtener más datos sobre la situación migratoria en los países en desarrollo —los perfiles migratorios. De conformidad con el texto, los perfiles migratorios deben “tratar de recopilar información sobre cuestiones tales como la situación del mercado laboral, las tasas de desempleo, la demanda y la oferta de mano de obra, y la escasez o posible escasez de competencias por sectores y ocupaciones, las competencias necesarias en el país, las competencias disponibles en la diáspora, los flujos migratorios, las corrientes financieras de entrada y salida vinculadas a la migración, incluidas las remesas de los migrantes, así como los aspectos de género pertinentes, y los relacionados con los menores” (CE, 2005).

Inicialmente, los perfiles migratorios eran informes estadísticos concisos, elaborados de conformidad con un marco común, que permitiría comprender, de manera rápida, la situación migratoria en un determinado país. La OIM puso a prueba por primera vez los perfiles migratorios básicos en el Ecuador y el Senegal en 2006, y posteriormente elaboró perfiles migratorios en más de 30 países de todo el mundo, con inclusión de América Latina, África, Europa Oriental y Asia Central. Con el correr del tiempo los perfiles migratorios han evolucionado, pasando de un medio para recopilar datos provenientes de una gran variedad de fuentes, a un procedimiento más elaborado, que supone la celebración de consultas con numerosos interlocutores con el propósito de ayudar a identificar y elaborar estrategias para colmar lagunas en materia de información y obtener los datos concretos necesarios —tanto de una serie de ministerios como del sector local no gubernamental— para la elaboración de las políticas. El ejercicio relativo a perfiles migratorios llevado a cabo por la OIM en África Occidental y África Central ha demostrado que el proceso de la elaboración de perfiles migratorios puede mejorar la base para una formulación de políticas coherentes y coordinadas entre los ministerios y otras partes interesadas, además de promover

¹⁵⁵ El Sistema de Información Continua sobre Migración (SOPEMI, por sus siglas en francés) ofrece a los Estados Miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), un mecanismo para el intercambio oportuno de información sobre la migración internacional, que se basa en los informes anuales de los países, elaborados por un grupo de expertos nacionales.

¹⁵⁶ El Sistema Continuo de Reportes de Migración Laboral (SICREMI) es un sistema de presentación continua de informes, que contiene datos normalizados y actualizados sobre la migración laboral en las Américas. Se basa en el modelo del SOPEMI, creado por la OCDE para sus Estados Miembros. http://www.sedi.oas.org/ddse/documentos/mide/BrochureSicremi_e.pdf

el sentido de identificación nacional. Este fue el primer proyecto que puso a prueba una metodología que vincula la preparación de informes amplios con toda una gama de actividades de creación de capacidad y formulación de políticas.

Aunque las lecciones derivadas de esta iniciativa experimental aún no se han puesto plenamente en práctica, se observa que el establecimiento de perfiles migratorios como marco gubernamental para la recolección y el análisis de datos, y como instrumentos de formulación de políticas nacionales, es un proceso que exige una amplia labor de creación de capacidad y el apoyo gubernamental. La creación de capacidad permite a los países asumir la plena responsabilidad de la elaboración y la actualización periódica de los informes. Como instrumento de información que se actualiza periódicamente, los perfiles migratorios darán a los países la posibilidad de planificar y evaluar mejor sus políticas relacionadas con la migración y el desarrollo. En ese sentido, los perfiles migratorios pueden ser una herramienta indispensable en cualquier ejercicio de integración de la migración.

Fuentes: Centre for Global Development (CGD) (2009), *Commission on International Migration Data for Development Research and Policy, Migrants Count: Five Steps Toward Better Migration Data*; Washington, D.C.; Comisión Europea (2005), *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Migration and Development: Some concrete orientations*, COM (2005) 390:37 y Anexo 8, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0390:FIN:EN:PDF>

El informe titulado *Migrants Count* contiene una serie de recomendaciones encaminadas a ayudar a los Estados a elaborar rápidamente mejores conjuntos de datos sobre la migración.¹⁵⁷ En primer lugar, recomienda que los censos de población incluyan preguntas sobre el lugar de nacimiento, el país de ciudadanía y el lugar de residencia de cada persona enumerada —y que las tabulaciones de esos resultados se den a conocer ampliamente. En segundo lugar, recomienda que se recopilen y difundan los datos administrativos existentes. En tercer lugar, la Comisión recomienda que los Estados que realizan frecuentemente encuestas de la fuerza laboral, den su autorización para que los registros de datos de esas encuestas se consoliden en una sola base de datos armonizada, que se actualizaría anualmente. En cuarto lugar, se recomienda que las oficinas nacionales de estadística que ya recogen datos sobre los migrantes por conducto de encuestas generales o especializadas, faciliten datos personales anónimos a los investigadores. La última recomendación se refiere a incluir módulos sobre la migración en las encuestas de hogares que se llevan a cabo en los países de origen de los migrantes. La Comisión recomienda la creación, a largo plazo, de capacidad para fortalecer la recopilación y difusión de datos sobre migración en los países en desarrollo. Las medidas específicas incluirían el establecimiento de un grupo de tareas que congregaría a encargados de la formulación de políticas, expertos en estadísticas, investigadores y especialistas en migración, y la preparación de informes nacionales anuales o bianuales sobre migración, en consonancia con las actividades

que se llevan a cabo en relación con los perfiles migratorios.

Además de la recopilación y el análisis de datos, hay un margen considerable para reunir las investigaciones existentes o para apoyar nuevas investigaciones sobre cuestiones pertinentes a la política migratoria. En Colombia, por ejemplo, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha elaborado una lista de informes de seminarios recientes, estudios, estadísticas e informes inéditos. El Gobierno también ha consolidado su relación con las universidades y las instituciones nacionales e internacionales con el fin de tener acceso a datos e investigaciones pertinentes. El Gobierno de Jamaica está realizando actividades de investigación. La Unidad de Población del Instituto de Planificación de Jamaica ha colaborado con otras dependencias de la División de política social y planificación en la realización de dos estudios: una estimación de la envergadura y las repercusiones de la “fuga de talento” de Jamaica, y un examen legislativo.¹⁵⁸

De igual importancia que el establecimiento de bases de datos nacionales e internacionales sobre la migración internacional, y la promoción de la investigación, es cerciorarse de que, a su vez, esas bases de datos se integren en el proceso de formulación de políticas. El grupo de trabajo especial sobre coherencia de las políticas, datos e investigación, del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, informó que suele ser difícil para los gobiernos absorber el creciente volumen de información sobre la migración, y que con frecuencia dejan de

¹⁵⁷ <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1422146/>

¹⁵⁸ Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (2009).

lado investigaciones que podrían ser valiosas, debido a que no son fácilmente accesibles. También señaló que con frecuencia no existe un proceso de consultas entre las instituciones de investigación y los gobiernos sobre prioridades comunes, y que la capacidad de investigación en los países en desarrollo es insuficiente. Entre sus recomendaciones figura el establecimiento de grupos de trabajo nacionales para asegurar el intercambio de datos e información, y estimular la identificación y difusión de las mejores

prácticas.¹⁵⁹ Otra importante recomendación se refiere a la necesidad de invertir en la creación de capacidad en materia de investigación para que los países en desarrollo puedan reunir las pruebas confirmatorias para aplicar las políticas eficazmente. Un buen ejemplo de proyecto de creación de capacidad para la investigación es el Observatorio sobre la migración de los países ACP (véase el recuadro 14).

Recuadro 14: Observatorio sobre la migración en los Países ACP

Gran parte de los recientes debates sobre la migración y el desarrollo se ha centrado en la migración Sur-Norte, dejando de lado la importancia de los flujos migratorios Sur-Sur. La migración Sur-Sur parece ser abrumadoramente intrarregional, inclusive dentro del Grupo de países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP); sin embargo, para obtener datos sólidos y fiables sobre la migración y el desarrollo en esta región es necesario crear capacidad y llevar a cabo una mejor labor de recopilación de datos en el Sur, ya que los datos disponibles son escasos o no comparables. Cuando existen datos pertinentes, no suelen compartirse adecuadamente entre las partes interesadas y el análisis de esa información puede ser limitado. Se vislumbra claramente la necesidad de prestar ayuda a los países ACP para fortalecer sus redes de investigación e impartir formación y prestar apoyo a los expertos de esos países para mejorar la gestión de los datos y de la información sobre la migración intrarregional, y vincularlos con los encargados de la formulación de políticas.

Con el fin de crear capacidad en el ámbito de la investigación, la Secretaría de los países ACP y la Comisión Europea han encomendado a la OIM y a un consorcio de 19 asociados de investigación la tarea de establecer un Observatorio sobre la migración en los países ACP. Dicho Observatorio es uno de tres componentes de un servicio de mayor envergadura sobre la migración en los países ACP, cuyo propósito es promover la capacidad institucional en los países ACP y fortalecer a la sociedad civil con el objetivo ulterior de incluir las cuestiones migratorias en las estrategias de política de desarrollo nacionales y regionales. Se establecerá una red de observatorios de la migración en las seis regiones del Grupo de Estados ACP: África Occidental, África Central, África Oriental, África Meridional, el Caribe y el Pacífico. El Observatorio llevará a cabo sus actividades por conducto de la red de observatorios regionales con el fin de proporcionar a los encargados de la formulación de políticas, a la sociedad civil y al público en general datos fiables y armonizados sobre la migración intrarregional gracias a la investigación aplicada y medidas basadas en investigaciones.

Los observatorios regionales consolidarán los datos existentes sobre la migración, identificarán las deficiencias, elaborarán metodologías comunes, iniciarán proyectos de investigación, facilitarán el intercambio de conocimientos y datos técnicos especializados, y ayudarán en las actividades de formación, apoyo y vinculación de los especialistas y expertos multidisciplinarios del Sur en la recopilación, tramitación y difusión de la información orientada a las políticas sobre la movilidad humana dentro de los países ACP, centrandose el interés en el establecimiento de los nexos entre la migración y el desarrollo. Asegurarán, asimismo, la difusión más amplia de su información entre los círculos académicos, la sociedad civil y los encargados de formular las políticas, además de impartir formación para consolidar la capacidad en materia de recopilación y utilización de datos armonizados.

Las actividades previstas se iniciarán en 12 países a modo experimental: Angola, Camerún, República Democrática del Congo, Haití, Kenya, Lesotho, Nigeria, Papua Nueva Guinea, Senegal, Timor-Leste, Trinidad y Tabago y República Unida de Tanzania. Sin embargo, el objetivo es hacer extensivas las actividades del Observatorio, gradualmente, a otros países ACP interesados.

Fuente: Preparado en la Sede de la OIM, 2010.

8.5 Evaluación de las políticas

La evaluación de las políticas es un componente indispensable de la buena gobernanza, incluida la gestión de la migración. Es importante demostrar al público con hechos concretos que las políticas dan buenos resultados. Asimismo, es fundamental mantener la confianza del público en el gobierno en general, y en la capacidad del gobierno para gestionar la migración, en particular, especialmente porque la migración es un tema que sigue cobrando mayor importancia en los programas políticos y en los medios de comunicación. También es una buena práctica aprovechar las lecciones de anteriores experiencias políticas a la hora de formular nuevos enfoques normativos con miras a enfrentar futuros retos. Un reciente examen de las respuestas normativas a las crisis financieras y económicas del siglo XX, por ejemplo, ha demostrado que muchas de las repercusiones de la más reciente crisis económica mundial en la migración reproducen las anteriores repercusiones y que, en algunos casos, las actuales respuestas normativas no han tenido en cuenta los errores de las anteriores respuestas.¹⁶⁰

Muchas veces no queda claro qué se entiende exactamente por evaluación. Un estudio sobre el modo en que se evalúan los costos y las repercusiones de las políticas del ámbito de la migración ofrece la siguiente definición de trabajo: “un ejercicio relativamente reglamentado y sistemático que examina la pertinencia, la eficiencia, la eficacia, la coherencia interna y externa, las sinergias, las repercusiones, el valor añadido y la sostenibilidad de las políticas o programas”.¹⁶¹ Aplicando esa definición, hay por lo menos tres dimensiones de fundamental importancia en la evaluación de la política pública sobre la migración. Primero, la evaluación es necesaria para estimar las repercusiones de la política en los migrantes, así como en la población de acogida. Segundo, la política debe examinarse desde una perspectiva macroeconómica que permita evaluar el grado en que produce beneficios sociales netos. Tercero, desde la perspectiva de la relación costo-beneficio, es necesario determinar si se ha alcanzado el mejor resultado posible en relación con el costo de cada política. Ese análisis tendría en cuenta las características específicas de los sistemas de inmigración de los países —

por ejemplo, si son impulsados por el mercado laboral o si su orientación apunta más a la reunificación de la familia.

El grupo de trabajo especial sobre coherencia de las políticas, datos e investigación, del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, llegó a la conclusión de que en la mayoría de los países no se lleva a cabo una suficiente labor de evaluación de la eficacia y las repercusiones de las políticas y programas migratorios, y que no hay un mecanismo que facilite el intercambio de información y el aprovechamiento de las lecciones aprendidas, tanto en los países como entre ellos. Asimismo, recomienda el establecimiento de indicadores o puntos de referencia a escala nacional, para evaluar la eficacia de las políticas. A escala multilateral, recomienda la organización de un taller para analizar las actividades de evaluación de políticas, de manera que sea posible comparar las metodologías adecuadas y las mejores prácticas. El Banco Mundial y la OIM están estableciendo un marco de colaboración para llevar adelante esa iniciativa, conjuntamente con los gobiernos e instituciones interesados.

El mencionado estudio identifica una serie de dificultades específicas que habría que superar para mejorar la evaluación de la política migratoria. En primer lugar, muchos administradores públicos tienden a contratar expertos en evaluación, en lugar de expertos en migración, para evaluar la aplicación de las políticas. En segundo lugar, suele haber una escasa interacción entre las administraciones públicas y los investigadores de la esfera de la migración, y limitada movilidad entre la administración pública y el sector académico. En tercer lugar, las ONG rara vez participan en la realización de evaluaciones o en los organismos asesores independientes designados por el gobierno. En cuarto lugar, hay una tendencia a que los informes de las evaluaciones se publiquen de manera selectiva, sin criterios explícitos que orienten la política de publicación. Por último, es poco frecuente que existan normas o mecanismos sistemáticos para asegurar que las conclusiones de las evaluaciones se incorporen en la formulación o la revisión de las políticas.

¹⁶⁰ OIM (2009a).

¹⁶¹ Ardittis y Laczko (2008).

8.6 Desarrollo de la gobernanza urbana

Es probable que la mayoría de los migrantes internacionales del mundo estén viviendo ya en las zonas urbanas, y que esa tendencia se intensifique en el futuro. Las decisiones que adoptan los gobiernos municipales con respecto a la utilización de las tierras, los reglamentos del sector de la construcción, el desarrollo económico, la salud pública, los servicios sociales, el transporte, las bibliotecas, la cultura, los parques, el esparcimiento y la fuerza policial, tienen profundas repercusiones en las experiencias de acogida y asentamiento de los migrantes. Sin embargo, en la mayoría de los países la política migratoria se establece a escala nacional, prestándose escasa atención a la creación de capacidad en el plano local, que es donde suelen aplicarse las políticas.

En el contexto del fortalecimiento de la gobernanza urbana para la migración internacional, un importante primer paso es establecer un marco constitucional y legislativo que permita a las autoridades municipales asumir las responsabilidades migratorias delegadas por el gobierno central. En el Canadá, por ejemplo, la Ley de 2001 (artículo 8) sobre protección de los migrantes y los refugiados, autoriza al Ministro Federal a suscribir acuerdos con las provincias para facilitar la coordinación y la aplicación de las políticas y programas de inmigración. Así, en 2007, el Consejo Municipal de la ciudad de Toronto ratificó un memorando de entendimiento, negociado con los gobiernos provincial y federal, en virtud del cual los tres niveles de gobierno acordaron colaborar en el desarrollo de investigaciones, políticas y programas relacionados con cuestiones de inmigración y asentamiento que afectasen a la ciudad. Otras medidas que se han determinado a través de un examen comparativo del modo en que las ciudades canadienses responden a la migración internacional incluyen la formulación y adopción de políticas oficiales de inmigración y asentamiento, el establecimiento de órganos de asesoramiento al servicio de los funcionarios electos, la formulación y difusión de declaraciones de objetivos a largo plazo, particularmente para atraer el apoyo del público, la elaboración de planes estratégicos y la creación de estructuras administrativas.¹⁶² Todas esas

medidas dan lugar a importantes necesidades en materia de capacidad, especialmente con respecto a mecanismos de financiación y al establecimiento de un cuadro de funcionarios locales que posea la formación apropiada. Otro interesante ejemplo es la ciudad de Montreuil, en las afueras de París, que ha elaborado una política y práctica en el ámbito de la ciudadanía local destinada a asegurar la plena integración de los migrantes en la vida social, económica y cívica.¹⁶³

También es frecuente que los migrantes internacionales salgan de las zonas urbanas y, en esos casos, podría ser conveniente elaborar políticas a escala municipal para la gestión de los flujos migratorios. Un ejemplo a colación es el de la Prefectura Autónoma Coreana de Yanbian en la provincia china nororiental de Jilin. Para responder a los elevados niveles de emigración internacional que se originan allí, la Prefectura ha establecido políticas sobre formación durante la etapa anterior a la migración, ayuda económica e inserción en el mercado laboral del país de destino.¹⁶⁴ Esas políticas se aplican por conducto de una red de órganos administrativos de las prefecturas, incluidos los Departamentos de Comercio, de Trabajo y Seguridad Social, las Oficinas Municipales de Comercio Exterior y los Centros de Servicios de Trabajo y Seguridad Social de los poblados y aldeas.

8.7 Colaboración con el sector privado

Por varias razones, la colaboración con el sector privado es un importante componente del fortalecimiento de la gobernanza de la migración internacional. En primer lugar, como se pone de relieve en otras secciones del presente informe, el sector privado (representado, por ejemplo, por los empleadores, los sindicatos y las agencias de contratación privadas) desempeña una importante función en la gestión de la migración laboral, en particular. En segundo lugar, y en consonancia con el tema general del informe —la creación de capacidad— las inversiones del sector privado pueden apoyar las actividades del gobierno en materia de gestión de la inmigración y promoción de la integración, a la vez que tienen

¹⁶³ Taller organizado en el marco del Diálogo Internacional sobre la Migración, titulado "Migración y transnacionalismo: oportunidades y desafíos", 9 y 10 de marzo de 2010, www.iom.int/idmtransnationalism/lang/en

¹⁶⁴ Luova (2008).

¹⁶² Tossutti (2009).

sentido desde un punto de vista empresarial. Por ejemplo, en los últimos diez años, la empresa española Grupo Vips, una cadena de restaurantes, ha aprovechado las subvenciones para formación que concede el Gobierno español para preparar a los trabajadores con miras al desempeño de sus funciones antes de su llegada a España, ofreciendo a los inmigrantes la oportunidad de desarrollar una carrera profesional de largo plazo en la empresa (con inclusión de la posibilidad de ascender desde el nivel inicial hasta la categoría de gestión).¹⁶⁵ En tercer lugar, existen tensiones entre el sector privado y el gobierno —por ejemplo, en relación con los obstáculos prácticos que impiden la libre circulación de los trabajadores especializados, que se superan idóneamente a través del diálogo.

Al ser uno de los principales beneficiarios de la migración laboral, el sector privado tendría que estar interesado en colaborar con el gobierno en la planificación y preparación de la migración ordenada, y en mitigar las posibles consecuencias adversas de la movilidad laboral. Dado el consenso general en el sentido de que la migración es conveniente para la actividad empresarial, es sorprendente que el sector privado no tenga una participación más dinámica. En una mesa redonda sobre cuestiones empresariales, organizado como parte de los preparativos del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, celebrado en Atenas en 2009, se identificaron varias de las razones de esa situación, incluido el temor por parte de los dirigentes empresariales a ser objeto de críticas del público por apoyar la migración y, en particular, a no tener suficiente influencia entre los encargados de formular las políticas, y que estos últimos pudieran no estar dispuestos a seguir sus recomendaciones, especialmente en lo relativo a reducir los obstáculos a la migración.¹⁶⁶ Los participantes en las deliberaciones identificaron varias estrategias para vencer la renuencia de parte del sector privado a participar en el examen de la migración internacional. Un primer paso sería que el sector privado diera a conocer mejor sus necesidades a los encargados de formular las políticas.

También es importante reconocer la diversidad de los interlocutores del sector privado: sus necesidades pueden no siempre concordar. En segundo lugar, podría haber lecciones que aprender de otras campañas de promoción a

escala mundial. Las empresas que se implican, que dan a conocer sus opiniones y que expresan sus recomendaciones de manera contundente son las que se hacen escuchar. En particular, es necesario que los dirigentes empresariales sepan exactamente a qué público se dirigen —es decir, que sus distintos mensajes tengan como destinatarios a las autoridades locales, los gobiernos nacionales o las organizaciones internacionales.

Se recomendó, asimismo, que los dirigentes empresariales reconocieran el contexto migratorio más amplio. Aunque la migración puede ser principalmente una cuestión de economía y competitividad para los dirigentes empresariales, otros la consideran de manera distinta. Por ejemplo, el público en general puede que considere la migración en términos de los costos y las contribuciones de los inmigrantes y de sus hijos, y que le preocupe la rapidez con que evolucionan sus comunidades. Por otro lado, el sector privado tiene un importante papel que desempeñar en lo que respecta a dar a conocer sus experiencias migratorias positivas, realizar actividades para crear asociaciones durables y difundir los beneficios de la migración ordenada. En realidad, las empresas ya han logrado mucho en términos de formación, educación, investigación y desarrollo, pero en general no han alcanzado muy buenos resultados en lo que se refiere a dar a conocer esos resultados positivos.

8.8 Mayor realce de la función que desempeña la sociedad civil

La sociedad civil —con inclusión de las ONG, los grupos de promoción de políticas, los establecimientos educativos, las organizaciones religiosas, los sindicatos y los medios de comunicación— tiene una importante función que desempeñar en la gobernanza de la migración. Además, puede ayudar a recopilar datos y realizar investigaciones, fortaleciendo así la base de datos objetivos para la formulación de políticas. Puede establecer contacto con las poblaciones de migrantes menos accesibles (por ejemplo, los migrantes en situación irregular) y trabajar en colaboración con las autoridades para prestarles ayuda. También puede hacer campaña para el establecimiento de políticas más coherentes.¹⁶⁷ Un buen ejemplo

¹⁶⁵ Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (2009).

¹⁶⁶ Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (2009).

¹⁶⁷ Chappell (2010).

es la Internacional de Servicios Públicos, una federación sindical mundial que representa a unos 7 millones de trabajadores de la esfera de la prestación de servicios de salud y atención social, que está iniciando un programa sobre migración para trabajadores de atención de la salud y servicio social. El objetivo es fortalecer la capacidad de los sindicatos del sector público para abordar las causas, las repercusiones y las dificultades de la migración en los ámbitos de la atención médica y social mediante la creación de capacidad; la educación y la difusión de información; las actividades de organización y extensión; el establecimiento de colaboración bilateral entre los sindicatos; la realización de campañas de promoción; la participación sindical; y la negociación colectiva. Sin embargo, la participación de la sociedad civil en la esfera de la migración —al margen de las actividades operacionales, y especialmente en relación con la contribución a la formulación de la política migratoria— ha sido de carácter limitado en comparación con su participación, por ejemplo, en la formulación de las políticas ambientales y de desarrollo. En estos dos últimos ámbitos, la sociedad civil ha hecho notables aportes —por ejemplo, con respecto a la definición del programa internacional, el suministro de información, el ejercicio de “autoridad moral”, la supervisión y la creación de consenso.

Se ha determinado la existencia de una serie de obstáculos a la mayor participación de la sociedad civil en la gobernanza de la migración, que tiene repercusiones en materia de creación de capacidad para las organizaciones de la sociedad civil, los Estados y las instituciones. Una de las razones que ha dificultado la participación de la sociedad civil es que la política migratoria tiene un ámbito muy extendido y comprende los vínculos entre distintas esferas, como el comercio, el desarrollo, el medio ambiente, la seguridad y la gestión de conflictos. Las organizaciones de la sociedad civil suelen tener intereses limitados y especializados —por ejemplo, en la promoción de los derechos humanos— y pueden carecer del tipo de conocimientos técnicos especializados que se requiere para participar en la formulación de la política migratoria. Una posible solución es que las organizaciones de la sociedad civil establezcan mecanismos de coordinación que ofrezcan una base de participación más amplia. Un problema conexo de numerosas organizaciones de la sociedad civil es la falta de recursos financieros. Aunque en ciertas circunstancias los Estados pueden encargarse del financiamiento de las

organizaciones de la sociedad civil, corresponde también a esas organizaciones realizar actividades de recaudación de fondos, ámbito en el que es necesario consolidar su capacidad en materia de formación.

Por otro lado, los Estados suelen limitar el acceso de las organizaciones de la sociedad civil a los foros políticos oficiales. La Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales llegó a la conclusión de que “... hay mayores posibilidades de que el proceso de formulación de políticas sea eficaz cuando se basa en consultas amplias [...] con los diversos componentes de la sociedad civil” y, si ese proceso todavía no existe, los gobiernos pueden examinar los posibles beneficios de establecer mecanismos de consulta formales con la sociedad civil.¹⁶⁸

Algunos de los Procesos Consultivos Regionales (PCR) sobre la migración (que se examinan más adelante) disponen de mecanismos dinámicos para la participación de los interlocutores de la sociedad en el diálogo regional sobre la política migratoria —por ejemplo, la Conferencia Regional sobre Migración (o Proceso de Puebla), la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, y el Diálogo de Abu Dhabi. El Consejo de la OIM y su Diálogo Internacional sobre la Migración cuentan con la participación en pie de igualdad de los asociados no gubernamentales y los gobiernos en la planificación y la realización de sus talleres periódicos y deliberaciones de alto nivel político.

El Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD), es un medio innovador de llevar a cabo un diálogo sobre la política migratoria entre los gobiernos y la sociedad civil, y algunos de sus aspectos podrían reproducirse fácilmente a escala regional o nacional. Toda una serie de organizaciones de la sociedad civil se reúne con antelación a la reunión de los gobiernos, examina el mismo orden del día, y presenta importantes recomendaciones a los gobiernos. Dicho proceso ofrece la oportunidad de crear consenso en la sociedad civil y de dar acceso a los gobiernos, pero, además, no socava la posibilidad del diálogo abierto, de gobierno a gobierno. Se han formulado varias recomendaciones concretas para mejorar la eficacia de los Días de la Sociedad Civil en el contexto del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo. Una de ellas se refiere a ayudar a organizar mejor las deliberaciones

¹⁶⁸ Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (2005).

y formular recomendaciones concretas sobre mejores prácticas, a través de sesiones integradas por un menor número de participantes y centradas en cuestiones concretas. Una segunda recomendación consiste en seleccionar como presidentes de las reuniones a personas con experiencia en negociaciones con los gobiernos en foros internacionales, de manera que se envíen mensajes más claros a los gobiernos. Asimismo, se ha propuesto el establecimiento de una estructura administrativa básica que apoye a la sociedad civil en actividades como la recaudación de fondos, de modo que se reduzca la dependencia en la institución de acogida, y la formación con antelación a las reuniones.

8.9 Procesos consultivos regionales eficaces y cooperación entre los mismos

En los últimos años se ha registrado una proliferación de Procesos Consultivos Regionales (PCR) sobre la migración (véase el mapa 9). Esos procesos no suelen estar oficialmente asociados a instituciones regionales formales, o de otro tipo, y ofrecen a los Estados la oportunidad de celebrar un diálogo centrado en cuestiones migratorias de interés regional o temático, en un marco informal y no vinculante. Aunque las experiencias entre los PCR son muy distintas, un análisis comparativo de algunos de los principales procesos llegó a la conclusión de que han logrado inspirar confianza entre los Estados, mejorar la comprensión de las cuestiones relativas a la migración, contribuir a que los Estados comprendan mejor sus necesidades en materia de capacidad, promover el intercambio de información y experiencias, reducir las diferencias entre los Estados y entre los departamentos de los Estados, crear redes, y armonizar las posturas regionales.¹⁶⁹

Dar la oportunidad de proceder a un intercambio de experiencias y aprender de las iniciativas normativas de los países vecinos es un importante elemento de la creación de capacidad de los PCR. Como se pone de relieve en la introducción del presente informe, la creación de capacidad no tiene que empezar desde cero, aunque es igualmente importante comprender que las experiencias no se pueden replicar simplemente, sin una comprensión del contexto nacional o local específico. Los

PCR también han tenido una participación más directa en la creación de capacidad, particularmente a través de la organización periódica de talleres y seminarios de nivel técnico, y del apoyo a proyectos experimentales. La Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo y los Procesos Consultivos Regionales sobre Migración, por ejemplo, llevaron a cabo una evaluación de las fronteras, con financiación de la UE, a raíz de la cual se organizaron programas de formación para los funcionarios, y la OIM suministró equipos de mejor calidad, con el apoyo de la UE. En el Líbano se está ejecutando un proyecto experimental organizado en el contexto del Diálogo sobre las Migraciones de Tránsito en el Mediterráneo, relativo a la creación de capacidad en centros de detención, que incluye la formación del personal y la elaboración de procedimientos operativos normalizados, con apoyo del ACNUR y de Caritas.

Por lo tanto, la creación de la capacidad de los PCR contribuye a fomentar la cooperación entre los Estados a escala regional, y de promover una mayor creación de capacidad, generalmente en colaboración con otros interlocutores. Un estudio encargado a modo de documento de antecedentes para el presente informe, ha reunido una serie de enseñanzas relacionadas con las circunstancias en las que los PCR resultan más eficaces, representando cada una de ellas una posible esfera de creación de capacidad.¹⁷⁰ La creación de redes de contacto se señala como un elemento de fundamental importancia, particularmente en los períodos entre reuniones y después de las mismas. Esa labor puede apoyarse mediante la designación de centros de coordinación de los PCR en los Estados participantes, y facilitarse, por ejemplo, mediante la preparación, distribución y mantenimiento de listas de direcciones de correo electrónico y de números telefónicos. Al respecto, el Proceso de Bali ha establecido una red de enlace. La creación de redes de contacto es una tarea más sencilla cuando los PCR son relativamente pequeños. Cuando hay un gran número de Estados participantes, una manera de promover el establecimiento de las redes de contacto y continuar fomentando confianza y consenso consiste en asignar responsabilidad a los grupos de trabajo y de tareas que congregan a un menor número de Estados interesados. El nivel y el tipo de participación también son importantes, y de preferencia se ha de contar

¹⁶⁹ Hansen (2010).

¹⁷⁰ *Ibid.*

con la intervención de funcionarios políticos y técnicos, de toda la gama de ministerios públicos que desarrollan actividades en el ámbito de la migración, y coherencia en la representación. Otra recomendación se refiere al establecimiento de una estructura de dos niveles, que permita organizar talleres y seminarios técnicos, y una reunión de nivel político para llegar a un consenso y, de ser necesario, coordinar una posición regional.

Como ya se ha puesto de relieve, en el caso de los Estados, las necesidades de creación de capacidad de los PCR varían considerablemente, dependiendo, por ejemplo, de cuán recientes sean, qué región comprenden, cuáles son sus objetivos, y hasta qué punto hacen frente a importantes dificultades en materia de migración, o harán frente a ellas en el futuro. Otro centro de interés en materia de creación de capacidad en esta esfera guarda relación con la promoción de una mayor cooperación entre los PCR, y entre los PCR y comunidades económicas regionales de carácter más formal. Tal vez esto no sea siempre lo adecuado, debido a que las prioridades en materia de migración que interesan a los PCR pueden ser muy diferentes; sin embargo, el intercambio de experiencias sobre cuestiones administrativas y técnicas puede seguir siendo valioso. En ocasiones ya se lleva a cabo —por ejemplo, cuando un mismo Estado participa en más de un PCR. Una opción en lo que se refiere a establecer una mayor cooperación consiste en dar a los no miembros la oportunidad de asistir a las reuniones de los PCR en calidad de observadores. Otra opción consiste en organizar reuniones periódicas de representantes de los diversos PCR, como la celebrada conjuntamente por el Gobierno Real de Tailandia y la OIM en junio de 2009.

8.10 Establecimiento de una gobernanza más coherente a escala mundial

Reflexionar sobre el cometido de la OIM, o formular observaciones sobre los mandatos de las organizaciones que colaboran con ella en la esfera de la migración internacional son cuestiones que no forman parte del ámbito del presente informe. Por otro lado, cualquier debate sobre las necesidades en materia de creación de capacidad para la gobernanza de la migración tiene que reconocer el creciente consenso en el sentido de que el actual marco

institucional mundial sobre la migración carece de coherencia. Un documento de antecedentes sobre la gobernanza a escala mundial de la migración internacional, encargado para el presente informe, llega a la siguiente conclusión:¹⁷¹

La gobernanza de la migración a escala mundial comprende toda una serie de procesos consultivos regionales (PCR) informales, comunidades económicas regionales oficiales que desarrollan actividades de integración regional, diálogos internacionales, como el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD) y el Diálogo de alto nivel de las Naciones Unidas sobre la migración internacional y el desarrollo, mecanismos de coordinación como el Grupo Mundial sobre la Migración (GMM) y la Reunión Anual de Coordinación del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAES), y varias otras organizaciones internacionales que suelen competir por los recursos y las atribuciones. Por el momento, esas estructuras carecen de coherencia, y no se basan en un concepto institucional racional que aborde las realidades de la migración en el siglo XXI.

A pesar de que la responsabilidad general en materia de migración internacional aún no radica en una sola institución u organismo internacional, cabe señalar que, al nivel operativo, y por conducto de una serie de redes de carácter más informal, ya existe una amplia cooperación entre las organizaciones intergubernamentales. La OIM, por ejemplo, aunque no pertenece al sistema de las Naciones Unidas, tiene una relación de trabajo estrecha y de larga data, en distintos niveles, con las organizaciones de las Naciones Unidas. Posee el estatuto de observador en la Asamblea General de las Naciones Unidas, es miembro regular y de participación plena en el Comité Permanente entre Organismos (IASC, por sus siglas en inglés), y ha firmado un acuerdo de cooperación con las Naciones Unidas (en 1996). Por conducto de su Oficina del Observador Permanente ante las Naciones Unidas, la OIM mantiene un enlace activo con la Secretaría de las Naciones Unidas y con las organizaciones de las Naciones Unidas con sede en Nueva York, como el Fondo de

¹⁷¹ Betts (2010).

Población, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y ha suscrito memorandos de entendimiento con la gran mayoría de entidades de las Naciones Unidas, cuya labor guarda relación con algún aspecto de la migración, incluidos el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y la Organización Mundial de la Salud. Al nivel operativo, los Jefes de Misión de la OIM son invitados periódicamente por los Coordinadores Residentes de las Naciones Unidas a participar en los equipos de las Naciones Unidas en los países. En el marco del enfoque por grupos temáticos del IASC, la OIM preside la coordinación y gestión de campamentos en situaciones de desastres naturales y desempeña también una importante función en varios otros grupos temáticos, incluidos los de alojamiento y logística.

La OIM también es miembro fundador del Grupo Mundial sobre la Migración (GMM), (y de su predecesor, el Grupo de Ginebra sobre Migración), un grupo interinstitucional que celebra reuniones de trabajo a nivel de Jefes de Organización, con el objeto de promover una aplicación más amplia de todos los instrumentos internacionales y regionales pertinentes del ámbito de la migración, e impartir una función de liderazgo más coherente y firme con el propósito de mejorar la eficacia general de las Naciones Unidas y de la respuesta normativa y operacional de la comunidad internacional a la migración internacional. Los actuales miembros del GMM son: la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAES), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), el Banco Mundial, y las Comisiones

Regionales de las Naciones Unidas. Aunque el GMM aún tiene que alcanzar su pleno potencial en lo que respecta a contribuir colectivamente a una gobernanza de la migración más eficaz, las recientes modificaciones de sus procedimientos operativos (por ejemplo, la creación de una troika para asegurar la continuidad de una presidencia a otra, y el desarrollo de un plan de trabajo anual) son prometedoras. La posibilidad de mancomunar los conocimientos técnicos colectivos y los recursos de las 14 organizaciones participantes en la esfera de la creación de capacidad para organizar y emprender una labor de programación conjunta podría ser de gran ayuda para mejorar la coherencia y la capacidad.

El Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo será objeto de una evaluación después de su sexta iteración, con vistas a formular una recomendación sobre su futuro, que pueda examinarse durante el segundo Diálogo de alto nivel de las Naciones Unidas sobre la migración internacional y el desarrollo, que se celebrará en 2013. Entre los actuales temas de debate figuran la decisión de mantener, o no, dicho Foro y, en caso afirmativo, determinar si debe mantenerse en su actual formato de mecanismo no vinculante, dirigido por los Estados, al margen de cualquier estructura institucional y con vínculos oficiosos no vinculantes con las Naciones Unidas por conducto del Representante Especial del Secretario General sobre la migración y el desarrollo y de las contribuciones del GMM, o si debería “trasladarse a las Naciones Unidas”. Elementos integralmente vinculados a esas cuestiones son la relación de la OIM con las Naciones Unidas y la determinación de las condiciones bajo las cuales la OIM podría, o debería, ser parte del sistema de las Naciones Unidas. Todas esas son cuestiones que examinarán los Estados Miembros de las respectivas organizaciones y, en el contexto del presente informe, deberían reflejar el examen de la manera óptima de organizar las capacidades colectivas del sistema internacional para potenciar las posibilidades de prestar asesoramiento y servicios oportunos, coherentes y eficaces a los gobiernos y los migrantes sobre los aspectos multifacéticos de la migración, evitando al mismo tiempo la duplicación, las respuestas burocráticas y una inútil competencia interna.

9. PRÓXIMOS PASOS

En la mayoría de los Estados del mundo —no solamente en los países en desarrollo— no existe la capacidad adecuada para llevar a cabo una eficaz labor de gestión de la migración. A pesar de una disminución temporal durante la crisis económica mundial, cabe esperar que la migración mundial vuelva a los niveles anteriores a la crisis. Por lo tanto, no desaparecerá la necesidad de una mejor gestión de la migración. En realidad, el actual período de calma podría ser el momento propicio para tratar de recuperar el tiempo perdido. En este informe se identifica una serie de tendencias estructurales —que van desde el aumento de las desigualdades en el crecimiento demográfico hasta el cambio ambiental— y que probablemente, en un futuro no muy lejano, darán lugar a un mayor volumen de migración internacional de carácter cada vez más complejo. Ello afectará a todos los Estados. En algunos, la migración y sus repercusiones podrían disminuir con el tiempo. En otros, cabe esperar que las actuales capacidades sigan siendo suficientes para hacer frente a los futuros cambios, aunque de manera imperfecta. En la mayoría de los Estados, sin embargo, es probable que el surgimiento de importantes cambios exija un considerable volumen de nuevas capacidades o la adaptación de las capacidades existentes.

A lo largo de este informe se señala claramente que la creación de capacidad es ya una esfera de creciente importancia en el ámbito de la migración internacional: como se ha demostrado, numerosos donantes y organizaciones internacionales gastan cientos de millones de dólares EE.UU. cada año en actividades de fortalecimiento de la capacidad en materia de migración en todo el mundo. Es evidente, asimismo, que hay grandes deficiencias en la creación de capacidad, que suele ser de corta duración

y rara vez tiene carácter exhaustivo. En muchos casos, sus efectos no se evalúan plenamente y, cuando sí se hace, esa labor no suele ser todo lo eficaz que debería ser. El presente informe confirma que la creación de capacidad en materia de migración es una inversión indispensable y valiosa —como tiene que ser. Ahora bien, al mismo tiempo, pone de relieve la necesidad de fomentar la labor de creación de capacidad —en toda una gama de ámbitos de la migración, y de parte de una diversidad de interlocutores— a fin de que sea eficaz, sostenible y adecuada para el futuro.

Con este telón de fondo, el informe se centra en tres objetivos principales. El primero es el establecimiento de un inventario preliminar de las capacidades básicas necesarias en todo el abanico de la migración internacional, tanto con el propósito de dar mayor eficacia a la labor de gestión actual, como de iniciar la preparación para el futuro. Esas capacidades básicas se resumen en el recuadro que figura a continuación. En segundo lugar, y aprovechando en particular la amplia gama de actividades en la esfera de la creación de capacidad en materia de migración que realizan la OIM y sus asociados, se ha efectuado una comparación de los actuales modelos, ofreciéndose ejemplos, y destacándose las prácticas eficaces —desde cómo evaluar los mercados laborales a partir de la perspectiva de la migración, hasta el examen de la necesidad de una gobernanza mundial más coherente, en países que van desde Armenia hasta Zimbabwe. En tercer lugar, el informe formula recomendaciones preliminares sobre creación de capacidad a las partes interesadas, incluidos los gobiernos, las organizaciones de las Naciones Unidas y la sociedad civil.

Cabe esperar que el presente informe constituya una sólida base para la adopción de nuevas medidas. En esta última sección se examinan los pasos que han de darse a continuación.

Como primer paso, es necesario emprender un análisis más riguroso de las capacidades básicas. El informe ha sido selectivo en su elección de los temas de la migración (movilidad laboral, migración irregular, migración y desarrollo, integración, cambio ambiental y gobernanza de la migración). Esos aspectos se seleccionaron porque se prevé que serán objeto de grandes transformaciones en los próximos años, a medida que evolucionen la magnitud y dinámica de la migración internacional. Podría sostenerse que algunos de los temas que se tratan en este informe merecen mayor atención por derecho propio —por ejemplo, la salud de los migrantes, las cuestiones de género o la gestión de fronteras. Otros temas, como la migración forzosa, los derechos de los migrantes y la migración interna, indudablemente merecen mayor atención que la concedida aquí. Bajo cada epígrafe, el informe se ha centrado sólo en diez capacidades básicas y ha tenido que adoptar un enfoque selectivo — como ha ocurrido al citar ejemplos de buenas prácticas en todo el mundo. Asimismo, es muy posible que existan capacidades básicas que no se han identificado, o a las que no se ha prestado suficiente atención. Tal vez el objetivo más importante de ese tipo de ejercicio sería tratar de alcanzar cierto grado de consenso en torno a un inventario o “lista de comprobación” de las capacidades básicas. Dicha labor sería de ayuda para los donantes que aportan fondos para creación de capacidad, para las organizaciones internacionales que generalmente la ejecutan, y para los Estados y otras partes interesadas que son los beneficiarios, y permitiría asignar prioridades y alcanzar cierto grado de exhaustividad, aunque reconociendo siempre que las necesidades en materia de capacidad variarán según los contextos nacionales y regionales.

Un segundo paso obligatorio es proceder a un examen sistemático de las capacidades existentes a escala mundial. Indudablemente se necesita una mayor labor en relación con la información sobre ejemplos y modelos de todo el mundo, lo que, es de por sí una necesidad apremiante en materia de capacidad. En ocasiones, ha sido difícil ofrecer ejemplos, en particular del mundo en desarrollo, debido a que no hay suficiente información de fácil acceso sobre iniciativas de creación de capacidad y, lo que es más importante aún, sobre su

eficacia. Normalmente pueden identificarse las iniciativas financiadas o apoyadas por la comunidad internacional (aunque no siempre), pero los Estados y otras partes interesadas también llevan a cabo actividades de creación de capacidad sin una amplia labor de registro o de presentación de informes. Sobre la base del inventario anteriormente señalado, es posible prever una encuesta regional, o inclusive mundial, para reunir información sobre los programas y prácticas existentes de creación de capacidad. Ese tipo de “base de datos” sobre creación de capacidad permitiría ofrecer otros modelos y ejemplos de las mejores prácticas que sería posible adoptar en otros lugares.

Un tercer paso que se sugiere en este informe, pero que deliberadamente no se ha emprendido aún, es la evaluación de las actuales capacidades. Dicho proceso tiene varios aspectos. El primero supone realizar un ejercicio de evaluación de las necesidades para determinar las dificultades en materia de migración que enfrentan algunos Estados, instituciones u otras partes interesadas. Hasta cierto punto es algo que ya se hace, por ejemplo, en el marco de los planes de desarrollo nacionales, los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza, y los perfiles migratorios —pero que no se lleva a cabo de manera sistemática. El segundo aspecto se refiere a la evaluación de las actuales capacidades y, en particular, a la determinación de su grado de eficacia. Como ya se ha destacado en este informe (véase la sección 8.5), es muy frecuente que las políticas y programas migratorios no se evalúen adecuadamente. El tercer aspecto de este proceso supone identificar las deficiencias en materia de capacidad —las esferas relacionadas con la migración en las que los Estados, las instituciones y otras partes interesadas están experimentando dificultades. Naturalmente, todo el proceso es aún más problemático cuando se tienen en cuenta los posibles futuros escenarios, que podría ser la razón por la que la mayoría de los Estados aún no lo ha hecho. Sin embargo, será preciso abordar las mismas cuestiones, es decir, cuáles serán los probables cambios en las tendencias migratorias en el futuro próximo, de qué modo afectarán a los Estados, instituciones u otras partes interesadas, y hasta qué punto serán suficientes las capacidades actuales.

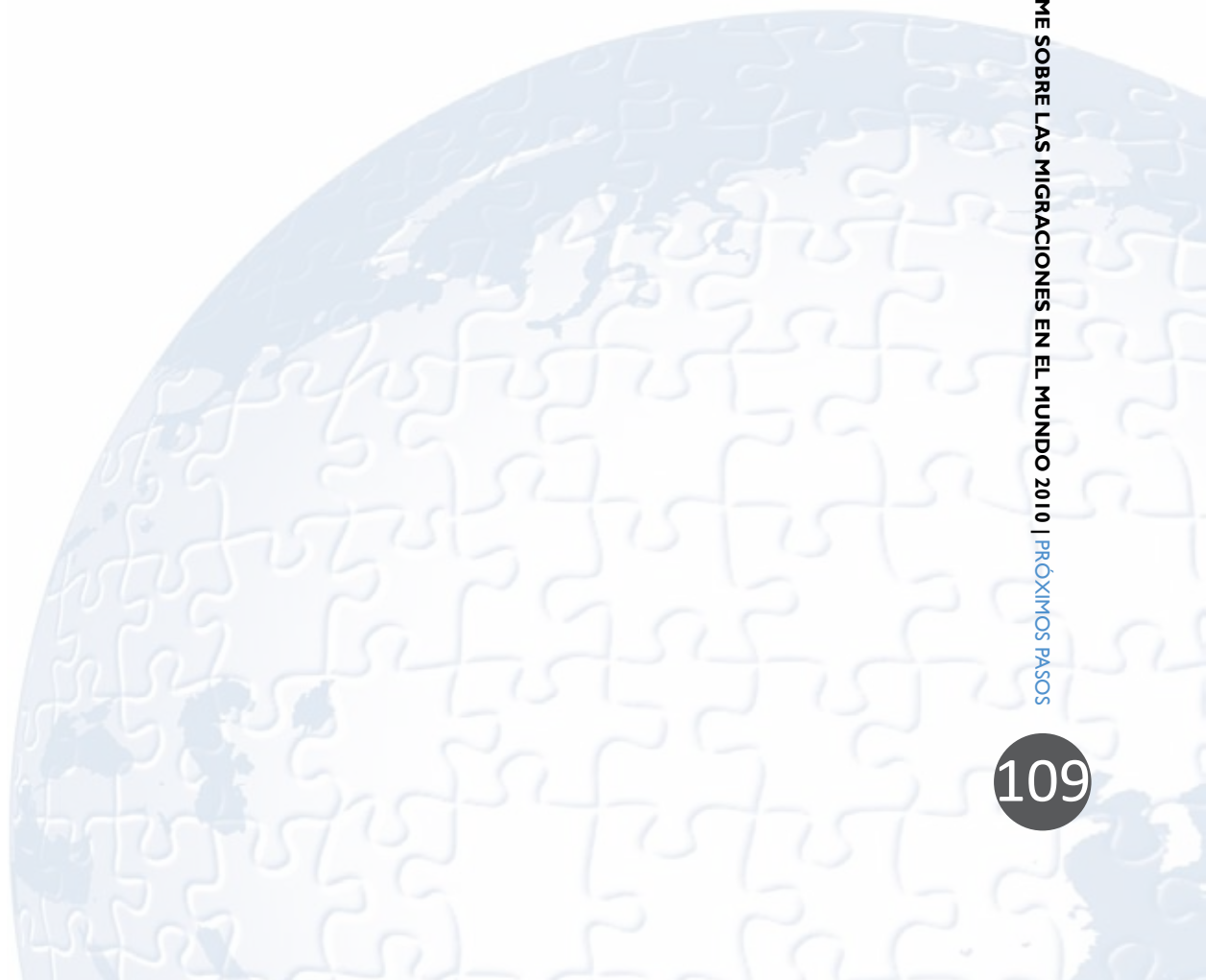
Un cuarto paso es que los Estados, las instituciones y otras partes interesadas identifiquen las prioridades en el ámbito de la creación de capacidad. El inventario de capacidades básicas

que se ha examinado anteriormente puede servir de guía —por ejemplo, para los Estados que enfrentan por primera vez un importante volumen de migración laboral, o para los que son particularmente susceptibles al cambio climático —pero tendrá que ajustarse en función de las circunstancias nacionales y regionales.

Como ya se ha subrayado, el presente informe pretende ser de carácter orientativo más bien que prescriptivo. Aunque la labor de evaluación puede ser responsabilidad de los interlocutores interesados, cabe señalar que las organizaciones regionales e internacionales indudablemente tienen una función de apoyo que desempeñar —por ejemplo, en términos de financiamiento, formación e intercambio de conocimientos técnicos especializados. Asimismo, aunque los interlocutores no estatales a escala nacional pueden ser responsables, en última instancia, del desarrollo

de su propia capacidad, conviene señalar sus necesidades a la atención de los Estados, e inclusive de los donantes internacionales. El informe ha demostrado, sin lugar a dudas, la interrelación entre la gobernanza de la migración en todos los niveles, y la necesidad de creación de capacidad en los planos internacional, nacional y subnacional simultáneamente, y en relación con todos los interlocutores, con miras a llevar a cabo una eficaz gestión de la migración en el futuro.

Sin embargo, como se afirma en la introducción del informe, la creación de capacidad es sólo el comienzo —aunque, en muchos aspectos, es un comienzo ambicioso. Revisten igual importancia la ejecución, el cumplimiento, la supervisión y la evaluación. Esos procesos, de por sí, requerirán una considerable labor de creación de capacidad y una atención mucho más sistemática en el futuro.



Lista de comprobación de las capacidades básicas en la esfera de la migración internacional

Movilidad laboral

- Determinación de los objetivos normativos
- Evaluación de los mercados laborales desde la perspectiva de la migración
- Regulación de las admisiones y selección de los trabajadores migrantes
- Determinación de las condiciones que hay que cumplir para recibir un permiso de trabajo
- Formación de los trabajadores migrantes y servicios de colocación
- Protección de los derechos de los trabajadores migrantes
- Reducción de los costos de la migración laboral
- Fortalecimiento y aplicación de acuerdos de movilidad laboral bilaterales, o de otro tipo
- Retorno y reintegración de migrantes
- Aplicación de medidas.

Migración irregular

- Elaboración y recopilación de datos fidedignos sobre la migración irregular
- Mejora de la capacidad para hacer cumplir las leyes
- Regularización de la condición jurídica de los migrantes
- Gestión de la detención y la deportación
- Reglamentación de la migración y el empleo
- Creación de capacidad en los países de tránsito
- Lucha contra el tráfico de migrantes y la trata de personas
- La cuestión de los flujos mixtos
- Mejora de la difusión de información
- Consolidación de asociaciones y cooperación.

La migración y el desarrollo

- Integración de la migración en los planes de desarrollo
- Optimización de las corrientes de remesas formales
- Fomento de las repercusiones de las remesas en el desarrollo
- Participación de las diásporas
- Consolidación de las redes de conocimientos
- Fortalecimiento de los vínculos entre el retorno y el desarrollo
- Promoción de la migración circular
- Formación para la retención de los trabajadores
- Formulación de políticas de contratación éticas
- Creación de capacidad institucional.

Integración

- Fortalecimiento de la participación económica
- Fomento de la participación cívica entre los migrantes
- Simplificación de las normas sobre ciudadanía, nacionalidad y doble nacionalidad
- Migración de las familias
- Gestión de la migración temporal
- Promoción de la educación de los migrantes
- Fortalecimiento de las políticas y prácticas de lucha contra la discriminación
- Promoción de la salud de los migrantes
- Promoción del diálogo público
- Incorporación de la integración en todos los ámbitos del gobierno.

Cambio ambiental

- Establecimiento de mejores bases de datos objetivos
- Reducción del riesgo de desastres
- Formulación de estrategias de adaptación
- Preparación de planes de evacuación
- Superación de insuficiencias en el marco jurídico y normativo
- Aplicación de leyes y políticas nacionales sobre el desplazamiento interno
- Enmienda de la legislación y las políticas nacionales de inmigración
- Establecimiento de políticas de asentamiento dinámicas
- Prestación de asistencia humanitaria
- Planificación para el reasentamiento.

Gobernanza de la migración

- Desarrollo de una política migratoria nacional
- Fortalecimiento de la gestión de la migración a escala nacional
- Mejora de la coordinación de los aspectos de formulación y aplicación de políticas
- Mejor labor de recopilación de datos e investigación
- Evaluación de las políticas
- Desarrollo de la gobernanza urbana
- Colaboración con el sector privado
- Mayor realce de la función que desempeña la sociedad civil
- Procesos consultivos regionales eficaces y cooperación entre ellos
- Establecimiento de una gobernanza más coherente a escala mundial.

Referencias

- Abella, M. et al.**
2004 Best practices to manage migration: the Philippines, *International Migration Review* 38(4): 1544–1564.
- Agunias, D.**
2010 The future of diaspora policy, documento de antecedentes para el *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2010*, OIM, Ginebra.
- Allafrica.com**
2009 “La diaspora congolaise d’accord pour investir au pays, grâce à l’intervention du gouvernement” [La diáspora congoleña acuerda invertir en el país gracias a la intervención del Gobierno], <http://fr.allafrica.com/stories/200908210580.html>.
- Ardittis, S. y F. Laczko**
2008 *Assessing the cost and impacts of migration policy: An international comparison*, OIM, Ginebra/Eurasylum, Cheshire.
- Betts, A.**
2010 Migration governance: alternative futures, documento de antecedentes para el *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2010*, OIM, Ginebra.
- Black, R. y A. Castaldo**
2009 Return migration and entrepreneurship in Ghana and Côte d’Ivoire: the role of capital transfers, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 100(1): 44–58.
- Bosswick, W. y F. Heckmann**
2006 *Integration of Migrants: Contribution of Local and Regional Authorities*, report prepared for the Cities for Local Integration Policy Network (CLIP), European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublín.
- Chappell, L.**
2010 “The place of migration in future development strategies”, documento presentado en el Seminario sobre el Informe sobre las Migraciones en el Mundo, 25 de marzo, OIM, Ginebra.
- Clarke, J. et al.**
2003 “The ins and outs of migration”, en *Connections*, verano de 2003, Londres, Comisión para la Igualdad Racial (CRE): 10–12.
- Código de Conducta del Commonwealth para la Contratación Internacional de Trabajadores de la Salud**
2003 Adoptado en la reunión de Ministros de Salud del Commonwealth, Ginebra.
- Collett, E.**
2009 *Beyond Stockholm: overcoming the inconsistencies of immigration policy*, European Policy Centre working paper 32, diciembre de 2009, European Policy Centre (EPC), Bruselas.
- Collett, E. y R. Münz**
2010 The future of European migration: policy options for the European Union and its Member States, documento de antecedentes para el Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2010, OIM, Ginebra.
- Comisión Europea**
2005 *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A Common Agenda for Integration, Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union*, Comisión Europea, Bruselas.
- Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico (CESPAP)**
2008 *Anuario Estadístico para Asia y el Pacífico*, CESPAP, Bangkok.
- Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (CMMI)**
2005 *Migration in an Interconnected World: New Directions for Action*, CMMI, Ginebra.
- Comité Permanente entre Organismos (IASC, por sus siglas en inglés)**
2010 *Framework for durable solutions for Internally Displaced Persons*, Brookings Institution, Washington, D.C.
- Commission on International Migration Data for Development Research and Policy**
2009 *Migrants Count: Five Steps towards Better Migration Data*, Commission on International Migration Data for Development Research and Policy, Washington, D.C.
- Crisp, J.**
1999 Who has counted the refugees? UNHCR and the politics of numbers, *New Issues in Refugee Research* 12, ACNUR, Ginebra.
2008 Managing ‘mixed flows’, documento de antecedentes preparado para la Mesa Redonda 2.2 sobre la Sociedad Civil, Foro Mundial sobre la Migración y el Desarrollo, Manila.
- Crisp, J. y A. Li Rossi.**
2010 *Building partnerships for identifying, protecting, assisting, and finding solutions for stranded and vulnerable migrants*, documento de antecedentes para el Global Migration Group Practitioner’s Forum, Ginebra.

Delaunay, D. y G. Tapinos

1998 *La mesure de la migration clandestine en Europe* [La magnitud de la migración irregular en Europa], Population and Social Conditions Working Paper 3/1998/E/No. 7, Eurostat, Luxemburgo.

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAES)

2009 *Trends in total migrant stock: the 2008 revision*, DAES, Nueva York.

ECOTEC

2008 *The Metropolitan City: Seeking Competitive Advantage through Local Actions to Integrate Immigrants and Minority Groups*, segundo informe temático del Proyecto IDELE, ECOTEC, Birmingham.

Estrategia Internacional de las Naciones Unidas para la Reducción de los Desastres

2009 *UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction*, puede consultarse en <http://www.unisdr.org/eng/terminology/terminology-2009-eng.html>

European Migration Network Italian National Contact Point (IDOS-EMN)

2005 *Irregular Migration in Italy – Illegally Resident Third Country Nationals in Italy: State Approaches towards them and their Profile and Social Situation*, Edizione Centro Studi e Ricerche, IDOS, Roma.

Fisher, D.

2010 The right to humanitarian assistance, en W. Kälin et al. (eds), *Incorporating the Guiding Principles into Domestic Law*, American Society of International Law (ASIL), Washington, D.C.

Foro Económico Mundial

2010 *Global Agenda Council Reports 2009*, Foro Económico Mundial, Ginebra.

Foro Mundial sobre la Migración y el Desarrollo (FMMD)

2009 Five clusters of GFMD outcomes concerning policy coherence, data and research, working paper of the GFMD ad-hoc Working Group on Policy Coherence, Data and Research, FMMD, Ginebra.

Garson, J-P.

1999 *Amnesty Programmes: Recent Lessons*, OCDE, París.

Ghosh, B. (ed.)

2000 *Return Migration: Journey of Hope or Despair*, OIM, Ginebra.

Government Accountability Office (GAO) of the United States

2006 *Human Trafficking: Better Data, Strategy, and Reporting Needed to Enhance US Anti-Trafficking Efforts Abroad*, GAO Report 06-825, GAO, Washington, D.C.

Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático

2007 *Glosario*, puede consultarse en <http://www.ipcc.ch/pdf/glossary/ipcc-glossary.pdf>

Hansen, R.

2010 An assessment of the principal regional consultative processes on migration, documento de antecedentes para el Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2010, OIM, Ginebra.

Huddleston, T.

2009 Migration and democracy: migrant participation in public affairs, documento de antecedentes para la reunión de expertos de la OSCE sobre la participación cívica de los migrantes, septiembre, Viena.

2010 The future of integration policy, documento de antecedentes para el Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2010, OIM, Ginebra.

Hugo, G.

2005 Migrants in society: diversity and cohesion, documento de antecedentes para la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, CMMI, Ginebra.

2010 The future of migration policies in the Asia-Pacific region, documento de antecedentes para el Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2010, OIM, Ginebra.

Ilahi, N.

1999 Return Migration and Occupational Change, *Review of Development Economics*, 3(2): 170-186.

Instituto de Investigaciones sobre Políticas Públicas (IPPR)

2006 Irregular migration in the UK, *IPPR Factfile*, abril, IPPR, Londres.

Khadria, B.

2010 The future of migration and health policies, documento de antecedentes para el Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2010.

Klingholz, R.

2009 How to institutionalize integration policy, *Migration Policy in 2020 – a Long Term Response*, European Policy Centre, Bruselas.

Koser, K.

2005 Irregular migration, state security and human security, documento de antecedentes para la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, CMMI, Ginebra.

- 2008 Strengthening policy responses to migrant smuggling and human trafficking, documento de antecedentes preparado para la Mesa Redonda 2.2 sobre la Sociedad Civil, Foro Mundial sobre la Migración y el Desarrollo, Manila.
- 2009a Inclusion, protection and acceptance of migrants in society: linking human rights and migrant empowerment for development, documento de antecedentes para la sesión 2.1 de los Días de la Sociedad Civil, Foro Mundial sobre la Migración y el Desarrollo, Atenas.
- 2009b Study of employment and residence permits for migrant workers in major countries of destination, *International Migration Papers No. 95*, OIT, Ginebra.
- 2010 Dimensions and dynamics of irregular migration, *Population, Space and Place 16*: 181–193.
- Lavergne, R. et al.**
- 2004 *Capacity Development in CIDA's Bilateral Programming: A Stocktaking*, Canadian International Development Agency (CIDA) Policy Branch, Gatineau.
- Lee, H-K**
- 2010 Family migration issues in the East Asia region, documento de antecedentes para el Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2010, OIM, Ginebra.
- Leighton, M.**
- 2010 Climate change and migration: key issues for legal protection of migrants and displaced persons, documento de antecedentes para el Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2010, OIM, Ginebra.
- Luova, O.**
- 2008 Managing international migration in China – a view from Yanbian, Northeast China, *Finnish Journal of Ethnicity and Migration* (3)1: 33–44.
- Martin, P.**
- 2007 Towards effective temporary worker programs: Issues and challenges in industrial countries, *International Migration Papers 89*, OIT, Ginebra.
- 2008 Fostering more opportunities for legal migration, documento de antecedentes para la Mesa Redonda 2.1, Foro Mundial sobre la Migración y el Desarrollo, Manila.
- 2010 The future of labour migration costs, documento de antecedentes para el Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2010, OIM, Ginebra.
- Martin, S.**
- 2008 Unauthorized migration: US policy responses in comparative perspective, documento de antecedentes preparado para las Jornadas de la Sociedad Civil, Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, Manila, Octubre de 2008.
- 2010 Climate change and international migration, documento de antecedentes para el Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2010, OIM, Ginebra.
- Massey, D. y C. Capoferro**
- 2007 Measuring undocumented migration, en A. Portes y J. DeWind (eds), *Rethinking Migration: New Theoretical and Empirical Perspectives*, Berghahn, Oxford: 257–284.
- Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCAH)**
- 1998 *The Guiding Principles on Internal Displacement*, OCAH, Nueva York.
- Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCAH) y Centro de Vigilancia de los Desplazados Internos**
- 2009 *Monitoring Disaster Displacement in the Context of Climate Change*, OCAH y Centro de Vigilancia de los Desplazados Internos/ NRC, Ginebra.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT)**
- 2009 *Global employment trends 2009*, OIT, Ginebra.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM)**
- 2007 *Manual sobre asistencia directa a las víctimas de la trata*, OIM, Ginebra.
- 2008 Gestión de la Movilidad Laboral en una Economía Mundial en Plena Evolución, *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2008*, OIM, Ginebra.
- 2009a *La migración laboral temporal y circular*, Serie de Investigación sobre la Migración, No. 2, OIM, Madrid.
- 2009b Migration, climate change, and the environment: IOM's thinking, Policy memo, OIM, Ginebra.
- 2010 Mainstreaming Migration into Development Planning : A Handbook for Policymakers and Practitioners, OIM, Ginebra.
- Organización Internacional para las Migraciones/ Eurasyllum**
- 2010 "Climate change and migration: impacts and policy responses", Policy interview with Theodoros Skylakakis in the interview series *The Future of Migration: Building Capacities for Change*, febrero de 2010.

Organización Internacional para las Migraciones/ Iniciativa Mundial de las Naciones Unidas para Luchar contra la Trata de Personas/ Escuela de Higiene y Medicina Tropical de Londres

- 2009 *Caring for Trafficked Persons: Guidance for Health Providers*, OIM, Ginebra/UNGIFT, Viena/ Escuela de Higiene y Medicina Tropical de Londres, Londres.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

- 2004 *Migration for Employment: Bilateral Agreements at a Crossroads*, OCDE, París.
- 2006 *The Challenge of Capacity Development: Working towards Good Practice*, OCDE, París.
- 2007 *International Migration Outlook 2007*, OCDE, París.
- 2009 *The Future of International Migration to OECD Countries*, OCDE, París.

Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)/Organización Internacional para las Migraciones (OIM)/Organización Internacional del Trabajo (OIT)

- 2006 *Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies in Countries of Origin and Destination*, OSCE/OIM/OIT, Viena.

Penninx, R.

- 2003 *Integration: the role of communities, institutions, and the state*, *Migration Information Source*, 1º de octubre, Migration Policy Institute, Washington, D.C.

Pinkerton C, McLaughlan G, Salt J.

- 2004 *Cuantificación de la población que reside ilegalmente en el Reino Unido*, Ministerio del Interior, Informe en línea 58/04; Home Office: Londres.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

- 2007 *Fighting Climate Change: Human Development Report 2007–08*, PNUD, Nueva York.
- 2009 *Superando barreras: movilidad y desarrollo humanos: Informe sobre Desarrollo Humano 2009*, PNUD, Nueva York.

Proyecto Brookings-Bern sobre desplazamiento interno

- 2005 *A Framework on National Responsibility*, Brookings Institution, Washington, D.C.
- 2009 *National and Regional Laws on Internal Displacement*, http://www.brookings.edu/projects/idp/Laws-and-Policies/idp_policies_index.aspx

Ratha, D. et al.

- 2010 *Migration and Development Brief 12*, Banco Mundial, Washington, D.C.

Ruhs, M.

- 2005 “Designing viable and ethical labour immigration policies”, capítulo 10 de *Las Migraciones en el Mundo 2005*, OIM, Ginebra.
- 2006 The potential of temporary migration programmes in future international migration policy, *International Labour Review*, 145(1–2): 7–36.

Sabates-Wheeler, R.

- 2010 Social policy and migration: current trends and future challenges, documento de antecedentes para el Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2010, OIM, Ginebra.

Shah, N.

- 2007 Recent labor immigration policies in the oil-rich Gulf: Some difficulties in effective implementation, paper presented at the Regional Symposium on Population and Foreign Workers in Arab Gulf States: Towards a Common Strategy, Doha, Qatar.
- 2010 Building state capacities for managing contract worker mobility: the Asia-GCC context, documento de antecedentes para el Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2010, OIM, Ginebra.

Skeldon, R.

- 2008 Managing migration and minimizing the negative impacts of irregular migration, documento de antecedentes para la Mesa Redonda 2.1, Foro Mundial sobre la Migración y el Desarrollo, Manila.

Sriskandarajah, D.

- 2005 Migration and development, documento de antecedentes para la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, CMMI, Ginebra.

Tossutti, L.

- 2009 “Canadian cities and international migration: comparing local responses to diversity”, presentation at the 81st Annual General Meeting of the Canadian Political Science Association, Ottawa.

Van Selm, J.


- 2005 *Where migration policy is made: starting to expose the labyrinth of national institutional settings for migration policy making and implementation*, *Global Migration Perspectives* Nº 37, Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (CMMI), Ginebra.

Wyndham, J.

- 2007 *A Developing Trend: Laws and Policies on Internal Displacement*, http://www.brookings.edu/articles/2006/winter_humanrights_wyndham.aspx

Zetter, R.

- 2009 The role of legal and normative frameworks for the protection of environmentally displaced persons, en F. Laczko y C. Aghazarm (eds) *Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence*, OIM, Ginebra: 385–441.



panorama de
las tendencias
de la migración
internacional

INTRODUCCIÓN

En esta sección del *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2010* se intenta ofrecer a los lectores un breve panorama de las tendencias regionales y mundiales en el ámbito de la migración internacional. Se destacan algunas de las principales tendencias migratorias surgidas desde la publicación del *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2008*. En particular, en el informe de este año se examinan las repercusiones de la crisis económica mundial en las tendencias migratorias en todo el mundo.

Regiones

Los panoramas regionales incluyen la siguiente información:

- Contingente de migrantes en la región y tendencias generales;
- Contingente de migrantes en la región como porcentaje del contingente total de migrantes;
- Tasas netas de migración;
- Factores que impulsan la migración en la región;
- Principales países de origen y de destino;
- Tendencias de la emigración;
- Entradas y salidas de remesas, con respecto a la región en general (en términos absolu-

tos) y en relación con los principales beneficiarios y remitentes (en términos absolutos y como porcentaje del PIB);

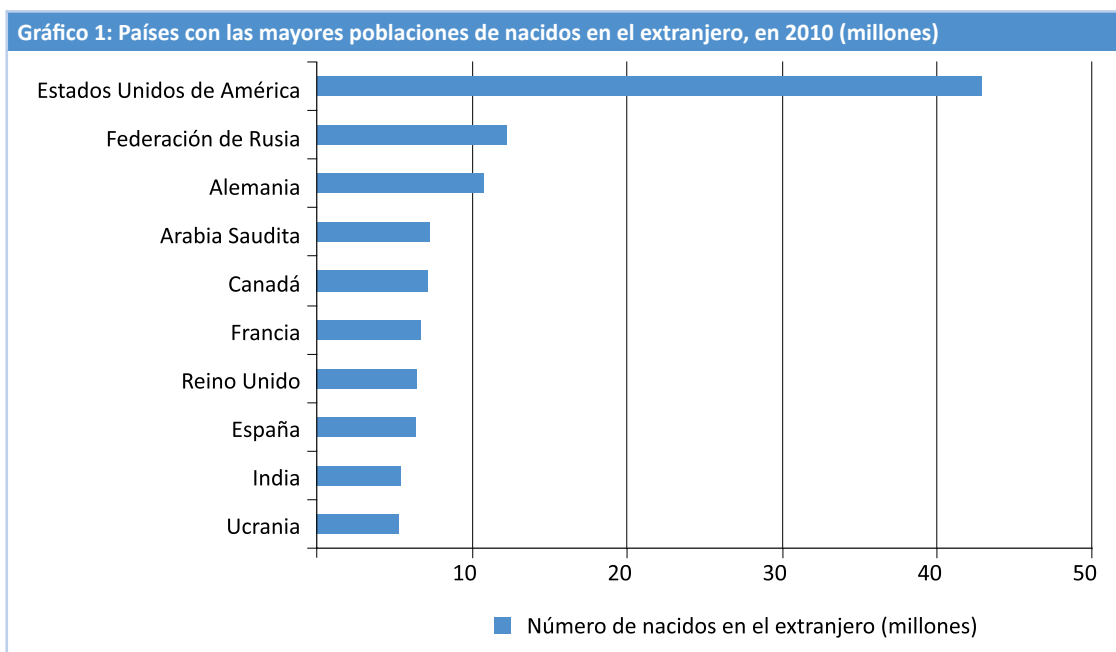
- Principales corredores migratorios;
- Dinámica de género;
- Zonas urbanas con más de 100.000 residentes nacidos en el extranjero;
- Personas desplazadas por desastres naturales;
- Desplazados internos y refugiados;
- La migración irregular;
- Efectos de la crisis económica mundial en el trabajo, el retorno, las remesas y las corrientes migratorias.

A pesar de que se ha hecho todo lo posible por utilizar los datos más recientes y comparables sobre las tendencias migratorias en cada uno de los seis panoramas regionales que se presentan más adelante, evidentemente hay muchas lagunas de información, a causa de la insuficiencia de datos sobre la migración internacional. (Véase el anexo 1 para un examen exhaustivo de las fuentes y las definiciones utilizadas y de las limitaciones de los datos existentes sobre la migración.) Cabe señalar también que el presente informe se completó a finales de abril de 2010.

PANORAMA MUNDIAL DE LA MIGRACIÓN

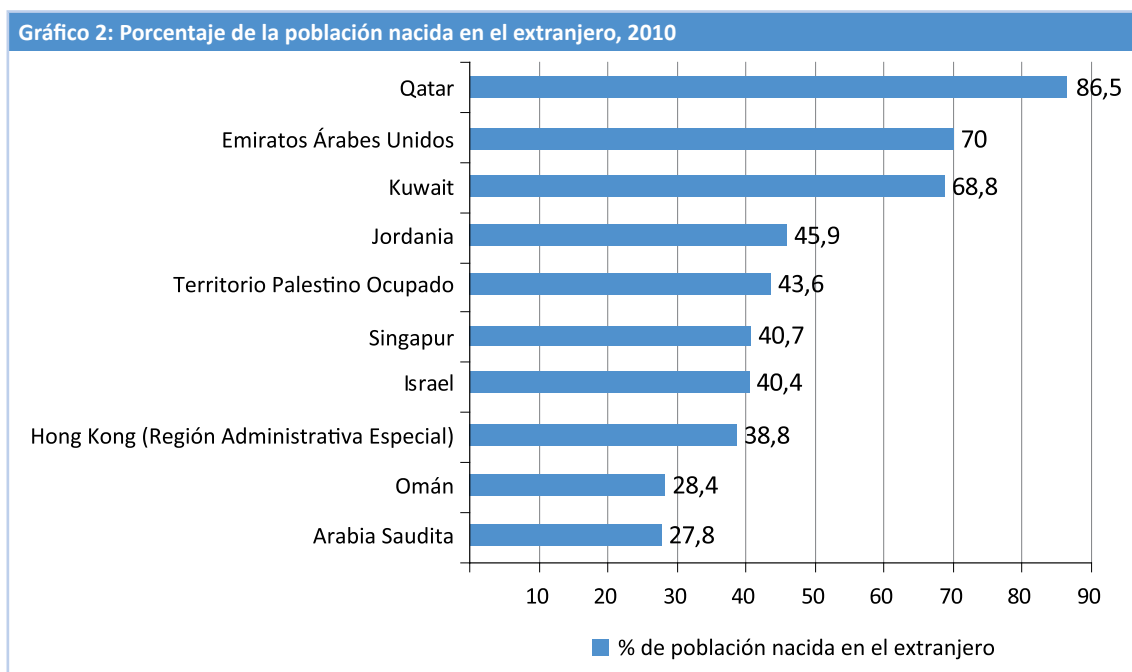
Contingentes mundiales

- Se estima que el número total de migrantes internacionales en todo el mundo, en 2010, asciende a 214 millones de personas. Entre 2005 y 2010 esa cifra ha permanecido relativamente estable como porcentaje de la población mundial, registrándose sólo un 0,1% de aumento, del 3,0 al 3,1%, entre 2005 y 2010 (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009).
- Los Estados Unidos de América sigue siendo el país con el mayor número de migrantes, mientras que seis de los principales países con las poblaciones más numerosas de nacidos en el extranjero (Francia, Alemania, Federación de Rusia, España, Ucrania y Reino Unido) son países de Europa (véase el Gráfico 1).



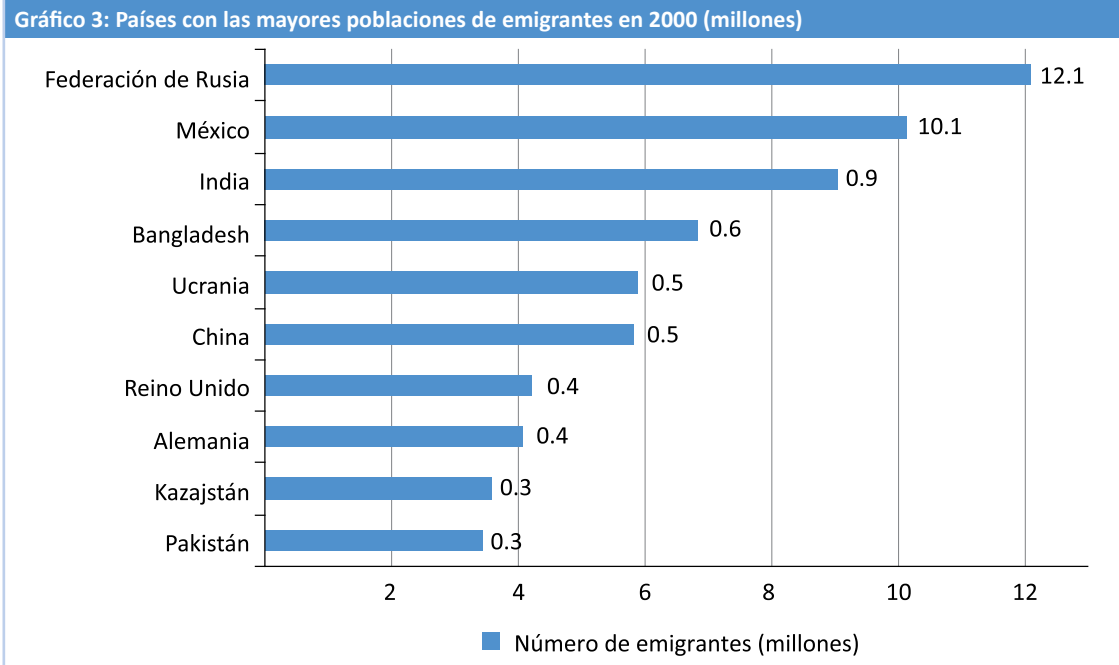
Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009.

- El 57% de los migrantes vive en países de ingresos altos —un aumento con respecto al 43% de 1990. Los migrantes pueden llegar a constituir hasta el 10% de la población de las regiones de ingresos altos (en comparación con el 7,2% en 1990). (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009.)
- Cuando se estudia a los migrantes como porcentaje de la población de un país, la situación es otra. Entre los países que tienen una población de más de 1 millón de habitantes, solamente la Arabia Saudita figura como uno de los diez principales países de destino. En algunos países pequeños, los migrantes representan más de la mitad de la población (véase el Gráfico 2).



Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009.

- La mayoría de los principales países de destino considera que su actual nivel de inmigración es “satisfactorio”, al igual que 152 gobiernos de todo el mundo. Solamente Francia, la Federación de Rusia y la Arabia Saudita consideran que su actual nivel de inmigración es “demasiado alto” (otros 31 gobiernos de todo el mundo comparten esa opinión), y el Canadá es uno de los 9 gobiernos que consideran que los actuales niveles de inmigración son “demasiado bajos”. En comparación con 1996, 14 gobiernos (casi todos de países de África o del Oriente Medio) modificaron sus opiniones sobre el nivel de la inmigración, pasando de “satisfactorio” a “demasiado alto” mientras que, por otro lado, 20 gobiernos (casi la mitad de ellos de países de Europa) consideraban que el nivel de la inmigración había sido “satisfactorio” en 2009, y “demasiado alto” en 1996 (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009; véase el mapa 10).
- Hay más de 20 ciudades en el mundo (9 en América del Norte, 4 en el Oriente Medio, 3 en Europa, 2 en Asia y 2 en Oceanía) con más de 1 millón de habitantes nacidos en el extranjero; el total de la población de esas ciudades, nacida en el extranjero, representa 37 millones de migrantes. Veinticinco ciudades de todo el mundo también tienen poblaciones integradas por más de un 25% de nacidos en el extranjero (Price y Benton-Short, 2007).
- Muchos de los principales países de destino (Alemania, India, Federación de Rusia, Ucrania y Reino Unido) figuran también entre los 10 principales países de origen de los migrantes (véase el Gráfico 3).



Fuente: DRC estimates are based on the Census 2000 data.
Nota: Las estimaciones del DRC se basan en los datos del Censo de 2000.

- Las cifras absolutas correspondientes a los migrantes de uno y otro sexo han aumentado en los últimos años, pero el porcentaje de hombres migrantes permanece estable en el 51%, aproximadamente (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009). Sin embargo, cabe señalar las importantes variaciones nacionales y regionales de esta cifra (véase el mapa 2), y la gran representación de las mujeres entre los migrantes altamente calificados (UNIFEM, 2008).
- Aunque no se dispone de datos amplios y comparables, es evidente que la migración de jóvenes y niños es un importante fenómeno. Gran parte de esa migración se produce en el contexto de la reunificación familiar en los países de destino; sin embargo, es probable que un gran porcentaje de niños y jóvenes emigre de manera independiente (McKenzie, 2007). De conformidad con los datos de un estudio sobre la migración infantil basado en los censos de varios países, en la Argentina, Chile y Sudáfrica alrededor del 4% del total de niños eran migrantes internacionales o internos, representando alrededor de una cuarta parte del total de migrantes (Yaqub, 2009).
- Según el Informe sobre Desarrollo Humano 2009, del PNUD, hay unos 740 millones de migrantes internos en todo el mundo (PNUD, 2009).
- Un nuevo estudio de la migración y el desarrollo¹ (IPPR/GDN, 2010) en distintos países indica que, a pesar de la variación de las cifras de la migración de retorno, ese tipo de desplazamiento puede representar entre el 12 y el 37% de las personas que viajan al extranjero por más de tres meses.

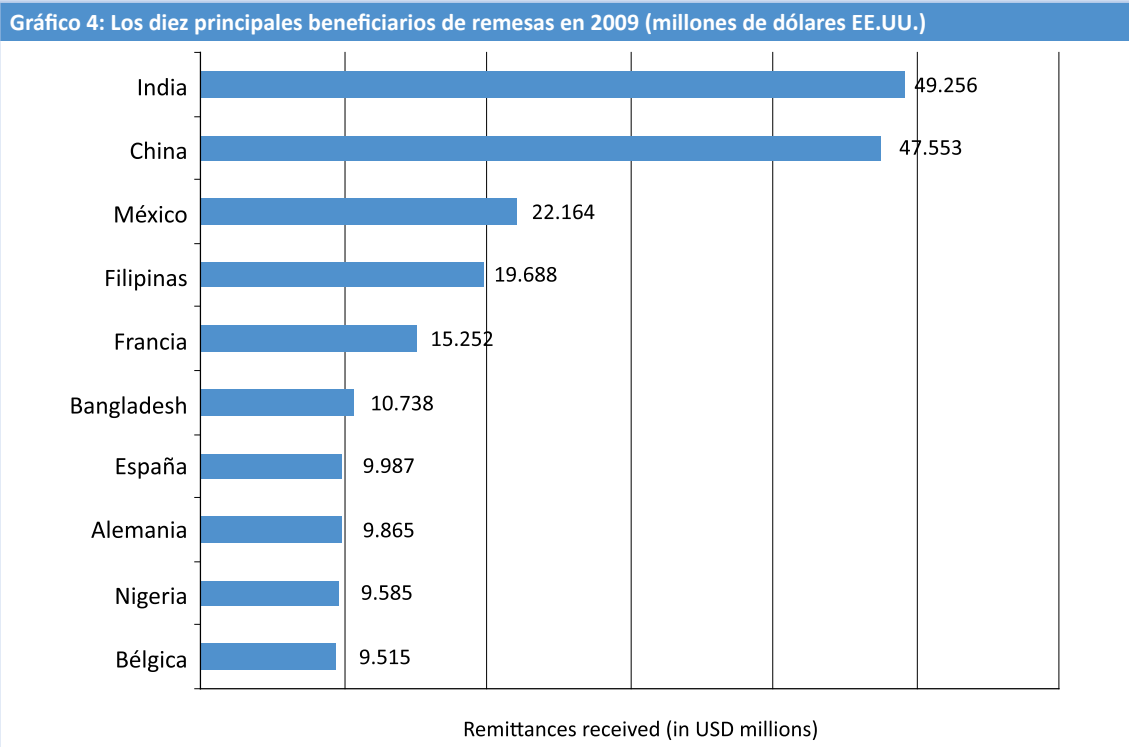
Remesas

- Se estima que en 2009 las remesas representaron 414.000 millones de dólares EE.UU., de los cuales más de 316.000 millones se destinaron a países en desarrollo —lo que equivale a una reducción del 6% con respecto a los 336.000 millones de dólares EE.UU. de 2008 (Banco Mundial, 2010a; Ratha et al., 2010).
- Si bien, esa cifra es la primera desde 1985 en que se tiene constancia de una disminución del envío de remesas, lo que refleja los efectos de la recesión mundial (véase “La migración y la crisis económica: 2008-2010”, más adelante), las remesas aún se mantienen a un nivel más alto que el de

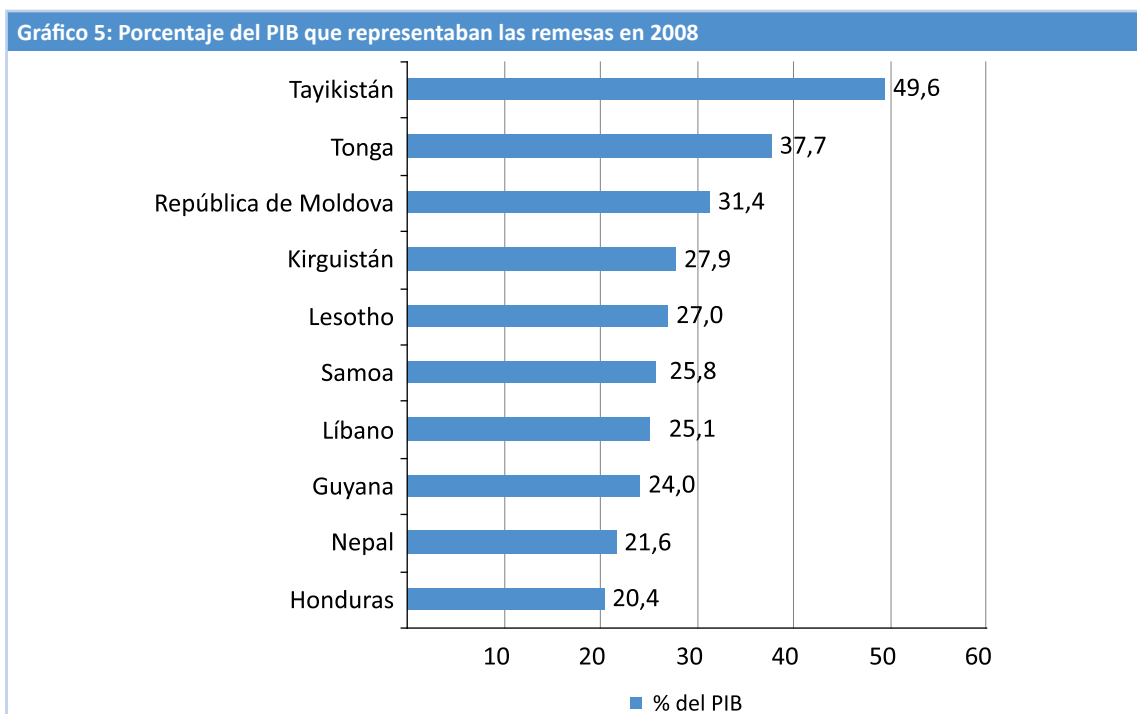
¹ Entre los países analizados en este estudio figuran Colombia, Fiji, Georgia, Ghana, Jamaica, la ex República Yugoslava de Macedonia y Viet Nam. Los resultados sólo se refieren a las tendencias observadas en esos países y, en consecuencia, pueden ser distintos de los que corresponden a otros países.

2007 (fecha en que representaban 385.000 millones de dólares EE.UU.).

- Los diez principales beneficiarios reciben más de 200.000 millones de dólares EE.UU. de esta corriente, destinándose a China y la India casi 100.000 millones de dólares EE.UU. en conjunto (véase el Gráfico 4).
- En términos relativos, las remesas con destino a los diez países representaron más de una quinta parte del producto interno bruto (PIB) en 2008; en el caso de Tayikistán, las remesas representaron casi la mitad del PIB del país (véase el Gráfico 5).



Fuente: Ratha et al., 2010.



Fuente: Ratha et al., 2010.

Los desplazados internos

- Según los datos más recientes del Centro de Vigilancia de los Desplazamientos Internos (IDMC, 2009), a finales de 2008 había 26 millones de desplazados internos en el mundo —la misma cantidad que en 2007.
 - A pesar de una importante disminución de 1,1 millones de personas en la población de desplazados internos en el Sudán, ese país sigue siendo el más afectado, con 4,9 millones de desplazados internos; sin embargo, esas poblaciones han aumentado en los otros países más afectados.
 - Colombia, en particular, ha registrado un aumento en la estimación más baja de su población de desplazados internos, que a partir de 2007 ha pasado de más 600.000 a 3,3 millones (la estimación más alta ha pasado de 3.940.164 a 4,9 millones).
- Otros cambios notables:
 - La estimación más alta del número de desplazados internos en Zimbabwe, Etiopía y el Afganistán prácticamente se ha duplicado, alcanzando 1 millón, 400.000 y 235.000, respectivamente;
 - La población de desplazados internos en la República Democrática del Congo ha aumentado de 1,36 millones a 2,1 millones;
 - Los nuevos datos sobre los desplazados internos en el Pakistán (anteriormente no se disponía de datos) indican que esta población gira en torno a los 1,25 millones;
 - La población de desplazados internos del Iraq registró una disminución de alrededor de 35.000, situándose en 2.842.191, mientras que el número de desplazados internos en Somalia alcanzó 1,3 millones —un aumento en comparación con 1,1 millones en 2007.
 - También se han registrado progresos en Uganda y en la República Democrática de Timor-Leste, países cuyas poblaciones de desplazados internos disminuyeron en alrededor de 1 millón y 100.000 en julio de 2008, a 437.000 y 400, respectivamente (véase el mapa 11).

Los refugiados

- El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados estimaba que, a fines de 2008, había 15,2 millones de refugiados en todo el mundo (ACNUR, 2009).²
 - De conformidad con las cifras del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, el porcentaje de refugiados en los contingentes de migrantes en el mundo es del 7,6% (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009).
 - Las cuatro quintas partes de los refugiados de todo el mundo se encuentran en los países en desarrollo (ACNUR, 2009).
 - El Pakistán, la República Árabe Siria y la República Islámica del Irán acogen el mayor número de refugiados, con unos 1,8 millones, 1,1 millones y 980.000 refugiados, respectivamente.
 - Los afganos (2,8 millones) y los iraquíes (1,9 millones) son los mayores grupos de refugiados (ACNUR, 2009; véase el mapa 12).
- Por otro lado, en 2009 el total de solicitantes de asilo en los países industrializados se mantuvo estable: 377.000 solicitudes, aproximadamente, pese a las considerables disparidades regionales: la región nórdica registró un 13% de aumento, con 51.100 nuevos solicitantes —el mayor en seis años. Sin embargo, el número de solicitudes en Europa meridional bajó en un 33%, a 50.100, debido a grandes reducciones en Italia (-42%), Turquía (-40%) y

² En esta cifra se incluyen las personas reconocidas como “refugiados” (9,05 millones a fines de 2008) y las personas “en situación similar a la de refugiado” (estimadas en 1,4 millones a fines de 2008), de conformidad con el mandato de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), así como los refugiados en la zona de operaciones del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS) (cuyo número se estimaba en 4,7 millones a finales de 2008). Los “refugiados” son aquellas personas que en virtud de la Convención de 1951 de las Naciones Unidas, el Protocolo de 1967, la Convención de la OUA de 1969, y el Estatuto del ACNUR, reciben una forma complementaria de protección, y las que reciben protección temporal, mientras que las “personas en situación similar a la de refugiado” representan una categoría de carácter descriptivo, que incluye grupos de personas que están fuera de su país o territorio de origen y hacen frente a riesgos que requieren una protección semejante a la que reciben los refugiados, pero a las cuales, por razones prácticas o de otra índole, no se ha atribuido el estatus de refugiado.

Grecia (-20%). En general, el número de solicitudes de asilo aumentó en 19 países, y disminuyó en otros 25 (ACNUR, 2010).

La migración por razones de salud

- El éxodo del personal médico sigue siendo un motivo de preocupación. Aunque no se dispone de cifras globales sobre el tema, los datos correspondientes a África indican que el 19% de los médicos y el 8% de las enfermeras nacidos en países africanos (y el 28% de los médicos y el 11% de las enfermeras nacidos en los países de África Subsahariana) trabajan en nueve importantes países de destino.³
- En algunos casos, la mayoría de los trabajadores del ámbito de la salud nacidos en países africanos trabajan en el extranjero: por ejemplo, el 75% de los médicos nacidos en Mozambique y el 81% de las enfermeras nacidas en Liberia trabajan fuera de su país de origen (véase el mapa 13).
- Según datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2007), basados en el Censo de 2000, la India es el principal país de origen en términos de número absoluto de médicos en los países de la OCDE (casi 56.000), seguido de Alemania (más de 17.000), el Reino Unido (menos de 17.000), Filipinas (alrededor de 16.000) y China (13.000 aproximadamente). En términos de la tasa de expatriación de médicos (porcentaje de médicos que trabajan en países de la OCDE como parte del total de los médicos del país que corresponda), Antigua y Barbuda tiene la tasa más alta (89,3%), siguiendo Granada (72,7%), Guyana (72,2%), Mozambique (64,5%) y Angola (63,2%).
- En términos de enfermeras, Filipinas es el principal país de origen, con más de 110.000 enfermeras filipinas trabajando en países de la OCDE, seguido del Reino Unido (poco menos de 46.000), Alemania (menos de 32.000), Jamaica (más de 31.000) y el Canadá (escasamente por debajo de 25.000). Los cinco principales países con respecto a las tasas de emigración de enfermeras son todos países del Caribe: Haití ocupa el primer lugar, con una tasa de

expatriación del 94%, seguido de Jamaica (87,7%), Granada (87,6%), San Vicente y las Granadinas (81,6%) y Guyana (81,1%) (OCDE, 2007).

Estudiantes que cursan estudios en el extranjero

- La migración de las personas que buscan oportunidades de educación es una importante tendencia, que tiene repercusiones en la futura migración de personal altamente calificado.
- En 2007 había un total de 2,8 millones de estudiantes extranjeros en todo el mundo (UNESCO, 2009). Los tres principales países de origen de esos estudiantes, que representan casi una cuarta parte del total de estudiantes internacionales, son asiáticos: los estudiantes chinos representan alrededor del 15% de los estudiantes extranjeros en el mundo, mientras que los estudiantes de la India (5%) y Corea (4%) ocupan el segundo y tercer lugar, respectivamente.⁴ En conjunto, los países que se indican en el mapa 14 daban acogida a casi 2,5 millones de estudiantes extranjeros en 2007, la mitad de ellos provenientes de Asia. El Reino Unido y los Estados Unidos de América, en conjunto, reciben casi 1 millón de estudiantes extranjeros, mientras que Francia es el principal destino de los estudiantes africanos.
- Cabe señalar algunos centros regionales: Sudáfrica, por ejemplo, es el principal país de destino de los estudiantes de los países de África Meridional, así como de la República Democrática del Congo, Zambia y Zimbabwe; unos 60.000 de los aproximadamente 97.000 estudiantes de Asia Central que salen al extranjero se dirigen bien sea a Kirguistán o a la Federación de Rusia; Australia atrae a más de 135.000 de los casi 800.000 estudiantes migrantes de la región de Asia y el Pacífico; casi una cuarta parte de los estudiantes de Europa Oriental que salen al extranjero se dirigen a Alemania; y, entre los estudiantes de Europa Occidental y América del Norte, el Reino Unido es el país de destino de poco menos del 24% de los estudiantes (UNESCO, 2009).

³ Los países de destino son Australia, Bélgica, el Canadá, los Estados Unidos de América, España, Francia, Portugal, el Reino Unido y Sudáfrica.

⁴ http://www.uis.unesco.org/template/pdf/ged/2009/UIS_press_conference_presentation.pdf

La migración irregular

- Los datos sobre la migración irregular son inevitablemente difíciles de reunir, y no se ha realizado una actualización global de las estimaciones desde un estudio de 2002 que calculaba que entre el 10 y el 15% de la población de migrantes de los países de la OCDE estaba en situación irregular (Hatton y Williamson, 2003). Estimaciones más recientes indican que alrededor de una tercera parte del total de la migración proveniente de países en desarrollo podría ser irregular (PNUD, 2009).
- Sin embargo, puede recurrirse a algunas fuentes de datos de los países de destino, como las estadísticas policiales y los datos de los censos para tener una indicación del número de migrantes en situación irregular.
 - El Departamento de Seguridad Interna de los Estados Unidos (DHS, 2010), por ejemplo, estimaba que la población de inmigrantes irregulares sumaba 10.750.000 personas en enero de 2009. En el año fiscal 2007-2008, 358.886 personas fueron deportadas (un aumento de alrededor de 40.000 deportaciones con respecto a las cifras de 2006-2007) (DHS, 2009). Sin embargo, las detenciones en frontera disminuyeron en 2008 a 724.000 —el nivel más bajo desde 1976. La gran mayoría de migrantes irregulares en los Estados Unidos de América procede de América Latina: tan sólo los mexicanos representaban el 62% de la población de inmigrantes no autorizados, con 6.650.000 migrantes mexicanos en situación irregular en los Estados Unidos de América (Departamento de Seguridad Interna de los Estados Unidos, 2010).
 - En Australia, 6.818 personas fueron deportadas, con carácter voluntario o involuntario, en 2008-2009 (Departamento de Inmigración y Ciudadanía de Australia, 2009).
 - Por último, entre 2005 y 2007 alrededor de 1,4 millones de personas fueron detenidas en Europa por encontrarse presentes ilegalmente en países de la Unión Europea (UE), y se efectuaron aproximadamente 760.000 deportaciones (CE, 2009). Los albaneses y los marroquíes constituyen los grupos más numerosos de migrantes detenidos

y devueltos a sus países de origen.⁵ El Proyecto Clandestino,⁶ entre tanto, estima que había entre 1,9 y 3,8 millones de migrantes en situación irregular en la UE-27 en 2008, es decir, entre el 7 y el 13% del total de la población de migrantes (HWWI, 2008).⁷

- El Consorcio Euromediterráneo para la Investigación Aplicada sobre la Migración Internacional, CARIM⁸ (2009), estima que los casos de muerte de migrantes que hacen la travesía por mar desde los países del Mediterráneo Sudoriental hacia Europa disminuyeron de 1.765 en 2007 a 1.235 en 2008.
- Las nuevas investigaciones sobre los programas de regularización en la Unión Europea estiman que entre 5,5 y 6 millones de personas solicitaron regularización entre 1973 y 2008, y que por lo menos 4,3 millones la obtuvieron. La mayoría de esas regularizaciones se efectuó en Europa Meridional, en países como Grecia, Italia, Portugal y España; casi todos los programas de regularización se aplicaron en los diez años transcurridos entre 1998 y 2008 (Kraler, 2009).
- Los datos correspondientes al Brasil indican que como resultado del programa de regularización iniciado en julio de 2009, más de 40.000 personas pudieron regularizar su situación, y de ellas alrededor de 17.000 eran de nacionalidad boliviana (Ministerio de Justicia, 2010).
- Asimismo, en respuesta a un programa de regularización de trabajadores domésticos migrantes y trabajadores del ámbito de la salud en situación irregular en Italia, se presentaron alrededor de 300.000 solicitudes (Ministerio del Interior, 2009).

Medio ambiente

- Según estimaciones de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCAH) y del Centro de Vigilancia de los Desplazamientos Internos

⁵ Los rumanos eran el mayor grupo en 2005-2006, antes del ingreso de Rumania a la UE. Debe señalarse, por lo tanto, que el ingreso de un nuevo Estado miembro a la UE ha tenido un importante efecto en materia de regularización.

⁶ Consúltese <http://clandestino.eliamep.gr>

⁷ Consúltese <http://www.hwwi.org>

⁸ Consúltese <http://www.carim.org>

(IDMC), los desastres naturales repentinos ocasionaron el desplazamiento o evacuación de más de 36 millones de personas en 2008; 20.293.413 de esas personas fueron evacuadas o desplazadas debido a desastres relacionados con el clima. El terremoto que se produjo en Sichuan ocasionó el desplazamiento de 15 millones de personas. Asia, con 31.397.358 desplazados a causa de desastres naturales, fue la región más afectada, seguida de las Américas (OCAH/IDMC, 2009).

- Si bien los medios de comunicación y los encargados de la adopción de políticas por lo general centran su atención en los desastres repentinos (ciclones, huracanes y tsunamis, entre otros), los cambios que se producen con lentitud en el medio ambiente suelen tener un mayor impacto en la migración en el futuro. En los últimos 30 años se ha duplicado el número de personas afectadas por las sequías en comparación con las tormentas (1.600 millones frente a 718 millones, aproximadamente) (OIM, 2009).
- En el texto de negociación de la Conferencia sobre el Cambio Climático, celebrada en Copenhague, se menciona explícitamente que la migración debe considerarse como parte de estrategias de adaptación. Aunque no se adoptó un texto definitivo, en un proyecto de decisión sobre el fortalecimiento de las medidas relativas a la adaptación al cambio climático, del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo, se señaló explícitamente la necesidad de prestar mayor atención a la migración inducida por el cambio climático.

La migración y la crisis económica: 2008-2010

- Desde la publicación del último *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2008*, el mundo se ha visto afectado por la peor recesión mundial desde el decenio de 1930. El PIB mundial sufrió una contracción del 2,2% en 2009 (Banco Mundial, 2010b). La crisis financiera internacional que se inició en los Estados Unidos de América en 2008, se transformó rápidamente en una crisis mundial en el segundo semestre de 2008 y en 2009, y ha tenido considerables repercusiones en la migración internacional.
- En la fecha de elaboración del presente informe (primer trimestre de 2010), la economía mundial estaba empezando a

recuperarse. Aunque los economistas aún están debatiendo sobre la “forma” que tendrá la recuperación económica, cabe esperar que en 2010 y 2011 ese proceso se caracterice por un desempleo constante, especialmente en los países desarrollados más afectados por la crisis, ya que el crecimiento económico no se traducirá automáticamente en nuevos puestos de trabajo (Banco Mundial, 2010b).

- La profundidad, el ámbito y la duración de la crisis económica han sido distintos según el país, la región geográfica y el sector del mercado laboral. Si bien sigue siendo difícil determinar plenamente la dimensión de las repercusiones de la crisis en los migrantes y en la migración, ya se conocen varios de sus efectos.
- El contingente total de migrantes no ha disminuido en respuesta a la crisis. Sin embargo, se ha registrado una disminución de las corrientes de nuevos migrantes en muchas partes del mundo, ya sea porque la información sobre la reducción de las oportunidades se propaga a través de las redes de migrantes, o a causa de la aplicación de políticas más restrictivas en algunos países de destino.
- De cara a la crisis, algunos gobiernos han respondido intentando devolver a los migrantes a sus países. Se han instituido programas especiales de retorno voluntario para los migrantes en varios países, como la República Checa, el Japón y España. En la República Checa, 2.089 personas se acogieron a programas de retorno voluntario, aunque el cupo se había fijado en 4.000. En el marco de un programa semejante aplicado en España, 8.724 personas aceptaron el ofrecimiento — es decir, aproximadamente el 10% de la posible población beneficiaria (OIM, por publicarse en 2010). En el Japón, según las cifras disponibles hasta octubre de 2009, se recibieron 13.188 solicitudes de participación en el programa de retorno voluntario (Instituto de Política Migratoria, 2009).
- En términos más amplios, aunque los datos sobre las tendencias de la migración de retorno son limitados, hasta el momento no parece haber pruebas suficientes de un retorno masivo de migrantes a sus países de origen. Eso obedece, en gran medida, a factores como el elevado nivel del sistema de protección social de algunos países de acogida y al hecho de que las condiciones en el país de origen pueden

ser mucho más difíciles que en el país de destino. No obstante, algunos países, como la India, la República de Moldova y Polonia, han notificado un aumento del volumen de retorno de ciertas categorías de trabajadores migrantes.

- Los informes indican que en 2009 la corriente de migrantes en situación irregular fue menor en la frontera entre los Estados Unidos de América y México y en Europa Meridional (Instituto de Política Migratoria, 2009). Otra consecuencia de la crisis, menos fácil de documentar, es el probable aumento del número de trabajadores migrantes que pasan a desempeñar formas de trabajo irregular en la economía sumergida del país de destino. Los migrantes pueden adoptar una actitud de “esperar y ver qué pasa”, prefiriendo aprovechar nuevas oportunidades de empleo, posiblemente en el sector no estructurado, o inclusive permanecer en el país tras la expiración de su visado, mientras esperan un repunte de la economía.
- La situación de los migrantes que permanecieron en sus países de destino se ha deteriorado en general. En épocas de contracción económica, los migrantes suelen ser la categoría de trabajadores más afectados por la pérdida de trabajo, ya que por lo común son más jóvenes, suelen desempeñar trabajos de carácter temporal, poseen un menor grado de instrucción formal y se concentran en los sectores de empleo más afectados por la recesión, como la construcción, la manufactura y los servicios.
- Eso es lo que, sin duda, parece ocurrir con respecto a la actual desaceleración de la actividad económica. Aunque no hay cifras globales sobre el desempleo y las condiciones de los migrantes, es posible que los migrantes en general hagan frente a mayores niveles de desempleo que los trabajadores nacionales:
 - A través de una comparación de las cifras correspondientes a determinados países europeos en los tres primeros trimestres de 2008 y 2009, el mapa 15 indica que, con excepción de Luxemburgo y el Reino Unido, los niveles de desempleo aumentaron más entre los migrantes que entre los nacionales. Algunos de los mayores aumentos en el desempleo se produjeron en los países en que la recesión se hizo sentir con mayor

fuerza (como España, donde la tasa de desempleo de los migrantes (28%) fue casi el doble de la tasa de desempleo de los nacionales (15,8%), Islandia y los países Bálticos), que además tendían a ser nuevos países de destino.

- Los migrantes en los Estados Unidos de América también han sufrido consecuencias: el nivel de desempleo entre los mexicanos y centroamericanos fue del 11,5%, en comparación con el 9,5% correspondiente a los estadounidenses en octubre de 2009. En el Canadá, en ese mismo mes, el desempleo fue un 2,1% mayor entre los migrantes que entre los nacionales (Instituto de Política Migratoria, 2009). En el Japón, el desempleo de los brasileños asciende al 40%, mientras que las repercusiones de la crisis en Dubai han propiciado elevados niveles de desempleo entre los trabajadores de Asia Meridional.
- La recesión también puede tener repercusiones entre los migrantes que mantienen su empleo: por ejemplo, los migrantes en la Federación de Rusia que consiguen empleo hacen frente a reducciones salariales, o pasan a desempeñar formas de trabajo irregular (ICG, 2010).
- Los migrantes recién llegados son particularmente vulnerables, ya que pueden tener menos acceso a la protección social y a las prestaciones por desempleo.
- El creciente aumento del desempleo entre los trabajadores migrantes tiene efectos negativos en la corriente de remesas, lo que, a su vez, puede aumentar la pobreza y la desigualdad en los países de origen. Como se ha señalado anteriormente, de conformidad con las estimaciones del Banco Mundial en 2009 se enviaron 316.000 millones de dólares EE.UU. por concepto de remesas a los países en desarrollo —una disminución del 6% en comparación con 2008 (Ratha et al., 2010). En algunos países y regiones, sin embargo, la reducción de la cuantía de las remesas fue mucho mayor. En Nigeria, por ejemplo, que es el país de África que más remesas recibe, la cuantía se redujo en un 20%, aproximadamente, en la primera parte de 2009; en Uganda la reducción fue de casi un 40% (véase África).
- No obstante, algunas regiones han sido menos afectadas que otras, o se ha registrado un aumento de las transferencias de remesas. Los países de origen de grandes

contingentes de migrantes con destino a los Estados del Golfo, como Bangladesh, el Pakistán y Filipinas, registraron un aumento de las remesas en el bienio 2008-2009.

- Para 2010 y 2011 se prevé nuevos aumentos de las corrientes de remesas, de alrededor del 6 y el 7%, respectivamente. Sin embargo, la incertidumbre con respecto a las oportunidades de trabajo, y las tasas de desempleo, que probablemente seguirán siendo elevadas en los países adelantados e industrializados, pueden traducirse en una tasa de crecimiento más baja que la que existía antes del inicio de la crisis económica. Se estima que para 2010 las corrientes de remesas con destino a los países en desarrollo ascenderán a 335.000 millones de dólares EE.UU. —cifra casi igual a la registrada en 2008 (Ratha et al., 2010).
- De conformidad con los análisis regionales del Banco Mundial, la crisis económica reveló que: i) “cuanto mayor es la diversidad de los destinos de la migración, tanto más estables son las remesas” (por ejemplo, las corrientes de remesas de los migrantes filipinos e indios sólo experimentaron una modesta reducción debido a que se originaban en distintos países, a diferencia de las que enviaban los migrantes de países de América Latina y el Caribe, que se originaban principalmente en los Estados Unidos de América y dependían del ciclo económico estadounidense); ii) “cuanto menores sean los obstáculos a la movilidad laboral, tanto más sólido será el vínculo entre las remesas y los ciclos económicos en ese corredor” (el mercado laboral integrado de la UE y la permeabilidad de la frontera entre Rusia y los países vecinos, por ejemplo, permiten la salida y el retorno sin dificultades de los migrantes a sus países de destino, por lo que esos migrantes podrían sentirse más inclinados a retornar a su país en lugar de permanecer para encontrar trabajo con el fin de enviar remesas a sus hogares); y iii) “las variaciones de los tipos de cambio producen efectos de valoración, pero también influyen en la motivación de consumo o inversión de las remesas” (por ejemplo, la depreciación de la rupia de la India frente al dólar de los Estados Unidos de América, en 2008, incrementó el valor de las remesas que se invertían cada vez más en activos de precio más económico) (Ratha et al., 2010).
- En todo el mundo se han introducido nuevas medidas de política migratoria, en respuesta a la crisis. En términos generales, esas medidas intentan alcanzar tres objetivos: proteger los mercados laborales de los trabajadores nacionales, limitar la entrada de migrantes, y fomentar su retorno. Por ejemplo, en 2009 se introdujo una serie de políticas restrictivas de la inmigración, destinadas a proteger el mercado laboral de Italia, Kazajistán y la Federación de Rusia, con la consiguiente reducción del ámbito numérico de sus respectivos cupos. Ese mismo año algunos países de Asia Oriental, Sudoriental y Central impusieron una prohibición de ingreso de nuevos trabajadores extranjeros. Sin embargo, no todos los países han aplicado políticas restrictivas: Suecia, por ejemplo, aplicó su nuevo modelo de política de migración laboral basado en la demanda, que permite a los sindicatos examinar las ofertas de trabajo, pero sin la posibilidad de vetar las solicitudes de los trabajadores extranjeros (OIM, 2010).
- Varios países de origen también han respondido a la crisis siguiendo de cerca activamente la situación de sus nacionales en el extranjero, instituyendo programas de desarrollo de las aptitudes en el país de origen y buscando otras posibilidades de empleo para sus trabajadores en el extranjero (véanse los panoramas regionales correspondientes a Asia y Europa, para mayor información sobre este tema). Algunos países de América Latina y el Caribe han adoptado medidas para prestar asistencia a los migrantes que retornan. Colombia y el Ecuador, por ejemplo, aplican medidas de apoyo a la reintegración de las personas que regresan al país (véase la sección sobre las Américas).
- Pese a la profunda recesión, una encuesta internacional de la opinión pública llevada a cabo por el *German Marshall Fund* (GMF) en 2009 encontró que, en la mayoría de los países participantes en la encuesta, a pesar de un cierto reciente endurecimiento de las actitudes hacia los migrantes, la mayoría de las personas seguía considerando que la inmigración era “más bien una oportunidad que un problema” (GMF, 2009).

Referencias

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)

- 2009 *2008 Global Trends: Refugees, Asylum-Seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons*, ACNUR, Ginebra, <http://www.ACNUR.org/4a375c426.html>
- 2010 *UNHCR provisional statistics show asylum numbers stable in 2009*, Briefing Notes on the report *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2009: Statistical Overview of Asylum Applications Lodged in Europe and Selected Non-European Countries*, 23 de marzo de 2010, <http://www.ACNUR.org/4ba89d726.html>

Banco Mundial

- 2010a *Migrant remittance inflows*, latest data, abril de 2010, Banco Mundial, Washington, D.C., [http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/RemittancesData_Inflows_Apr10\(Public\).xls](http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/RemittancesData_Inflows_Apr10(Public).xls)
- 2010b *Global Economic Prospects 2010: Crisis, Finance, and Growth*, Banco Mundial, Washington, D.C.

Centro de Vigilancia de los Desplazamientos Internos (IDMC)

- 2009 *Internal Displacement: Global Overview of Trends and Developments in 2008*, [http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/82DA6A2DE4C7BA41C12575A90041E6A8/\\$file/IDMC_Internal_Displacement_Global_Overview_2008.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/82DA6A2DE4C7BA41C12575A90041E6A8/$file/IDMC_Internal_Displacement_Global_Overview_2008.pdf)

Comisión Europea (CE)

- 2009 *Third annual report on the development of a common policy on illegal immigration, smuggling and trafficking of human beings, external borders, and the return of illegal residents*, CE, Bruselas.

Consortio Euromediterráneo para la Investigación Aplicada sobre la Migración Internacional (CARIM)

- 2009 *Mediterranean Migration 2008–2009 Report*, <http://www.carim.org/publications/MMR-0809%20-%20Part%201%20-%20Introductions.pdf>

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas

- 2009 *Trends in International Migrant Stock: The 2008 Revision*, POP/DB/MIG/Rev. 2008, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División de Población, Nueva York, http://www.un.org/esa/population/migration/UN_MigStock_2008.pdf

Departamento de Inmigración y Ciudadanía de Australia

- 2009 *Immigration Update, 2008–2009*, Gobierno de Australia, <http://www.immi.gov.au/media/publications/statistics/immigration-update/update-jun09.pdf>

Departamento de Seguridad Interna de los Estados Unidos

- 2009 *Immigration enforcement actions: 2008, Annual Report, 2009*, http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/publications/enforcement_ar_08.pdf

Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty (DRC)

- 2007 Global Migrant Origin Database, actualizada en marzo de 2007, DRC, Universidad de Sussex, http://www.migrationdrc.org/research/typesofmigration/Global_Migrant_Origin_Database_Version_4.xls

Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM)

- 2008 *Progress of the World's Women 2008/2009: Who Answers to Women? Gender and Accountability*, UNIFEM, Nueva York, http://www.unifem.org/progress/2008/media/POWW08_Report_Full_Text.pdf

German Marshall Fund (GMF)

- 2009 *Transatlantic Trends: Immigration, Key Findings*, GMF, Washington, D.C., <http://www.gmfus.org/trends/immigration/>

Hamburgisches WeltWirtschaft Insitut (HWWI)

- 2008 *Stock estimates for the EU*, http://irregular-migration.hwwi.net/Stock_estimates.6170.0.html

Hatton, T.J. y J.G. Williamson

- 2003 *What Fundamentals Drive World Migration?* Discussion paper no. 2003/23, Universidad de las Naciones Unidas/ Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER), Helsinki, http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/discussion-papers/2003/en_GB/dp2003-23/_files/78091727021671257/default/dp2003-23.pdf

Hofer, M. et al.

- 2010 *Estimates of the unauthorized immigrant population residing in the United States: January 2009*, *Population Estimates*, enero de 2010, http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/publications/ois_ill_pe_2009.pdf

International Crisis Group (ICG)

- 2010 *Central Asia: Migrants and the Economic Crisis*, Asia Report No. 183, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=6456>

Instituto de Investigaciones sobre Políticas Públicas/Red de Desarrollo Mundial

- 2010 *Development on the Move: Measuring and optimising migration's economic and social impacts*, junio de 2010, <http://www.ippr.org/publicationsandreports/publication.asp?id=671>

Instituto de Política Migratoria

- 2009 *Pay to Go: Countries offer cash to immigrants willing to pack their bags*, <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=749>

Kraler, A.

- 2009 *Regularisation: A misguided option or part and parcel of a comprehensive policy response to migration management?* IMISCOE Working Paper No. 24, <http://www.imiscoe.org/publications/workingpapers/documents/WP24-regularisation.pdf>

McKenzie, D.J.

- 2007 *A Profile of the World's Young Developing Country Migrants*, Documento de debate No. 2948, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn, Alemania.

Ministero del Interior

- 2009 *Dichiarazione di Emersione, Riepilogo definitivo domande pervenute su scala nazionale*, http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/16/0033_Report_Conclusivo_-_Dichiarazione_di_Emersione.pdf

Ministerio de Justicia

- 2010 *"Anistia a estrangeiros irregulares atende expectativa do governo" [Programa de regularización para extranjeros en situación irregular cumple las expectativas del Gobierno]*, 7 de enero de 2010, <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJA5F550A5ITEMIDBA915BD3AC384F-6C81A1AC4AF88BE2D0PTBRIE.htm>

Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCAH)/ Centro de Vigilancia de los Desplazamientos Internos (IDMC)

- 2009 *Monitoring disaster displacement in the context of climate change, Findings of a study by the United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs and the Internal Displacement Monitoring Centre*, OCHA/IDMC, Ginebra, [http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/12E8C7224C2A6A9EC125763900315AD4/\\$file/monitoring-disaster-displacement.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/12E8C7224C2A6A9EC125763900315AD4/$file/monitoring-disaster-displacement.pdf)

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)

- 2009 *Global Education Digest 2009, Comparing Education Statistics across the World*, Instituto Internacional de Estadísticas de la UNESCO-UIS, Canadá.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

- 2009 *Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence*, OIM, Ginebra.
- 2010 *Migration and the Economic Crisis in the European Union: Implications for Policy*, OIM, Bruselas.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

- 2007 *International Migration Outlook*, OECD, París.

Price, M. y L. Benton-Short

- 2007 *Counting immigrants in cities across the globe*, Instituto de Política Migratoria, <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=567>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

- 2009 *Human Development Report 2009. Overcoming barriers: Human mobility and development*, PNUD, Nueva York.

Ratha, D. et al.

- 2009 *Migration and Development Brief 11: Migration and Remittance Trends 2009: A better-than-expected outcome so far, but significant risks ahead*, Banco Mundial, Washington, D.C., <https://blogs.worldbank.org/peoplemove/migration-and-remittance-trends-2009-a-better-than-expected-outcome-so-far-but-significant-risks>
- 2010 *Migration and Development Brief 12: Outlook for Remittance Flows 2010–2011: Remittance flows to developing countries remained resilient in 2009, expected to recover during 2010–2011*, Banco Mundial, Washington, D.C., <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/MigrationAndDevelopmentBrief12.pdf>

Yaqub, S.

- 2009 *Child migrants with and without parents: Census-based estimates of scale and characteristics in Argentina, Chile and South Africa*, Documento de debate No. 2009–02, UNICEF Innocenti Research Centre, Florencia.

PANORAMA REGIONAL DE ÁFRICA

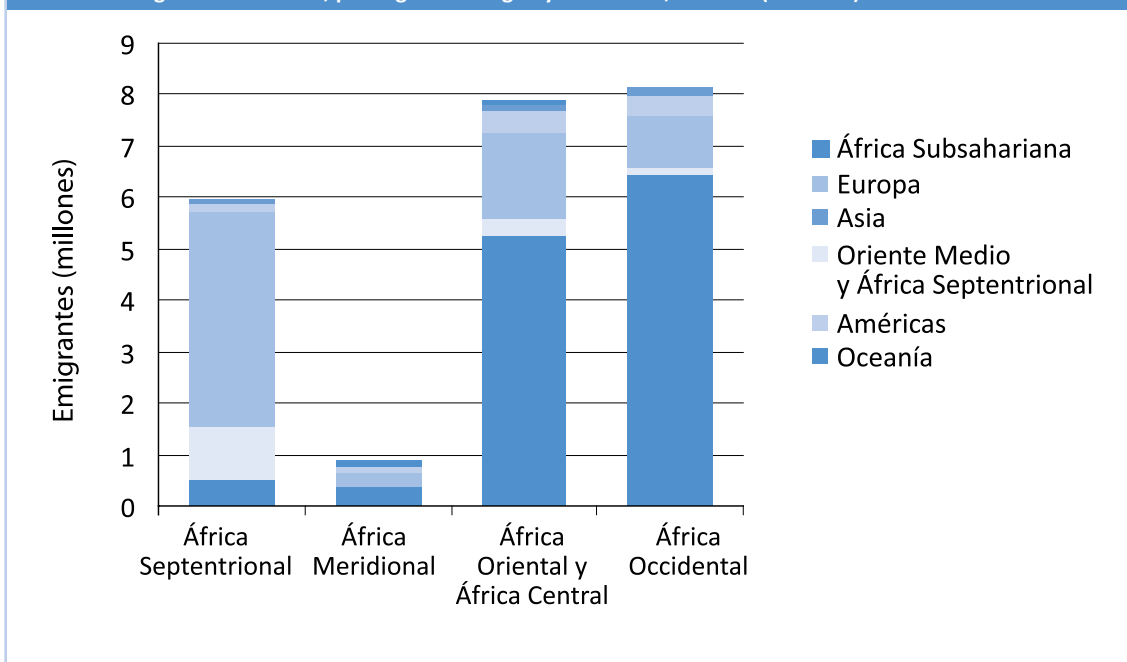
- Se estima que en 2010 el número de migrantes de África⁹ era de 19 millones — un aumento de 1,5 millones desde 2005. En 2010, África da acogida a poco menos del 9% del contingente total de migrantes de todo el mundo (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009). Esa estimación tal vez sea demasiado baja, ya que los datos sobre migración son particularmente escasos en África.
- África sigue siendo un continente con una firme dinámica de inmigración internacional. Los conflictos, las desigualdades de los ingresos y el cambio climático se traducen en niveles muy bajos de seguridad humana, que actúan a modo de factores de empuje, impulsando a las personas a desplazarse de sus países de origen. Aproximadamente el 40% del total de los desplazados internos del mundo vive en África Oriental y Central. Además, de conformidad con la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA) y el Centro de Vigilancia de los Desplazamientos Internos (IDMC), casi 700.000 personas fueron desplazadas en África en 2008 a consecuencia de desastres ambientales (OCAH/IDMC, 2009).
- Aunque 291 millones de africanos vivían en las zonas urbanas en 2006, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2009a) estima que 1.200 millones de personas vivirán en ciudades de África en 2050. A consecuencia de las mayores tasas de crecimiento en las ciudades y de la migración de las zonas rurales a las zonas urbanas, cabe esperar que las zonas urbanas sean lugares de residencia del 68% de la población de África Subsahariana en 2050 —un aumento con respecto al 38% en 2006. Ese proceso se complica, sin embargo, por el hecho de que la migración de las zonas rurales a las zonas urbanas de África por lo general es temporal; a decir verdad, el elevado costo de vida en las zonas urbanas ha dado lugar a un retorno en gran escala a las zonas rurales en países como el Camerún, Côte d'Ivoire y Zimbabwe (ONU HÁBITAT, 2008).
- Si bien la tasa neta de migración total en África siguió siendo neutra en 2005–2010 (sin cambios con respecto al período 1990–1995), algunos países experimentaron tasas netas de migración positivas en el período 2005–2010 (Burundi, Liberia y Sudáfrica ocuparon los tres primeros lugares), mientras que otros experimentaron tasas negativas (los casos más notables fueron los de Zimbabwe, Santo Tomé y Príncipe, y Guinea) (PNUD, 2009).
- Según las estimaciones basadas en datos del Censo de 2000, el total de migrantes en África se aproxima a los 23 millones, y alrededor de la mitad de ellos se desplaza a un país de África Subsahariana, o vive allí (DRC, 2007; véase el Gráfico 1). Con excepción de África Septentrional, la

⁹ **África Oriental:** Burundi, Comoras, Djibouti, Eritrea, Etiopía, Kenya, Madagascar, Malawi, Mauricio, Mozambique, República Unida de Tanzania, Reunión, Rwanda, Seychelles, Somalia, Uganda, Zambia, Zimbabwe. **África Central:** Angola, Camerún, Chad, Congo, Guinea Ecuatorial, Gabón, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Santo Tomé y Príncipe. **África Septentrional:** Argelia, Jamahiriya Árabe Libia, Marruecos, Sudán y Túnez. **África Meridional:** Botswana, Lesotho, Namibia, República de Sudáfrica y Swazilandia. **África Occidental:** Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Côte d'Ivoire, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Malí, Mauritania, Níger, Nigeria, Santa Helena, Senegal, Sierra Leona, Togo (clasificación de países del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009). Egipto se incluye en el panorama regional del Oriente Medio.

migración intrarregional es la forma de migración más común, representando prácticamente las tres cuartas partes de las corrientes migratorias en África Oriental, Central y Occidental. Los países de origen más importantes de los migrantes africanos son Argelia, Burkina Faso, Malí, Marruecos

y Nigeria (DRC, 2007), mientras que Côte d'Ivoire, Ghana, Nigeria y Sudáfrica son los principales países de acogida del continente, con más de 1 millón de extranjeros cada uno (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009).

Gráfico 1: Emigrantes africanos, por región de origen y de destino, en 2000 (millones)

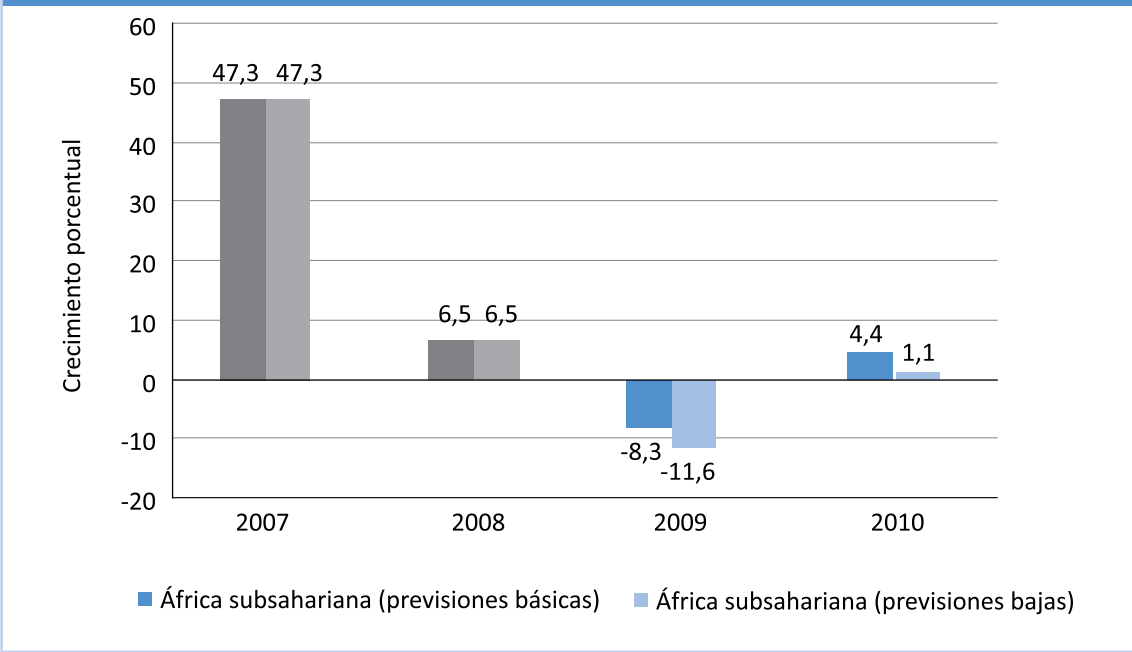


Nota: Las estimaciones del DRC se basan en los datos del Censo de 2000.
Fuente: DRC, 2007.

- De conformidad con las estimaciones del Banco Mundial, la región recibió aproximadamente 30.300 millones de dólares EE.UU. por concepto de remesas en 2009, y en 2008 los migrantes residentes en la región enviaron 4.600 millones de dólares EE.UU (véase el Gráfico 2). A pesar de la reciente crisis, las corrientes de

remesas con destino a África Subsahariana experimentaron un crecimiento negativo más lento en comparación con el resto del mundo en 2009 (una modesta reducción del 3%) (Ratha et al., 2010), y cabe esperar que aumenten a una tasa ligeramente más rápida en 2010 y 2011 (1,8 y 3,9%, respectivamente) (Ratha et al., 2009).

Gráfico 2: Crecimiento porcentual de las entradas de remesas en 2007-2010



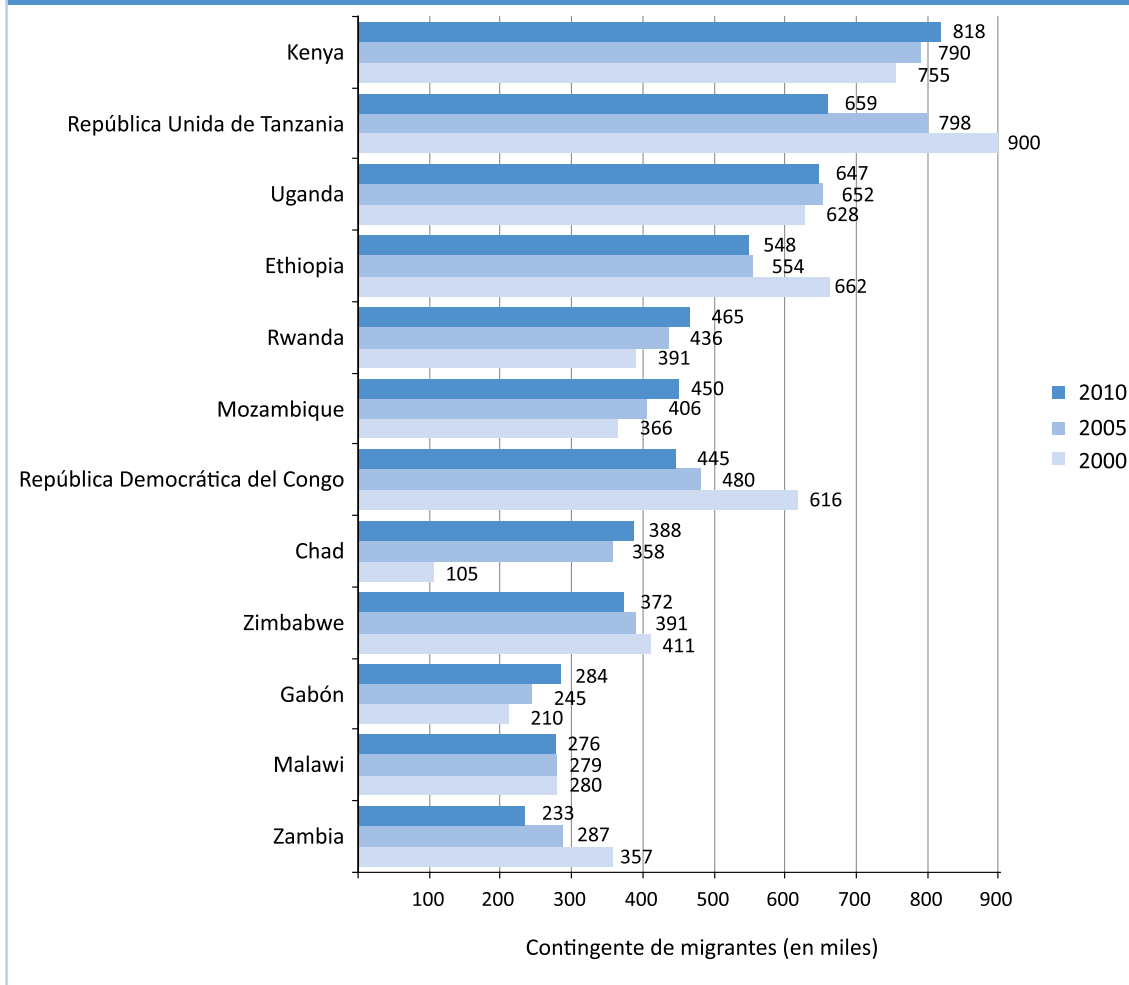
Fuente: Ratha et al., 2009.

- Pese a la importancia de las remesas para el continente, el mercado africano de remesas se caracteriza por un bajo nivel de competencia y los agentes tienen una limitada presencia en las zonas rurales. Dos importantes empresas de transferencias monetarias controlan el 65% de los establecimientos de pago de remesas. En realidad, en el 80% de los países africanos existen restricciones en materia de servicios de remesas, que están limitados a los bancos (FIDA, 2009).

ÁFRICA ORIENTAL Y ÁFRICA CENTRAL

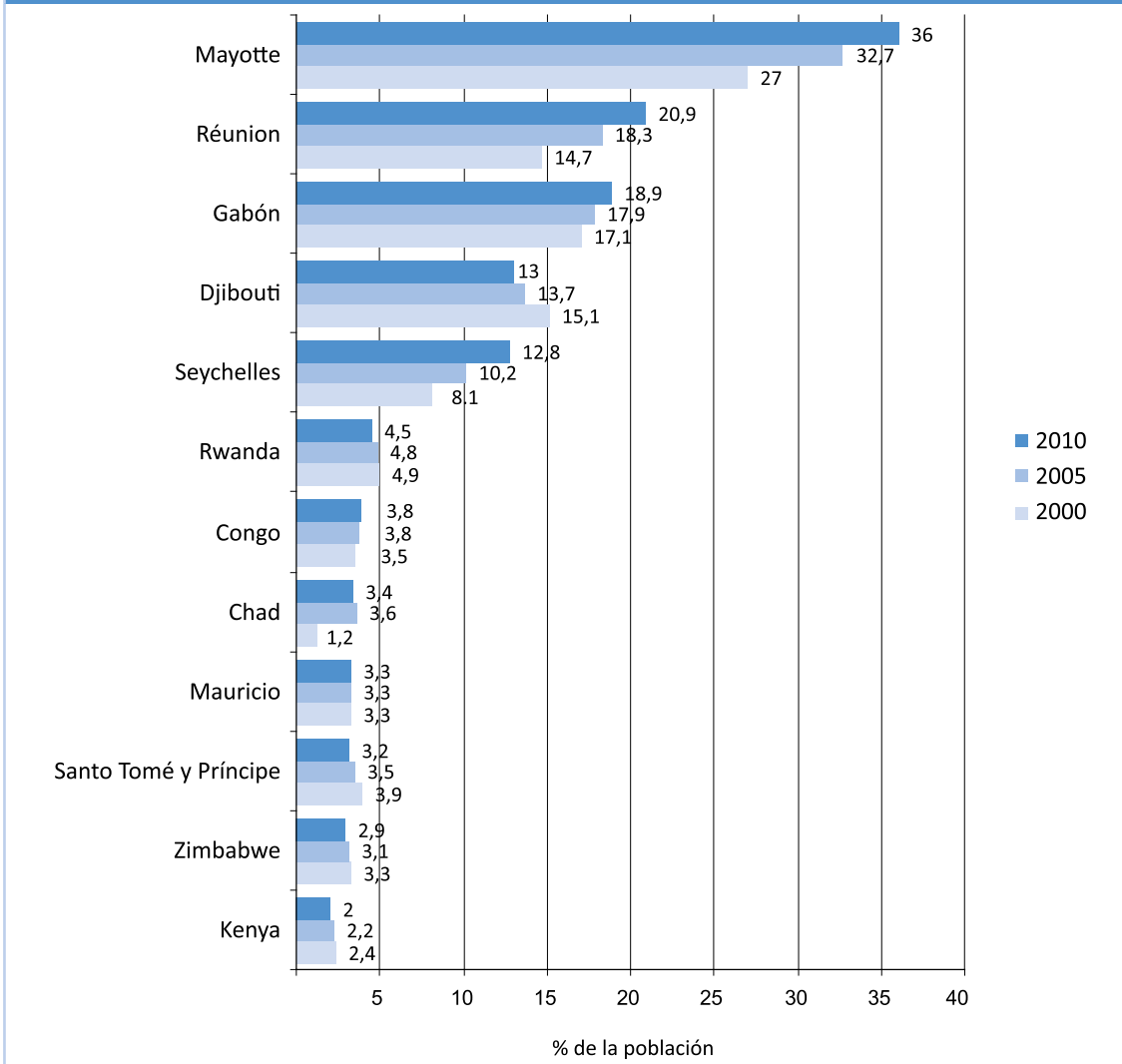
- El contingente total de migrantes en África Oriental y África Central se mantuvo sin cambios —en 6,7 millones de dólares EE.UU.— entre 2000 y 2010, debido principalmente a que las importantes disminuciones del contingente migratorio en algunos países (República Democrática del Congo, Etiopía, República Unida de Tanzania y Zambia) estuvieron acompañadas de aumentos equivalentes en otros países (Chad, Mozambique y Rwanda; véase el Gráfico 3). Dado que el aumento del número de migrantes internacionales fue menor que el crecimiento del total de la población, el contingente de migrantes internacionales como porcentaje del total de la población disminuyó del 1,7% en 2005 al 1,5% en 2010 (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009; véase el Gráfico 4). El desplazamiento forzado sigue siendo el motor principal de los cambios en los contingentes de migrantes internacionales en esta subregión.

Gráfico 3: Contingente de migrantes en África Oriental y África Central, por destino - los diez principales destinos en 2000, 2005 y 2010 (miles)



Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009.

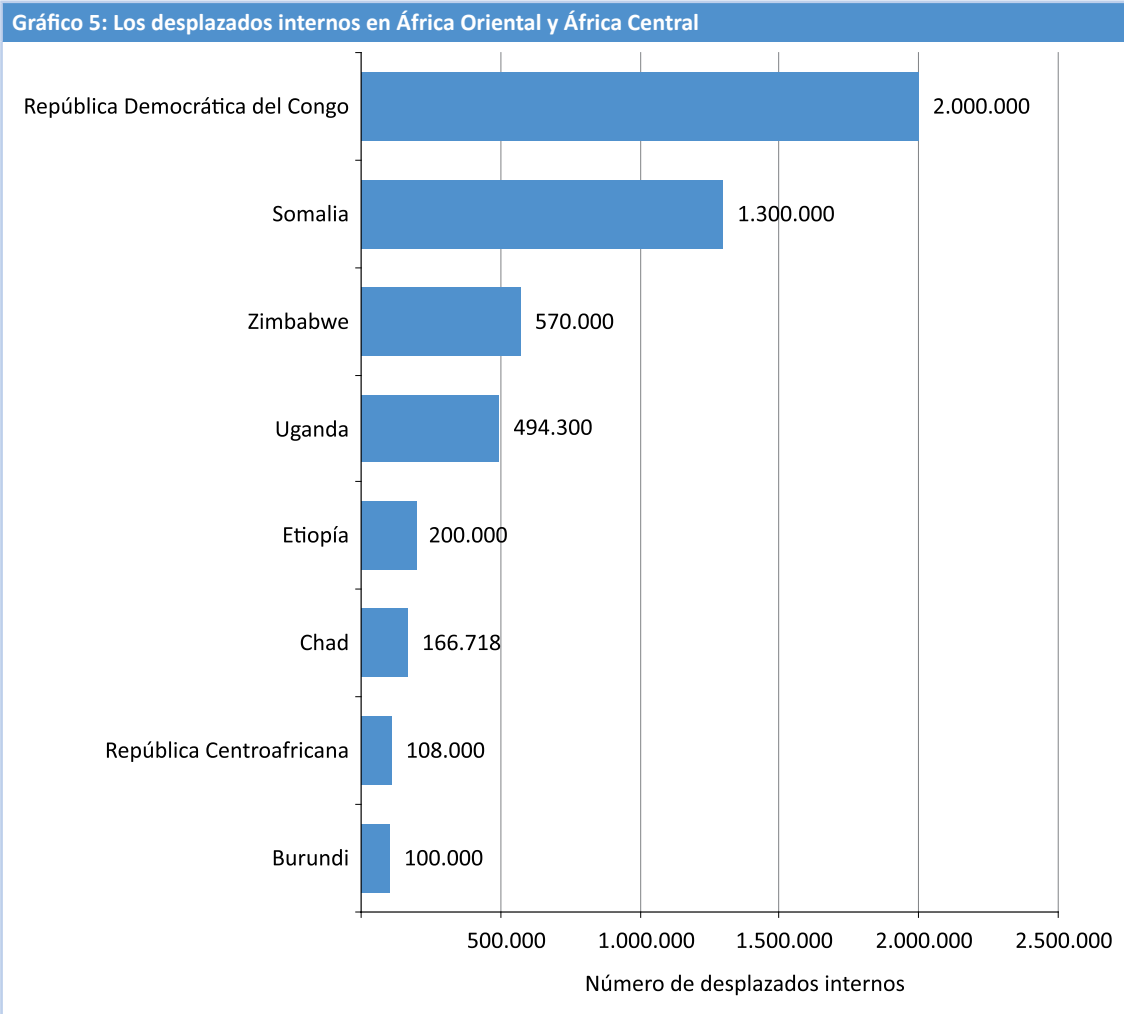
Gráfico 4: Contingente de migrantes, como porcentaje del total de la población, en África Oriental y África Central - los diez principales destinos en 2000, 2005 y 2010



Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009.

- La migración en África Oriental es principalmente intrarregional, con considerables corrientes de migrantes forzados y voluntarios, a raíz de lo cual numerosos países son países de origen, de tránsito y de destino, simultáneamente. La emigración de la región se dirige principalmente a África Meridional, el Oriente Medio y, especialmente, a los países del Cuerno de África y de Europa (Centro Internacional de Formulación de Políticas Migratorias, 2007).
- Hay un importante volumen de desplazamiento interno en África Oriental y África Central. Se estima que a finales de

2008 había 26 millones de desplazados internos en todo el mundo, de los cuales por lo menos 10 millones (38%) vivían en África Oriental y África Central (Centro de Vigilancia de los Desplazamientos Internos, 2009; véase el Gráfico 5). Además de los conflictos y la inestabilidad, la degradación ambiental y los desastres naturales también dan lugar a desplazamientos de población en toda la región. La República Democrática del Congo y Somalia dan acogida a más de 1 millón de desplazados internos cada uno, a consecuencia de conflictos arraigados, pero también de una constante inestabilidad.

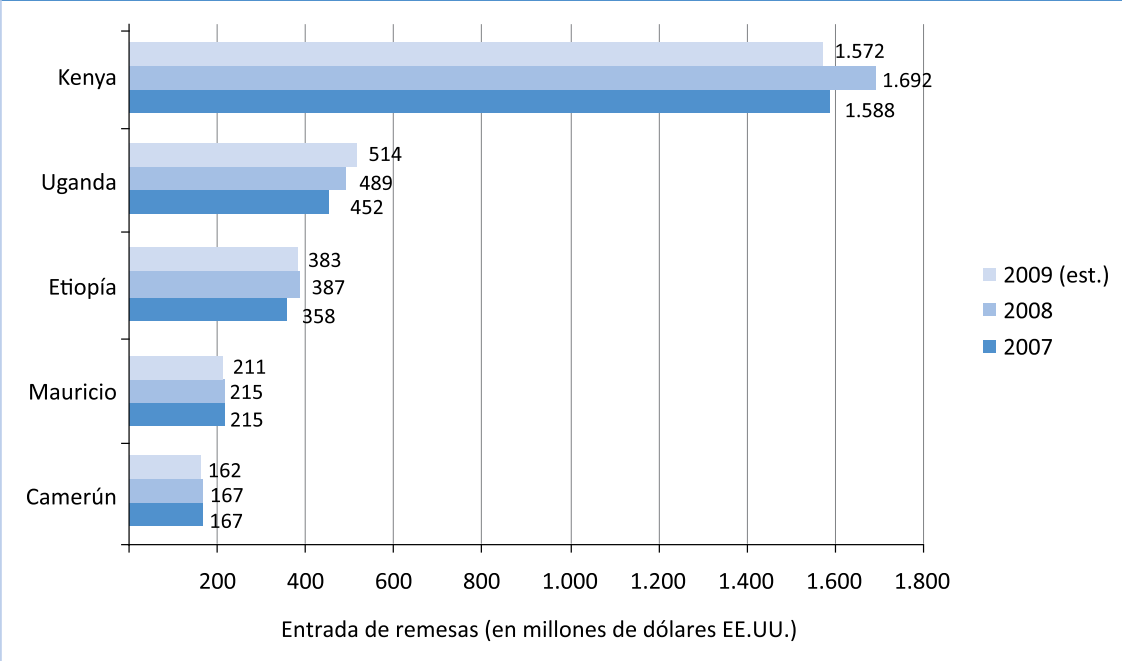


Nota: Este gráfico incluye las cifras más recientes disponibles para los países. Se refieren, bien sea a datos correspondientes a 2009 (Chad, República Democrática del Congo y Uganda), o a 2008 (República Centroafricana, Etiopía y Somalia). Con respecto a Burundi y Zimbabwe, las cifras corresponden a 2006 y 2005, respectivamente.

Fuente: Centro de Vigilancia de los Desplazamientos Internos, 2009.

- En África Oriental, una prolongada sequía ha ocasionado grandes pérdidas de cultivos, la muerte de miles de cabezas de ganado y el alza de los precios de los alimentos, por lo que una gran parte de la población hace frente a graves dificultades para sobrevivir en las regiones de mayor sequía de Etiopía, Kenya, Somalia y Uganda. Las repercusiones del cambio ambiental podrían dar lugar a que un gran número de personas se desplazara a las ciudades, o a través de las fronteras, especialmente las comunidades de pastores que viven en las partes más áridas de África Oriental. Por ejemplo, en 2009 el número de kenianos que tenía necesidad urgente de ayuda alimentaria había aumentado de 2,5 millones a 3,8 millones (*Financial Times*, 29 de septiembre de 2009).
- Tras un aumento del 5% entre 2007 y 2008, las entradas de remesas en los países de África Oriental y África Central registraron una reducción estimada del 3% en 2009 (Ratha et al., 2009). Kenya es el país que recibe la mayor cantidad de remesas en la región, que representaron casi 1.600 millones de dólares EE.UU. en 2009 (Ratha et al., 2009).

Gráfico 6: Entradas de remesas en África Oriental y África Central en 2007–2009 (millones de dólares EE.UU.)

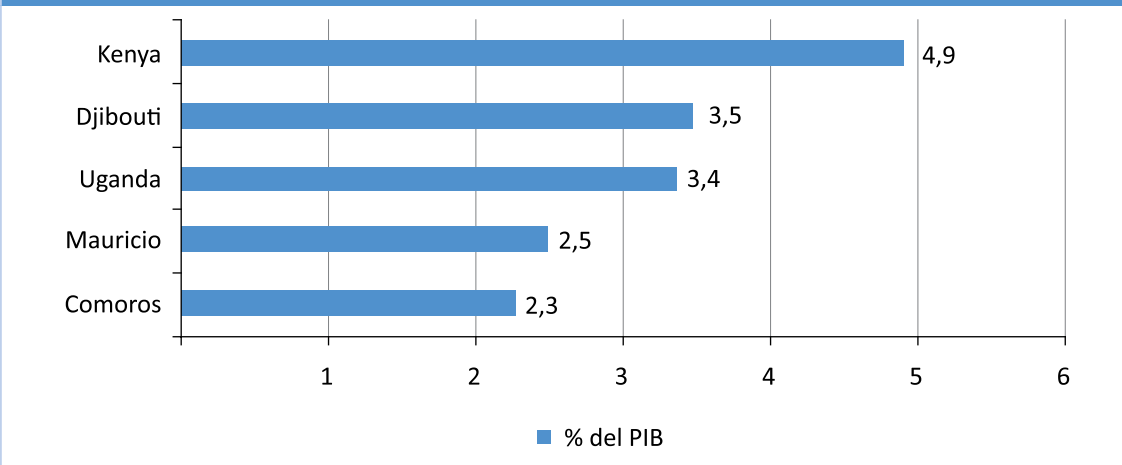


Fuente: Ratha et al. 2009.

- Los países de África Oriental y África Central también registraron una importante salida de remesas, que alcanzó los 1.700 millones de dólares EE.UU. en 2008; Angola fue

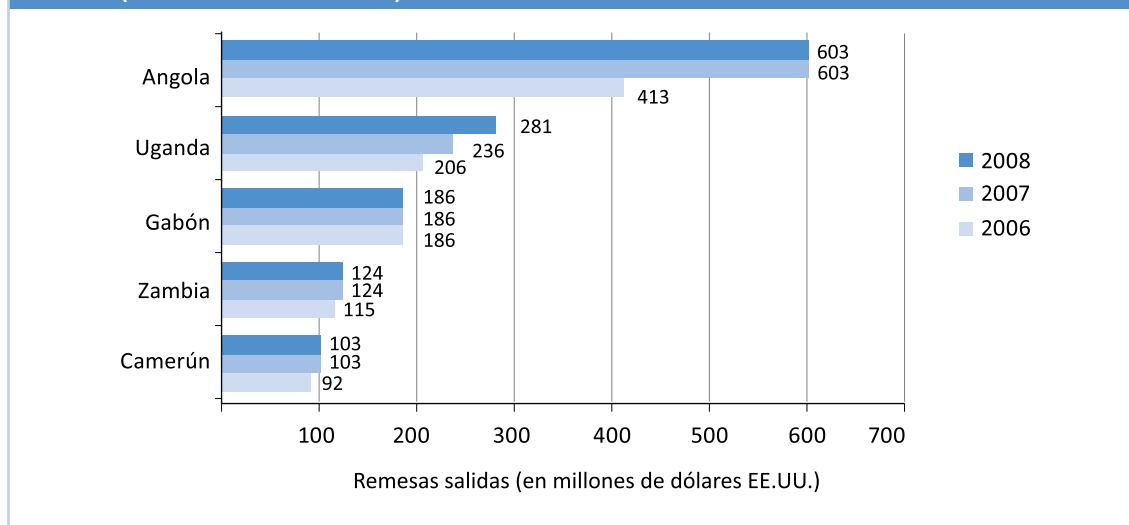
el país desde el cual se envió el mayor volumen de remesas, con 600 millones de dólares EE.UU. en 2008 (Ratha et al., 2009; véanse los Gráficos 6, 7 y 8).

Gráfico 7: Entradas de remesas en África Oriental y África Central como porcentaje del PIB - los principales cinco países en 2008 (%)



Fuente: Ratha et al., 2009.

Gráfico 8: Envío de remesas desde África Oriental y África Central - los principales cinco países en 2006–2008 (millones de dólares EE.UU.)



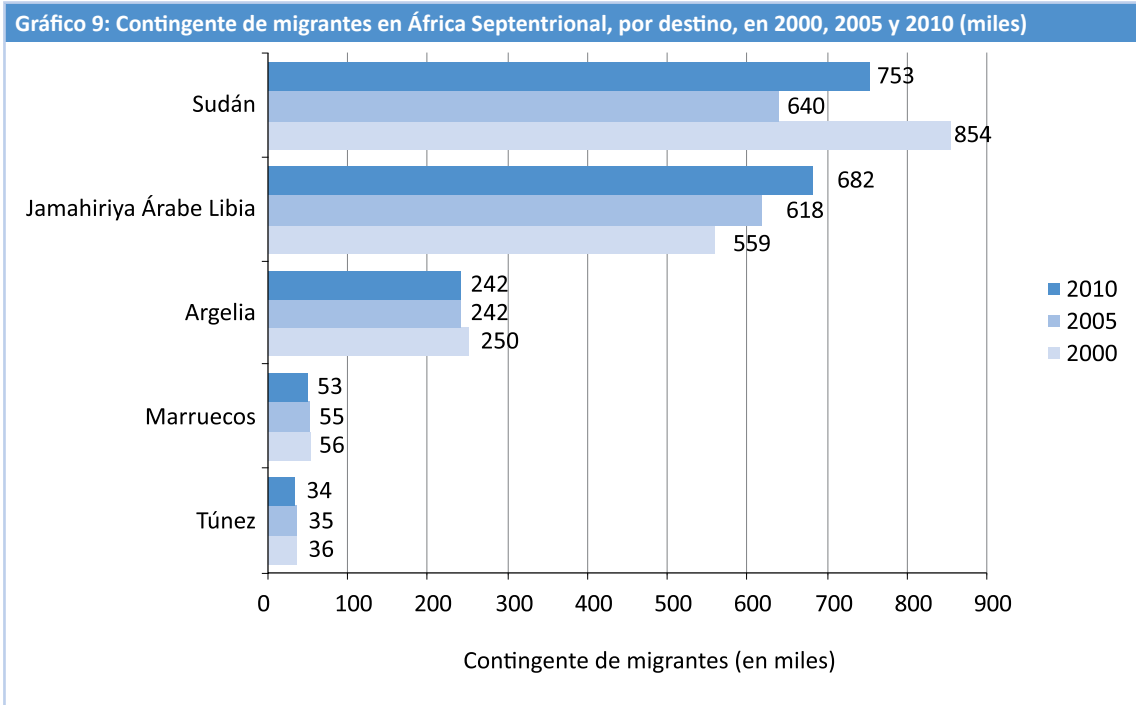
Fuente: Ratha et al., 2009.

- Las comunidades económicas regionales, como el Mercado Común de los Estados del África Oriental y Meridional (COMESA), la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD), y la Comunidad del África Oriental (CAO), han elaborado iniciativas encaminadas a promover la integración y la gestión al nivel regional de la movilidad entre los países participantes, así como un mayor grado de concienciación con respecto a la correlación entre la migración y el desarrollo (Centro Internacional de Formulación de Políticas Migratorias, 2007).
- El Programa de Salud y Desarrollo Social de la IGAD incluye explícitamente un componente relativo al diálogo sobre políticas migratorias y, en 2008, inició el Proceso Consultivo Regional (PCR) sobre migración para los países de la IGAD, Djibouti, Etiopía, Kenya, Somalia, el Sudán y Uganda, con el fin de desarrollar una política migratoria regional común que permitiera la armonización de las leyes, normas y procedimientos, y el intercambio de información sobre cuestiones de migración (IGAD, 2008a). El PCR de la IGAD promoverá un diálogo continuo sobre la migración en la región de África Oriental, en el que participarán representantes de los Estados Miembros de la IGAD y otras partes interesadas, incluidos los países de tránsito y de destino. El PCR de la IGAD prestará apoyo a los Estados Miembros en la integración de las cuestiones relativas a la migración en sus planes nacionales de desarrollo, incluidos los documentos de

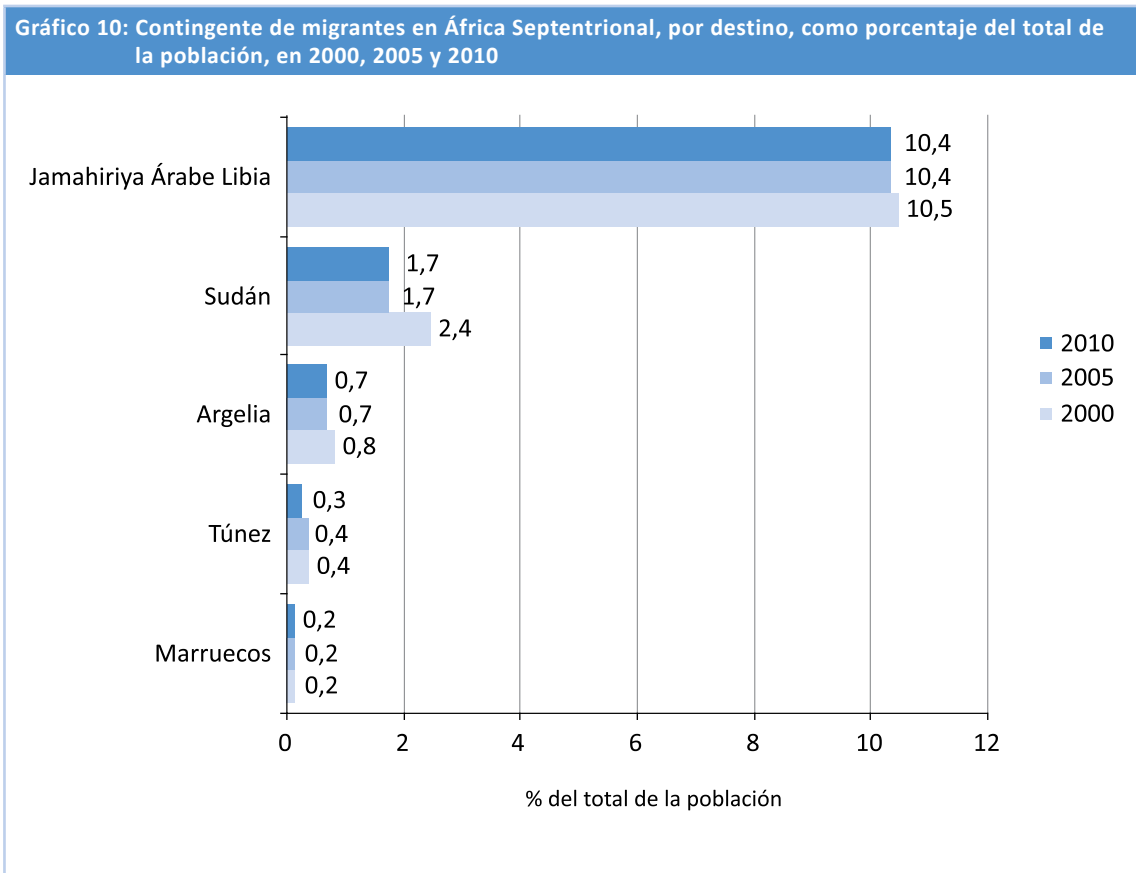
estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), con el fin de contribuir a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Además, establecerá un mecanismo de seguimiento, y asegurará la presentación periódica de informes sobre la aplicación del marco para la política migratoria en África, y las actividades conexas (IGAD, 2008b).

ÁFRICA SEPTENTRIONAL

- El contingente total de migrantes en África Septentrional disminuyó entre 1990 y 2005. Sin embargo, en los últimos cinco años (2005-2010), ha aumentado, alcanzando la cifra de 1,8 millones de migrantes en 2010. Asimismo, el contingente de migrantes internacionales como porcentaje del total de la población aumentó ligeramente, del 1,3% en 2005 al 1,4% en 2010 (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009; véanse los Gráficos 9 y 10).



Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009.

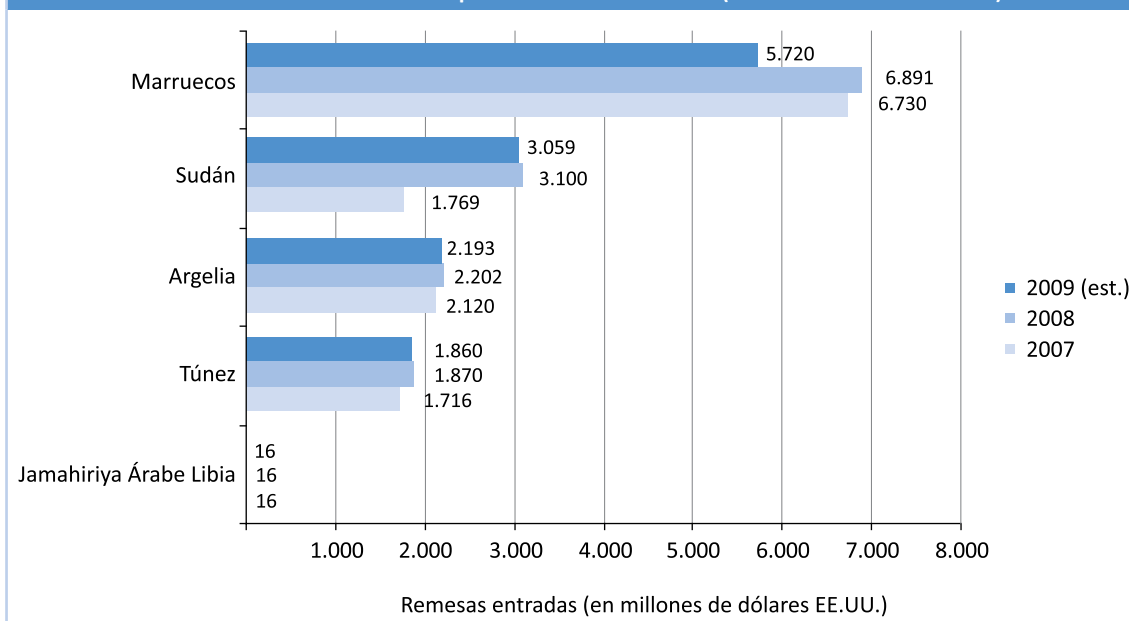


Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009.

- Se estima que las entradas de remesas en África Septentrional se redujeron en un 9%, aproximadamente, entre 2008 y 2009, y que la disminución de las remesas con destino a Marruecos representó la mayor parte de esa evolución (véase el Gráfico 11). Según Ratha et al. (2009), Argelia, Marruecos, el Sudán y Túnez son los cinco principales países receptores de remesas de África, con un total de 14.000 millones de dólares EE.UU. en remesas recibidas en 2008 (en 2009, se estiman en 12.800

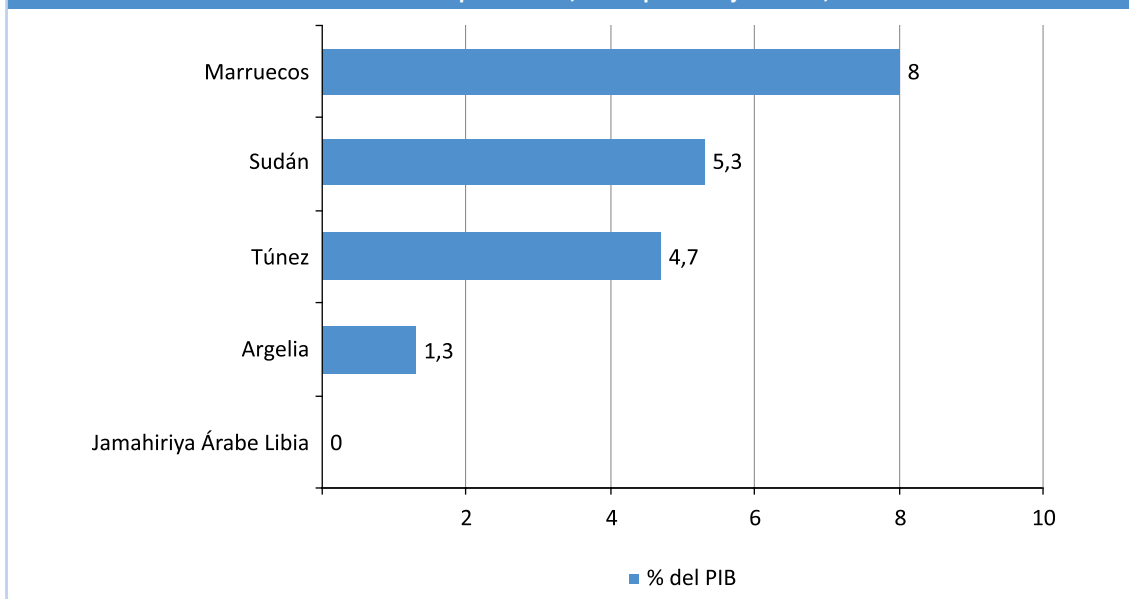
millones), lo que representa más del 40% del total de las corrientes de remesas con destino al África (véanse los Gráficos 12 y 13). En 2007 las remesas constituían el 9% del PIB en Marruecos, el 4,9% en Túnez, el 3,8% en el Sudán y el 1,6% en Argelia. La Jamahiriya Árabe Libia es el país desde el cual se envía el mayor volumen de remesas, con casi 1.000 millones de dólares EE.UU. enviados por los migrantes en 2008 (Ratha et al., 2009).

Gráfico 11: Entradas de remesas en África Septentrional en 2007–2009 (millones de dólares EE.UU.)



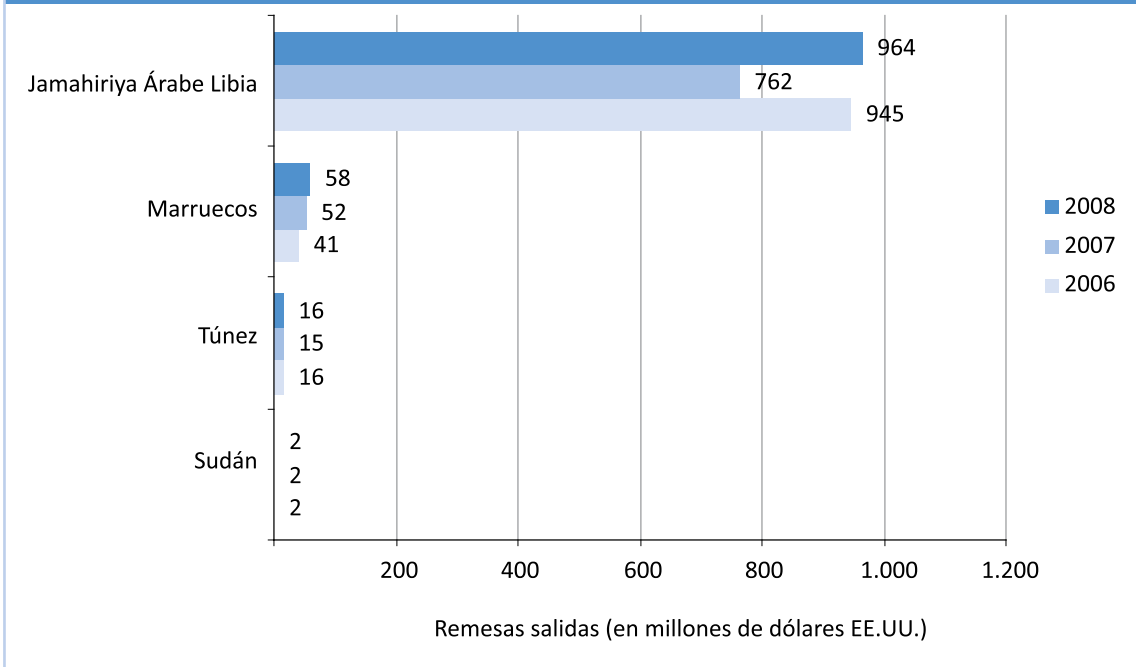
Fuente: Ratha et al. 2009.

Gráfico 12: Entradas de remesas en África Septentrional, como porcentaje del PIB, en 2008



Fuente: Ratha et al., 2009.

Gráfico 13: Envío de remesas desde África Septentrional en 2006–2008 (millones de dólares EE.UU.)



Fuente: Ratha et al., 2009.

- Dados los importantes cambios en la estructura etaria de la población de los países de origen del Magreb, la presión demográfica seguirá siendo elevada y posiblemente aumentará en los próximos decenios. Ello indica que el número de posibles migrantes irá en aumento en los próximos dos decenios, ya que la migración internacional tradicionalmente ha ofrecido una solución a los desequilibrios del mercado laboral en esta región en el pasado. Sin embargo, habida cuenta de la estructura etaria de la población, es posible que ese potencial de migración disminuya rápidamente a partir de 2030 (OCDE, 2009b).
- Las repercusiones del cambio climático en el aumento del nivel del mar pueden ser importantes para la migración. No obstante, la experiencia habida en el pasado en países como Argelia, Marruecos y Túnez, indica que, si bien los peligros ambientales (sequías, terremotos e inundaciones) afectan a una gran cantidad de personas, las que son desplazadas se sienten más inclinadas a retornar a sus hogares tras un desastre, siempre que ello sea posible. Esa situación puede mitigar la influencia del cambio climático en los futuros patrones migratorios desde esos países (OCDE, 2009b).
- Los países de África Septentrional, que tradicionalmente han sido países de

origen de migrantes, se están convirtiendo progresivamente en países de tránsito y de destino de los migrantes africanos y otros migrantes, la mayoría en camino hacia Europa. Son cada vez más los migrantes africanos que permanecen en los países de África Septentrional, estimándose que sólo una minoría prosigue el viaje hacia Europa (OIM, 2008).

- Con el fin de gestionar esas corrientes migratorias a través de África Septentrional y desde esa región, los países de la región han recurrido al establecimiento de acuerdos bilaterales con los países de destino, además de la aplicación de diversos métodos de cooperación en materia de readmisiones, incluidos intercambios de cartas, memorandos de entendimiento, acuerdos administrativos y acuerdos de cooperación con la policía, con cláusulas sobre readmisión (OCDE, 2009a). Las estimaciones derivadas de la base de datos del proyecto MIREM¹⁰ indican que los países del Magreb habían firmado 18 acuerdos relacionados con la readmisión, y que otros diez acuerdos estaban negociándose en agosto de 2009 (MIREM, 2010).

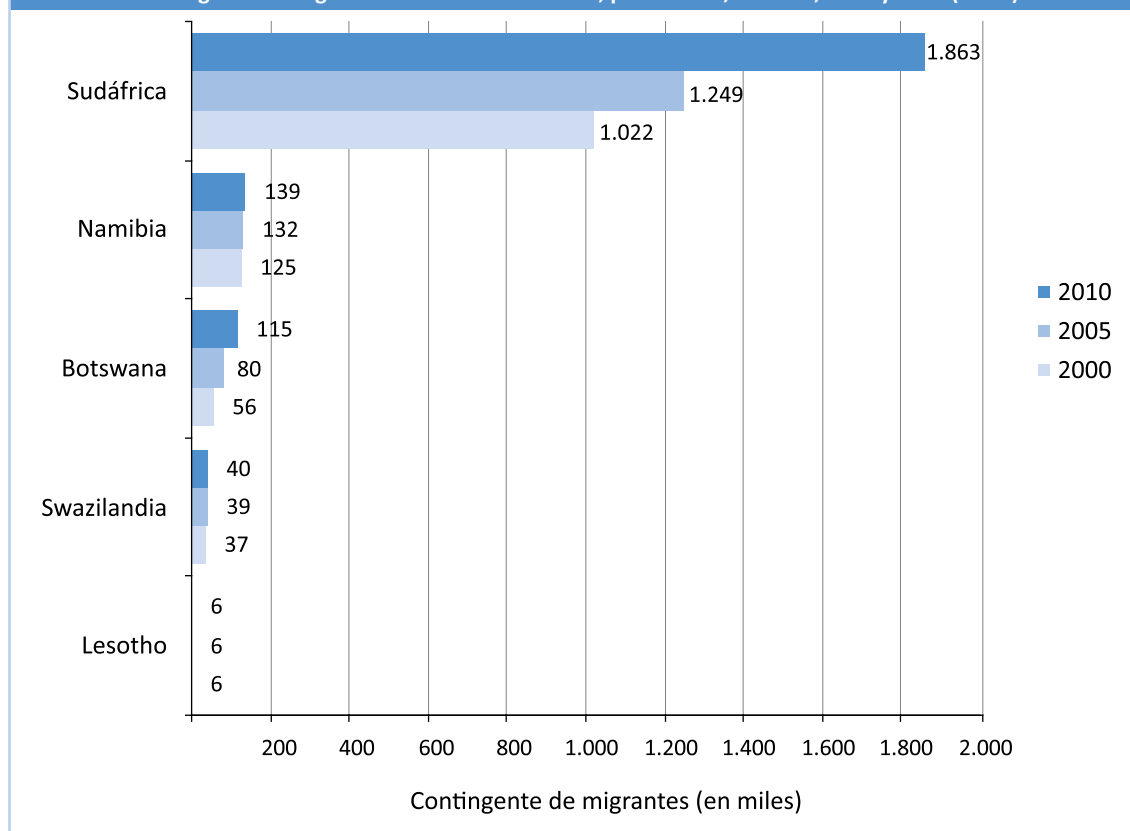
¹⁰ El proyecto MIREM se estableció para prestar apoyo al proceso de reintegración de los migrantes en sus países de origen y para comprender adecuadamente las repercusiones de la migración de retorno en los países del Magreb. Véase <http://www.mirem.eu>

ÁFRICA MERIDIONAL

- El contingente total de migrantes en África Meridional alcanzó los 2,2 millones de personas en 2010 —con un aumento medio anual del 7,3% desde 2005. Sudáfrica acoge a la gran mayoría de esos migrantes (1,9 millones) (véase el Gráfico 14). El contingente de migrantes internacionales como porcentaje del total de la población pasó del 2,7% en 2005 al 3,7% en 2010. Namibia es el país con el mayor número de

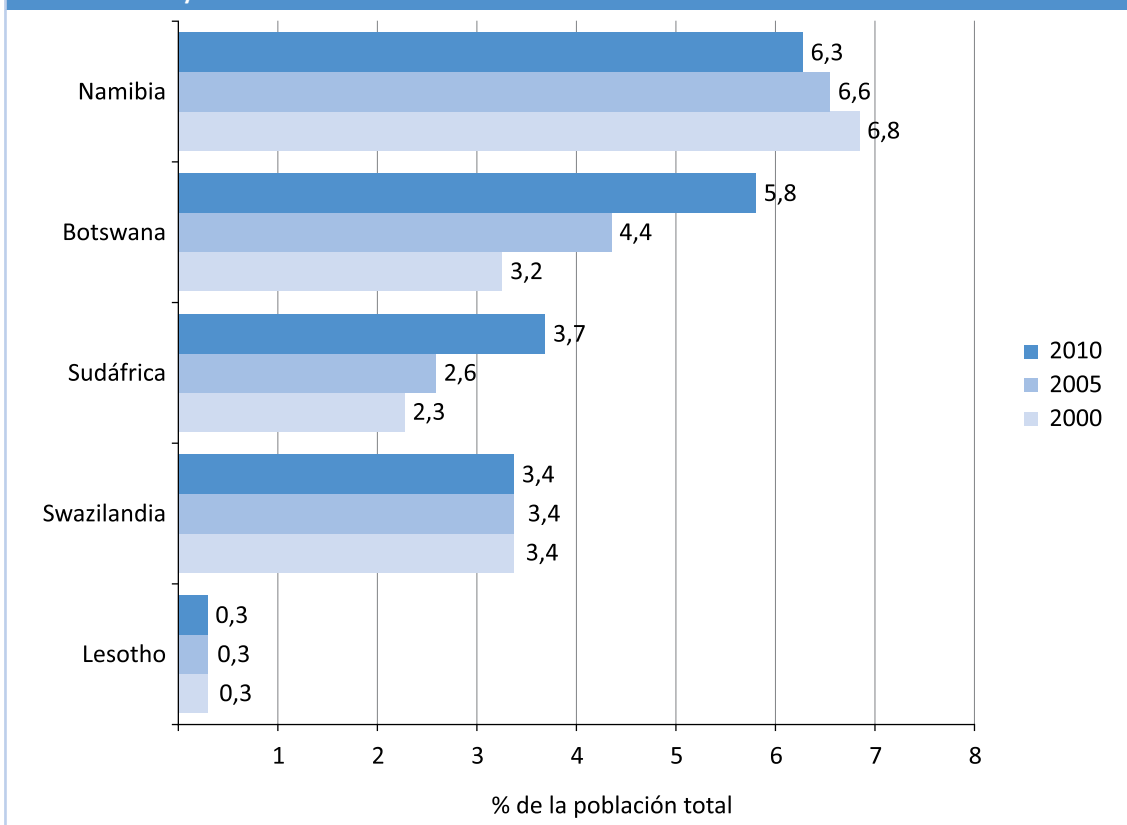
migrantes como porcentaje del total de la población (6,3%), y Botswana y Sudáfrica experimentaron el mayor aumento del número de migrantes, tanto por las mayores tasas de crecimiento económico como por las crisis políticas y económicas en los países vecinos, especialmente en Zimbabwe (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009; véase el Gráfico 15).

Gráfico 14: Contingente de migrantes en África Meridional, por destino, en 2000, 2005 y 2010 (miles)



Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009.

Gráfico 15: Contingente de migrantes como porcentaje del total de la población en África Meridional en 2000, 2005 y 2010

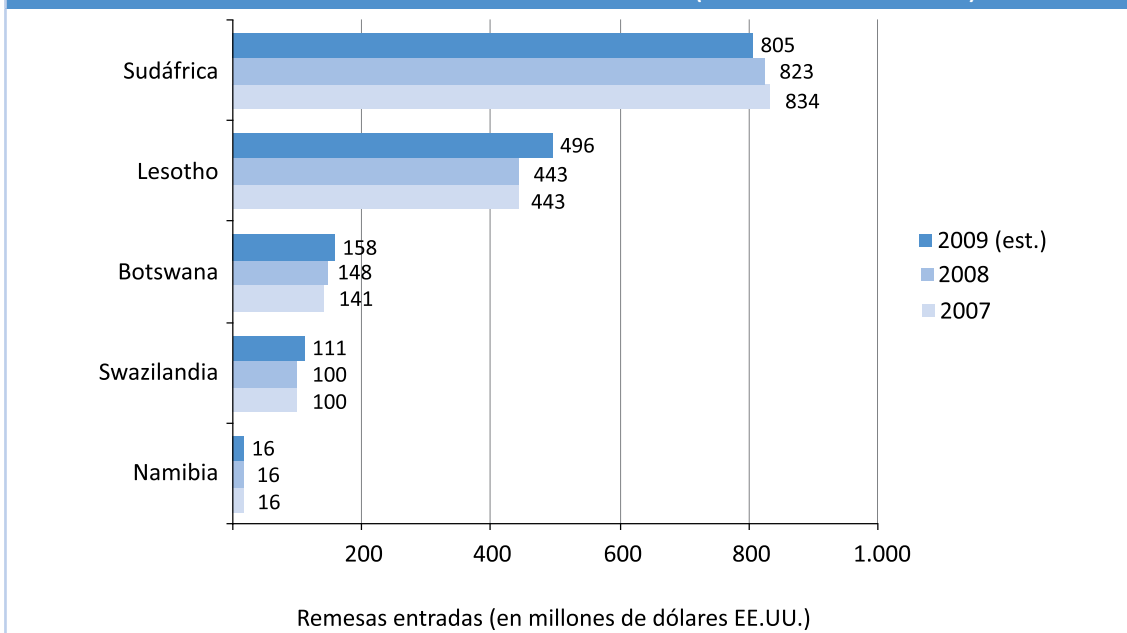


Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009.

- Los países de África Meridional recibieron casi 1.600 millones de dólares EE.UU. en remesas, la mitad con destino a Sudáfrica (véanse los Gráficos 16 y 17), país desde el que también se envía el mayor volumen

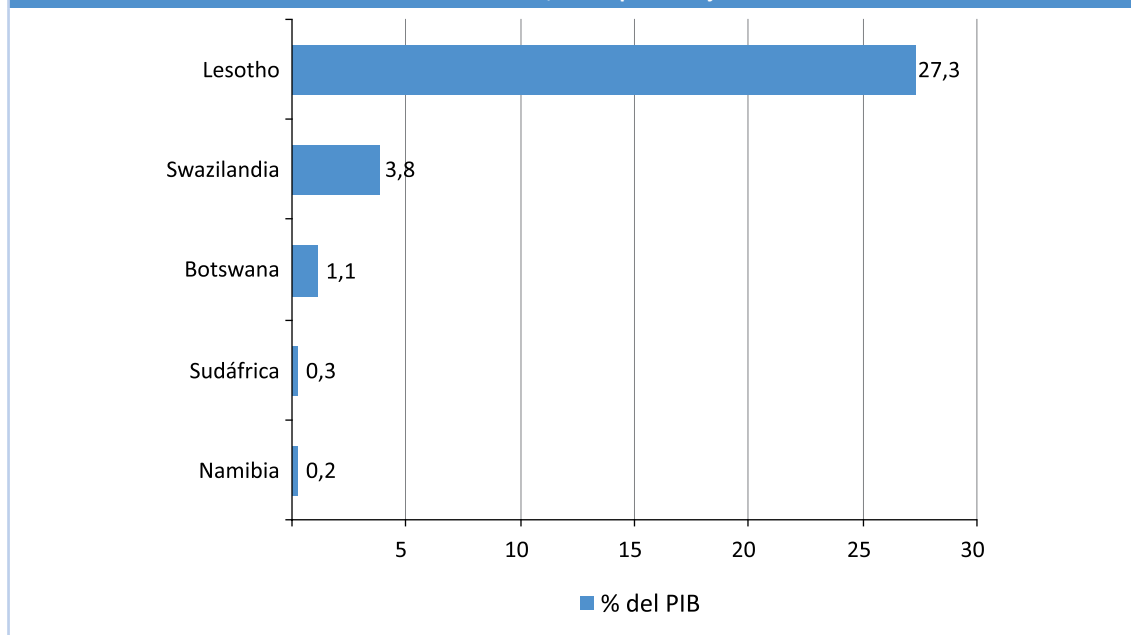
de remesas de la región, con más de 1.100 millones de dólares EE.UU. que remiten a otros países los migrantes que trabajan en Sudáfrica (Ratha et al., 2009).

Gráfico 16: Entradas de remesas en África Meridional en 2007–2009 (millones de dólares EE.UU.)



Fuente: Ratha et al., 2009.

Gráfico 17: Entradas de remesas en África Meridional, como porcentaje del PIB en 2008



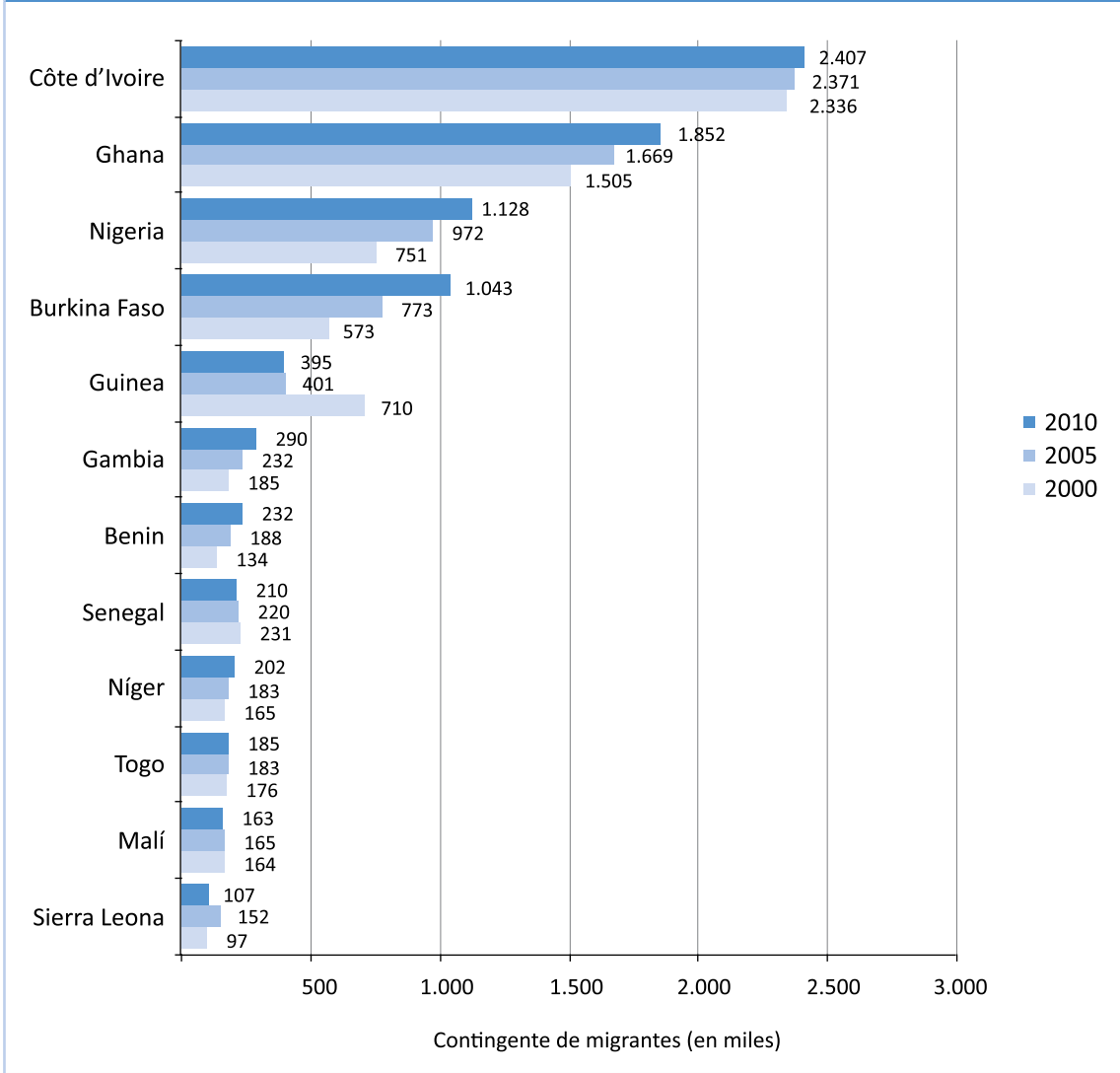
Fuente: Ratha et al., 2009.

- En 2005, como parte de las iniciativas para fomentar una comunidad integrada, la Comunidad para el Desarrollo de África Meridional elaboró un proyecto de protocolo para facilitar la libre circulación de las personas, cuyo objetivo es que los ciudadanos de la comunidad “disfruten de libertad de movimiento, a saber, entrada, residencia y establecimiento sin necesidad de visado en los territorios de los Estados Miembros”. Hasta 2008, nueve Estados Miembros habían ratificado el protocolo, y se esperaba que Sudáfrica pudiera completar el proceso de ratificación en 2009. Aún cuando la firma del Protocolo por un mínimo de nueve Estados Miembros debería haber propiciado un acuerdo con respecto al marco de aplicación, ese marco aún no se ha elaborado. El grado de cumplimiento general de las disposiciones de los protocolos sobre la libre circulación de las personas no es muy elevado en África Meridional, y sólo Mauricio y Zimbabwe registran un nivel de cumplimiento del 75%, mientras que la cifra correspondiente a otros países se sitúa entre el 30 y el 45% (CEPA, 2008).

ÁFRICA OCCIDENTAL

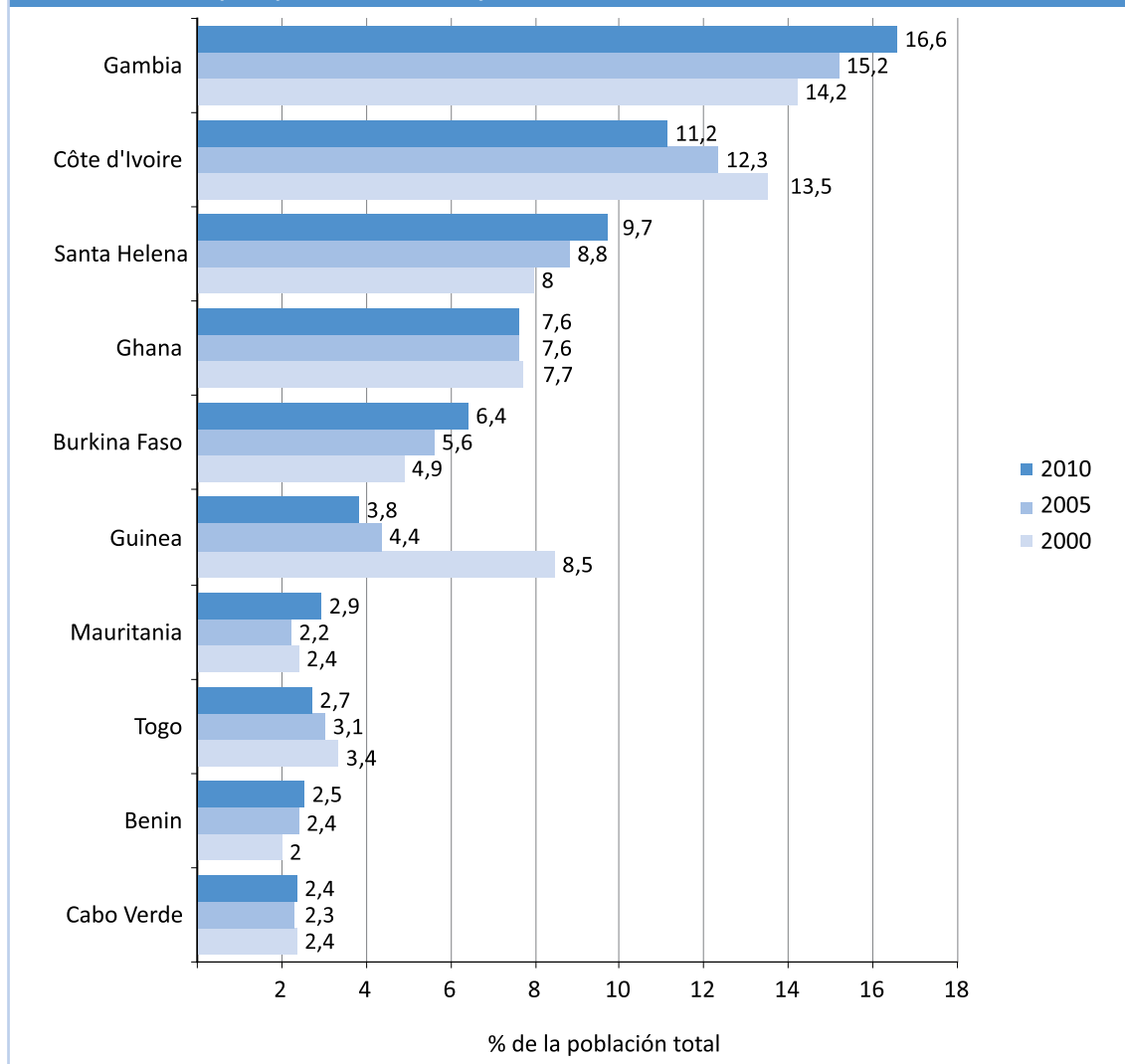
- En comparación con 2005, el contingente total de migrantes en África Occidental registró un aumento de 700.000 personas (tasa de crecimiento media anual del 1,8%), alcanzando un total de 8,4 millones de migrantes en 2010, lo que representa el 2,8% del total de la población (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009). Côte d’Ivoire, Ghana y Nigeria dan acogida a las dos terceras partes de los migrantes internacionales en África Occidental (véanse los Gráficos 18 y 19). Aunque el 89% de los migrantes en Côte d’Ivoire trabaja en el sector de la agricultura y en el sector informal, la mayoría de los migrantes en Ghana y Nigeria tiene empleo en la industria y los servicios. De conformidad con la Nigerian Manpower Board, Nigeria también atrae a personal directivo extranjero. La mayoría de los migrantes que trabajan en sectores profesionales técnicos o administrativos (47,4%) proceden de Europa (OIM, 2009a, b, c).

Gráfico 18: Contingente de migrantes en África Occidental, por destino - los diez principales destinos en 2000, 2005 y 2010 (miles)



Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009.

Gráfico 19: Contingente de migrantes como porcentaje del total de la población en África Occidental - los diez destinos principales en 2000, 2005 y 2010



Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009.

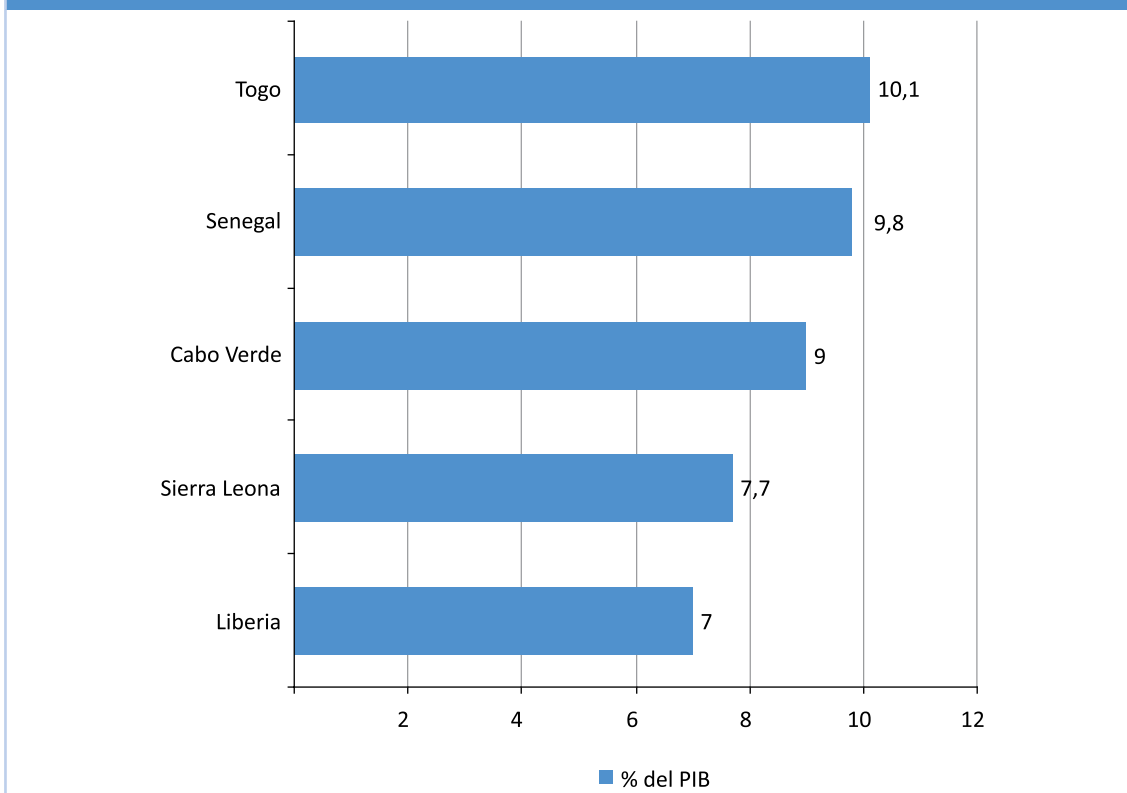
- Las disparidades económicas cada vez mayores entre los países de la CEDEAO¹¹ y dentro de ellos mismos, la concentración del crecimiento en las zonas urbanas y costeras, y los progresos en la aplicación del Protocolo sobre la libre circulación de las personas, el derecho de residencia y establecimiento, de la CEDEAO, ocasionan el traslado de la mayoría de los nacionales de África Occidental a otros países de la región de la CEDEAO (OCDE, 2009a).
- Cabe esperar que las zonas urbanas y costeras experimenten un mayor nivel de

migración proveniente de las zonas rurales y de los países vecinos. En 2006, el 39% de la población de los países de la CEDEAO vivía en las zonas urbanas. Es probable que se registre un aumento que alcanzaría el 75% en 2050 (OCDE, 2009a).

- Los países de África Occidental recibieron aproximadamente 12.700 millones de dólares EE.UU. en remesas en 2009. Nigeria es el mayor beneficiario de remesas de África, con más de 9.500 millones de dólares EE.UU. recibidos en 2009, lo que representa aproximadamente las tres cuartas partes del total de remesas recibidas en África Occidental (Ratha et al., 2009).

¹¹ La Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) es un grupo regional integrado por 15 países, fundado en 1975, con el objeto de promover la integración económica en todas las esferas de la actividad económica. <http://www.comm.ecowas.int/sec/index.php?id=member&lang=en>

Gráfico 20: Entradas de remesas en África Occidental, como porcentaje del PIB - los cinco países principales en 2008



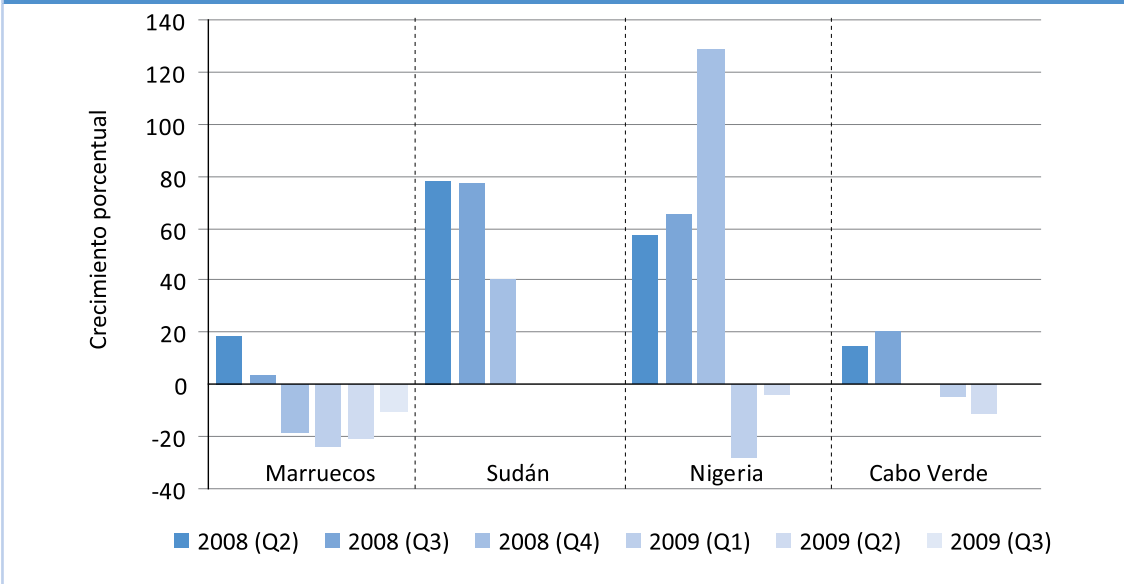
Fuente: Ratha et al., 2009.

- El Protocolo sobre la libre circulación de las personas, de la CEDEAO, es la piedra angular de los sistemas de gestión de la migración en África Occidental. El principal objetivo del Protocolo es hacer de la CEDEAO una región en la que los nacionales de los 15 Estados Miembros puedan desplazarse, residir y trabajar libremente. La aplicación del Protocolo no es uniforme en los distintos países; sin embargo, todos los Estados Miembros de la CEDEAO han abolido los requisitos en materia de visado y entrada para los nacionales de esa Comunidad cuando se trata de una permanencia no mayor de 90 días. Siete países otorgan certificados de viaje de la CEDEAO que facilitan la circulación en la región, y cuya producción y adquisición son mucho más económicas en comparación con los pasaportes nacionales. Además del certificado de viaje, Benin, Guinea, Liberia, Malí, el Níger, Nigeria y el Senegal otorgan el pasaporte de la CEDEAO a sus nacionales, y Ghana hará otro tanto a partir de abril de 2010. El hecho de ser titular de alguno de esos documentos exonera a los ciudadanos de la Comunidad de la obligación de rellenar los formularios de inmigración y emigración a la llegada o salida de Estados Miembros de la CEDEAO. Se espera que más adelante el pasaporte sustituya al certificado de viaje (OCDE, 2009a).
- Los países de África Occidental también están empezando a utilizar los acuerdos de readmisión bilaterales, tras el aumento de ese tipo de instrumentos en los países de África Septentrional. Se han firmado 15 acuerdos relacionados con la readmisión, y hay otros 11 en proceso de negociación entre los países de África Occidental y los países de la Unión Europea. Sin embargo, esos acuerdos pueden colocar a algunos Estados de África Occidental en una delicada situación en relación con los protocolos de libre circulación de la CEDEAO, ya que podrían significar que los Estados Miembros de la CEDEAO se vean obligados a limitar la libre circulación dentro de su región. A consecuencia de esos requisitos potencialmente conflictivos a que están sujetos los países de la región, son cada vez más numerosos los migrantes en tránsito que quedan desamparados en países de la CEDEAO y de África Septentrional, en camino a Europa (OCDE, 2009a).

Efectos de la crisis económica

- Se estima que las corrientes de remesas hacia África Subsahariana sólo sufrieron una ligera reducción en 2009 (20.700 millones de dólares EE.UU. en comparación con 21.300 millones de dólares EE.UU. en 2008), pero aún se sitúan en un nivel más alto que el de 2007 (18.700 millones de dólares EE.UU.) (Banco Mundial, 2010a). Sin embargo, es de suponer que la respuesta desfasada a la frágil economía mundial se traducirá en una lenta recuperación en los países africanos.
- Los primeros países afectados por la crisis fueron los que estaban más integrados en mercados financieros mundiales, como Sudáfrica. Las repercusiones de la crisis se hicieron sentir en las economías africanas menos globalizadas, debido a una reducción de la demanda de importantes productos de exportación africanos (a saber, el petróleo, en países como Angola, el Gabón y Nigeria, y los productos básicos, en países como Botswana y Zambia), la reducción del volumen del turismo y de los niveles de la asistencia oficial para el desarrollo. En general, se estima que el crecimiento del PIB en el África Subsahariana sufrió un desaceleramiento de 4 puntos porcentuales entre 2008 y 2009. Se prevé una tasa de crecimiento en los países de ingresos medianos, como Botswana, las Seychelles y Sudáfrica, del 0,3% registrado en 2009 al 3,5 y 4% en 2010 y 2011, respectivamente. Además de una demanda externa y un crecimiento más firmes en el sector del turismo, la recuperación también será impulsada por una mayor entrada de remesas. Los países exportadores de petróleo, como Angola y el Gabón, probablemente serán los primeros en dar señales de crecimiento en 2010, alcanzando el 4,9% en 2010, y el 5,3% en 2011. En el caso de los países africanos de ingresos bajos, la recuperación será más lenta debido a una recuperación más débil en importantes sectores económicos. Los Estados frágiles experimentarán un crecimiento ligeramente más firme debido a una menor exposición a la dinámica de la economía mundial, y obtendrán beneficios, en algunos casos, derivados del dividendo de paz (Banco Mundial, 2010b).
- En términos generales, se espera que la recuperación sea modesta, con un aumento del PIB comparativamente pequeño, del 3,8 y el 4,6% en 2010 y 2011, respectivamente. Esas estimaciones están sujetas al crecimiento económico mundial, por lo que son inciertas. Un crecimiento más pronunciado en los interlocutores económicos más importantes daría como resultado una demanda externa más firme y mayores volúmenes de inversión extranjera directa. Es de suponer que el nivel de ingresos en los países que dependen de las remesas de los trabajadores no aumentará demasiado, debido, en gran parte, a la persistencia de una elevada tasa de desempleo en importantes países de destino africanos y de la OCDE (Banco Mundial, 2010b).
- La reducción de la corriente de migrantes marroquíes hacia España fue menor que la registrada en las corrientes provenientes de otros países de origen, que son más recientes e impulsadas principalmente por el mercado laboral. Además, aunque el Instituto Nacional de Estadísticas de España estima que hubo una duplicación del número de emigrantes de España, que pasó de 120.000 en 2006 a 232.000 en 2008, hay indicios de que la gran mayoría de los migrantes no autorizados de África Subsahariana permaneció en España debido, en gran medida, a la desfavorable situación de la economía en sus países de origen (Fix et al., 2009).
- Los cierres en los sectores de la minería y la fundición, que tradicionalmente emplean migrantes de países vecinos, originaron despidos masivos de trabajadores en la República Democrática del Congo (100.000), Sudáfrica (40.000) y Zambia (3.000) (Fix et al., 2009).
- Los datos del Banco Mundial (2009) correspondientes a importantes países de origen de África Septentrional y África Occidental revelan un crecimiento negativo de las entradas de remesas, a partir del cuarto trimestre de 2008, que se agudizó en la primera parte de 2009 hasta alcanzar casi el -20% en Marruecos y Nigeria. Los datos del segundo semestre de 2009 indican una desaceleración en el crecimiento negativo sobre una base interanual, lo que significa que, si bien las entradas de remesas continúan disminuyendo, cabe esperar que en los primeros meses de 2010 se registre un ligero crecimiento de las corrientes de remesas (en comparación con el mismo período en 2009; véanse los Gráficos 21 y 22). Se ha de señalar, sin embargo, que la disminución del crecimiento de las remesas se produce en el contexto de elevadas corrientes de remesas, antes de la crisis, y de fluctuaciones monetarias debido a la gran inestabilidad de los mercados financieros.

Gráfico 21: Crecimiento interanual de las entradas de remesas, por trimestre, en determinados países de África Septentrional y África Occidental en 2008–2009 (%)

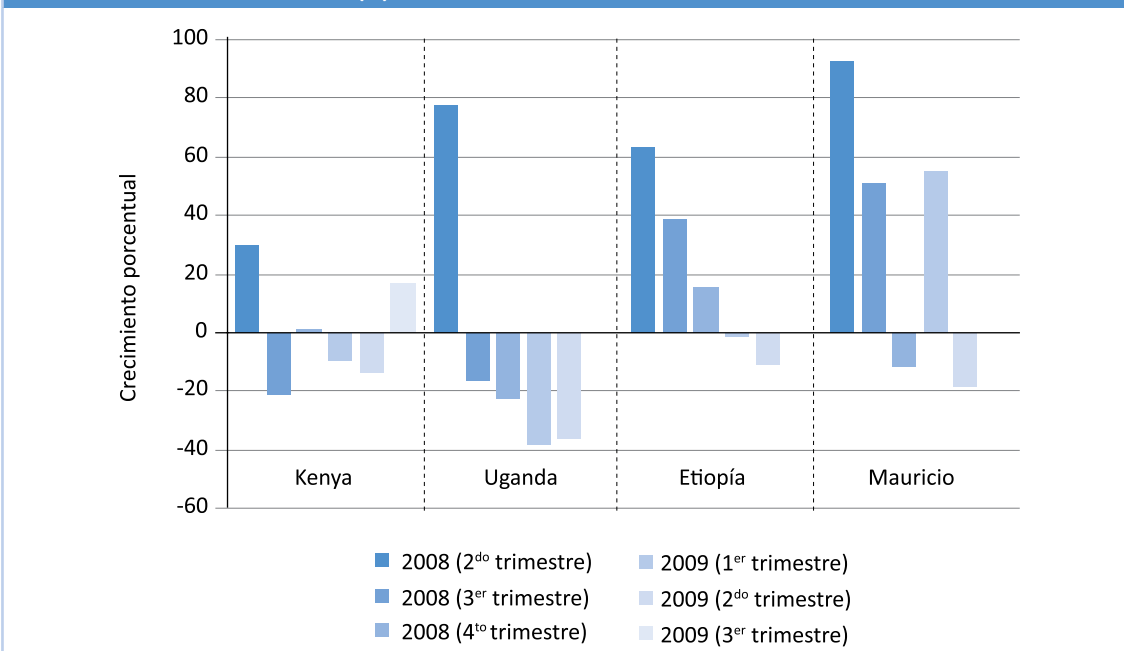


Nota: Q = trimestre.

Fuente: Datos del Banco Mundial (2009). Se aplican los datos más recientes, relativos a noviembre de 2009.

- Los datos relativos a las entradas interanuales de remesas en los principales países de origen de África Oriental revelan una disminución aún más marcada. Las primeras señales de una reducción de las entradas de remesas se sintieron ya en el tercer trimestre de 2008, cuando el crecimiento negativo alcanzó el -40% en Uganda en el primer trimestre de 2009 (Banco Mundial, 2009).
- Frente a esa tendencia, los datos del Banco Central de Cabo Verde señalaron aumentos anuales en las entradas de remesas entre 2008 y junio de 2009. Sin embargo, esa situación obedeció principalmente a las fluctuaciones cambiarias (Fix et al., 2009).

Gráfico 22: Crecimiento interanual de las entradas de remesas, por trimestre, en determinados países de África Oriental en 2008–2009 (%)



Nota: Se refiere a los datos más recientes a partir de noviembre de 2009.

Fuente: Datos del Banco Mundial (2009).

- De conformidad con la OIM (2009d), la Jamahiriya Árabe Libia y Marruecos comunicaron un aumento de la migración irregular en los primeros meses de la crisis financiera. En Marruecos, el número de migrantes marroquíes que retornó en el marco de los programas de la OIM de asistencia para el retorno voluntario desde los países de destino, disminuyó entre 2007

y 2008, pero aumentó a comienzos de 2009. En la Jamahiriya Árabe Libia, el número de migrantes que retornó al país desde los países de destino, por conducto de los programas de la OIM de asistencia para el retorno voluntario, disminuyó entre 2007 y 2008, mientras que el número que regresó a los países de origen se mantuvo estable.



Referencias

Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD)

- 2008a *Strengthening Cooperation on Migration Management among IGAD Countries*, <http://igad.int/index.php>
- 2008b *Report on Inter-State and Intra-Regional Cooperation on Migration Management in the IGAD Region*, IGAD, Addis Abeba.

Banco Mundial

- 2009 Datos mensuales sobre remesas, recopilados por el Equipo sobre migración y remesas, Grupo de análisis de las perspectivas de desarrollo, Banco Mundial, Washington, D.C., http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/Monthly_Remittances_Public.xls
- 2010a *Migrant remittance inflows*, , datos más recientes, abril de 2010, Banco Mundial, Washington, D.C., [http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/RemittancesData_Inflows_Apr10\(Public\).xls](http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/RemittancesData_Inflows_Apr10(Public).xls)
- 2010b *Global Economic Prospects 2010: Crisis, Finance and Growth*, Banco Mundial, Washington, D.C.

Centro de Vigilancia de los Desplazamientos Internos (IDMC)

- 2009 Global Statistics: IDP Country Figures, [http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/\(httpPages\)/22FB1D4E2B196DAA802570BB005E787C?OpenDocument&count=1000](http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/(httpPages)/22FB1D4E2B196DAA802570BB005E787C?OpenDocument&count=1000)

Centro Internacional de Formulación de Políticas Migratorias

- 2007 *The East African Migration Route Report*, Centro Internacional de Formulación de Políticas Migratorias, Viena, http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/Irregular_Migration/East_Africa_Migration_Routes_Report.pdf

Comisión Económica de las Naciones Unidas para África (CEPA)

- 2008 *Progress and Prospects in the Implementation of Protocols in Southern Africa*, UNECA, Addis Abeba, http://www.uneca.org/srdc/sa/documents/SRO-SA_Progress_and_Prospects.pdf

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas

- 2009 *Trends in International Migrant Stock: The 2008 Revision*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División de Población, Nueva York, http://www.un.org/esa/population/publications/migration/UN_MigStock_2008.pdf

Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty (DRC)

- 2007 Global Migrant Origin Database, actualizada en marzo de 2007, DRC, Universidad de Sussex, http://www.migrationdrc.org/research/typesofmigration/Global_Migrant_Origin_Database_Version_4.xls

Financial Times

- 2009 East Africa hit by hunger crisis, 29 de septiembre de 2009, <http://www.ft.com/cms/s/0/23fa8fb2-8d69-11de-93df-0144feabdc0.html>

Fix et al.

- 2009 *Migration and the Global Recession*, informe encargado por BBC World Service, Instituto de Política Migratoria, Washington, D.C. <http://www.migrationpolicy.org/pubs/MPI-BBCreport-Sept09.pdf>

Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)

- 2009 *Sending Money Home to Africa. Remittance markets, enabling environment and prospects*, FIDA, Roma.

Migration de Retour au Maghreb (MIREM)

- 2010 *Inventaire des accords liés à la réadmission [Lista de acuerdos relativos a la readmisión]*, MIREM, Florencia.

Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCAH)/ Centro de Vigilancia de los Desplazamientos Internos (IDMC)

- 2009 *Monitoring disaster displacement in the context of climate change*, IDMC, Ginebra.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

- 2008 *Irregular Migration from West Africa to the Maghreb and the European Union: An Overview of Recent Trends*, OIM, Ginebra.
- 2009a *Migration in Côte d'Ivoire: Profil National 2009 [Migration in Côte d'Ivoire: A Country Profile 2009]*, OIM, Ginebra, http://publications.iom.int/bookstore/free/Cote_Profile_2009.pdf
- 2009b *Migration in Ghana: A Country Profile 2009*, OIM, Ginebra, http://publications.iom.int/bookstore/free/Ghana_Profile_2009.pdf

2009c *Migration in Nigeria: A Country Profile 2009*, OIM, Ginebra, http://publications.iom.int/bookstore/free/Nigeria_Profile_2009.pdf

2009d *IOM Survey on Migration and the Economic Crisis Summary of Findings*. Documento inédito.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

2009a *Regional Challenges of West African Migration – African and European Perspectives*, OECD, París.

2009b *The Future of International Migration to OECD Countries*, Nota Regional, África Septentrional, OCDE, París.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

2009 *Human Development Report 2009. Overcoming barriers: Human mobility and development*, PNUD, New York.

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat)

2008 *State of the World's Cities 2008/2009 – Harmonious Cities*, UN-HABITAT, Nairobi, <http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=2562>

Ratha, D. et al.

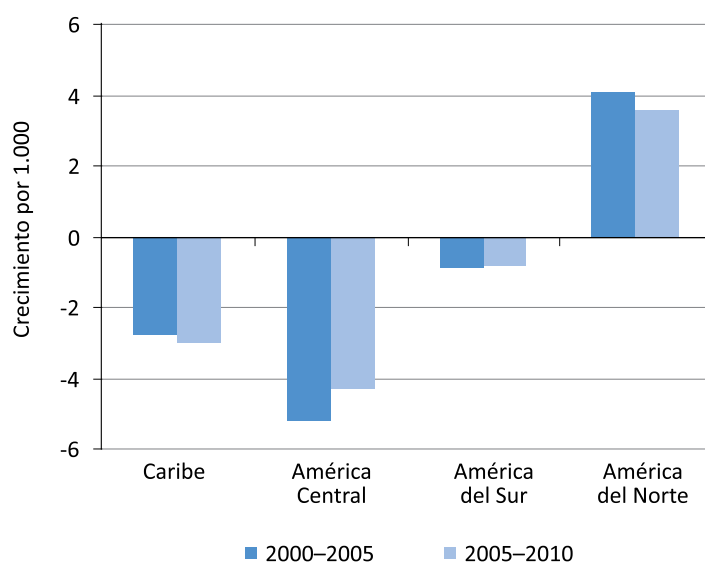
2009 *Migration and Development Brief 11*, Banco Mundial, Washington, D.C., <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/MigrationAndDevelopmentBrief11.pdf>

2010 *Migration and Development Brief 12: Outlook for Remittance Flows 2010–2011: Remittance flows to developing countries remained resilient in 2009, expected to recover during 2010–2011*, Banco Mundial, Washington, D.C., <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/MigrationAndDevelopmentBrief12.pdf>

PANORMA REGIONAL DE LAS AMÉRICAS

- El número de migrantes internacionales en las Américas ha aumentado en los últimos dos decenios, de casi 47 millones en 2000 a más de 57,5 millones en 2010. Poco más de una cuarta parte (27%) del total de migrantes del mundo reside en las Américas (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009).
- La migración en las Américas ocurre, fundamentalmente, entre los países de la región. De conformidad con los datos del Censo de 2000, los Estados Unidos de América son el principal país de destino de los migrantes de las Américas, con más de dos tercios de los emigrantes de América Latina y el Caribe y más del 70% de los emigrantes canadienses (DRC, 2007).
- Las tasas netas de migración varían, dependiendo de la subregión. En general, las tasas netas de migración son positivas en los países de América del Norte y negativas en los países de América Latina y el Caribe (véase el Gráfico 1).

Gráfico 1: Tasas netas de migración por 1.000 habitantes en 2000–2005 y 2005–2010*



Nota: *Por razones de conveniencia, se utilizan aquí las subregiones definidas por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.

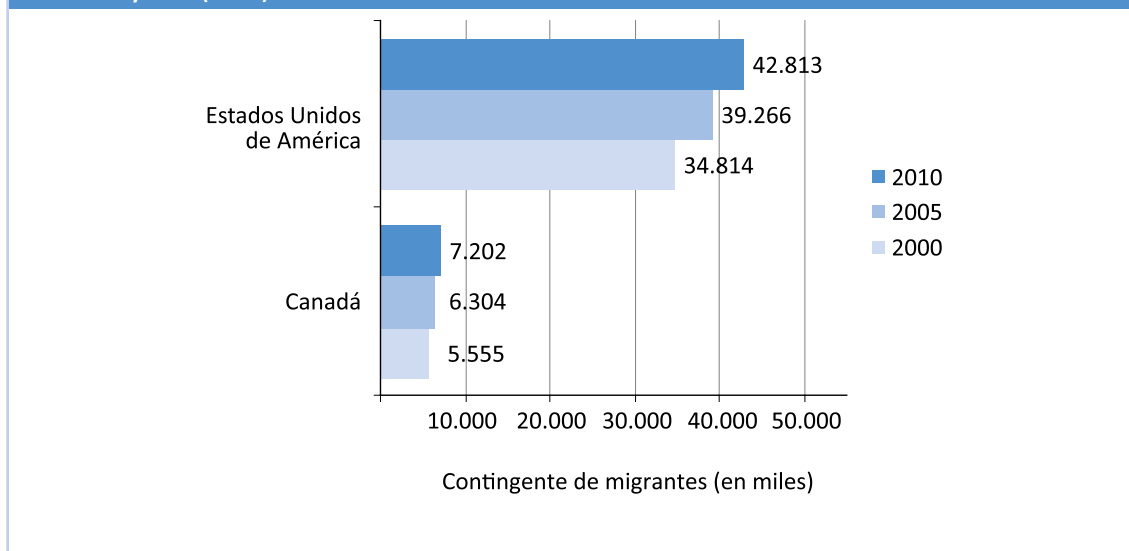
Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2008.

- La composición por sexo de los migrantes de la región es equilibrada, siendo prácticamente igual el número de hombres y de mujeres entre los migrantes internacionales (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009).
- En 2009, a raíz de la crisis económica mundial, las previsiones apuntaban a una disminución de las remesas con destino a América Latina y el Caribe, del orden del 9,6%, por lo que se situaban en 58,5 millones de dólares EE.UU., aproximadamente. (Banco Mundial, 2010). Las estimaciones más recientes de las corrientes de remesas hacia América Latina y el Caribe indican una caída del 12% en 2009 (Ratha et al., 2010). Sin embargo, a pesar de que las corrientes de emigración de la región han disminuido, siguen siendo positivas y no hay pruebas de un retorno de gran escala a los países de origen.

AMÉRICA DEL NORTE¹²

- Los migrantes representan el 14,2% del total de la población de América del Norte. El número de migrantes internacionales en América del Norte pasó de 40,4 millones en 2000 a 50 millones en 2010 (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009).
- Los Estados Unidos de América siguen siendo el principal país de destino de los migrantes de todo el mundo, con 42,8 millones de migrantes en 2010 —alrededor del 23% más que en 2000 (véase el Gráfico 2a). Sin embargo, en relación con el tamaño de la población, las Bermudas tienen el mayor porcentaje de migrantes, seguidas del Canadá y San Pedro y Miquelón (véase el Gráfico 2b). En comparación con 2000, las Bermudas, el Canadá y los Estados Unidos de América registraron un aumento de sus poblaciones de inmigrantes, tanto en términos absolutos como relativos (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009).

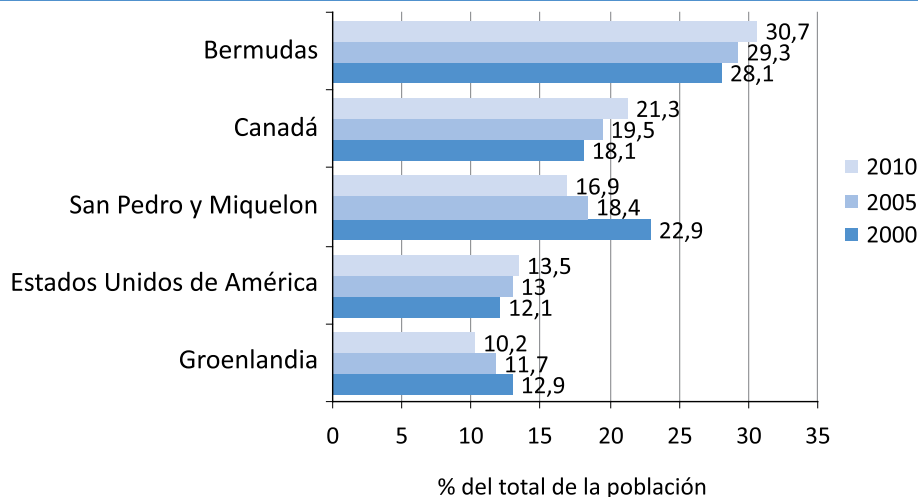
Gráfico 2a: Contingente de migrantes en los Estados Unidos de América y el Canadá, por destino, en 2000, 2005 y 2010 (miles)



Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009.

¹² Esta sección comprende el Canadá, los Estados Unidos de América y los tres territorios dependientes o departamentos de ultramar (las Bermudas, Groenlandia, así como San Pedro y Miquelón).

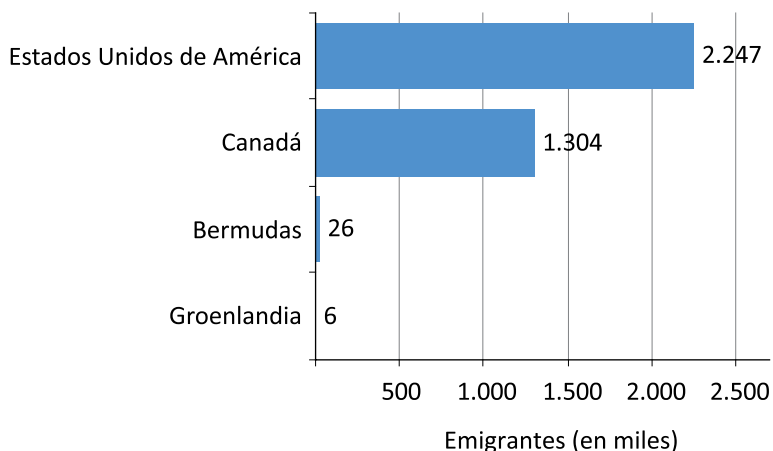
Gráfico 2b: Contingente de migrantes en América del Norte, como porcentaje del total de la población, en 2000, 2005 y 2010 (%)



Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009.

- En América del Norte como subregión de inmigración, los contingentes de emigrantes son mucho menos importantes que los contingentes de inmigrantes. Alrededor de 3,6 millones de ciudadanos norteamericanos viven fuera de su país de nacimiento (véanse los Gráficos 3a y 3b), y más del 60% de ellos son de los Estados Unidos de América. Sin embargo, en términos relativos, la población norteamericana que vive en el extranjero representa menos del 1%.

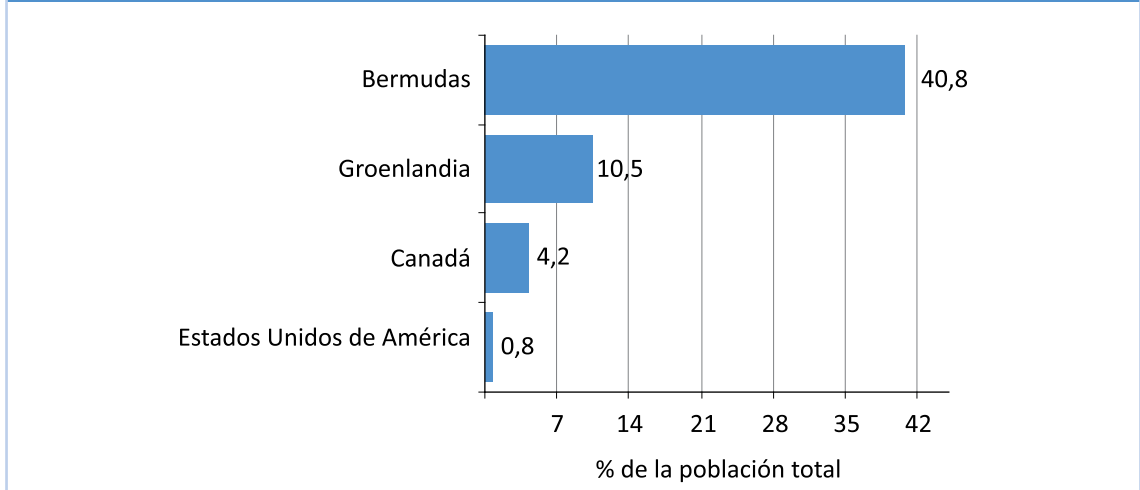
Gráfico 3a: La emigración en América del Norte en 2000 (miles)



Nota: Las estimaciones del DRC se basan en los datos del Censo de 2000. No se dispone de datos sobre San Pedro y Miquelon.

Fuente: DRC, 2007. Values for St Pierre et Miquelon are not available.

Gráfico 3b: La emigración en América del Norte, como porcentaje del total de la población, 2000 (%)



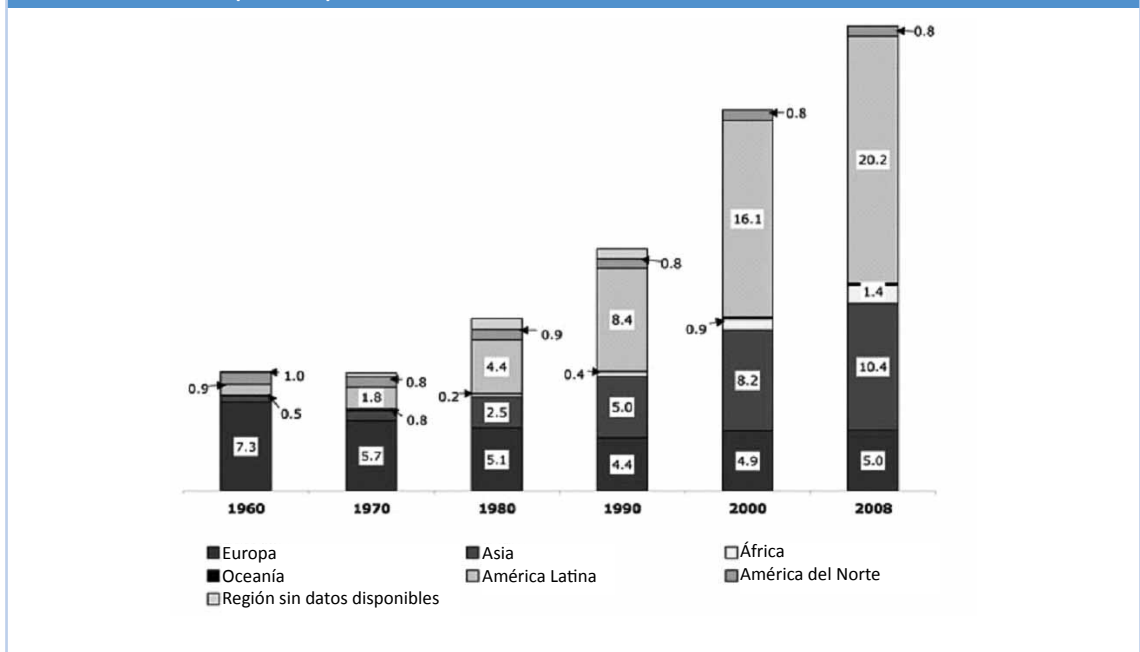
Fuente: DRC, 2007 y Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2008. No se dispone de datos sobre San Pedro y Miquelon.

ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

- Los Estados Unidos de América siguen siendo el principal país de destino de los migrantes de todo el mundo, dando acogida a una quinta parte del total de migrantes, que representan el 13,5% de la población (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009) y provienen sobre todo de México, seguido de Filipinas, Alemania, la India, China, Viet Nam, el Canadá, Cuba, El Salvador y el Reino Unido (Banco Mundial, 2008).

- Los migrantes de América Latina y el Caribe representan actualmente el 53% del total de la población nacida en el extranjero que habita en los Estados Unidos de América. Los mexicanos constituyen el 30% del total de la población de migrantes que vive en Estados Unidos de América. Los asiáticos son el segundo grupo más numeroso, con más de 10 millones de personas —un 27% del total de la población de migrantes, integrada por casi 2 millones de chinos, 1,7 millones de filipinos y 1,6 millones de indios (MPI, 2008; véase el Gráfico 4).

Gráfico 4: Población de los Estados Unidos de América nacida en el extranjero, por región de nacimiento, 1960–2008 (millones)



Fuente: Instituto de Política Migratoria, sobre la base de los censos decenales de 1960 a 2000 y de la Encuesta de 2008 sobre la Comunidad Estadounidense.

- En general, la migración a los Estados Unidos de América exhibe un ritmo más lento (Fix et al., 2009), lo que probablemente obedece no sólo a la crisis económica, sino también a medidas más estrictas de inmigración y control fronterizo, actitudes cada vez más negativas hacia los inmigrantes y la mejora de las condiciones en algunos países de origen (Papademetriou y Terrazas, 2009).
- Los Estados Unidos de América son, con creces, la mayor fuente de remesas del mundo, habiéndose registrado la cifra de 47.200 millones de dólares EE.UU. por concepto de envío de remesas en 2008, lo que representa el 17% de la corriente total de remesas en todo el mundo. Sin embargo, la participación de los Estados Unidos de América en la corriente de envío de remesas ha disminuido: en 2000, era el lugar de procedencia del 28% de las remesas a escala mundial (Banco Mundial, 2009). Esa reducción podría guardar relación con los modelos migratorios mundiales, que se caracterizan por una mayor diversidad de países de destino.
- Tras el terremoto en Haití, en enero de 2010, el Gobierno de los Estados Unidos de América concedió el estatuto de protección temporal a los haitianos que se encontraban en el país, lo que impide su deportación y les ofrece la posibilidad de trabajar. Los nacionales de Honduras, Nicaragua y El Salvador ya se benefician de ese estatuto (USCIS, 2010).
- Se estima que el 30% de la población de los Estados Unidos de América nacida en el extranjero se encuentra en situación irregular; las mujeres constituyen por lo menos el 40% de esa población (Latapi, A. et al., por publicarse).
- El Canadá también es un país de emigración: 1,3 millones de sus ciudadanos residían en el extranjero en 2005 —es decir, alrededor del 4% del total de la población. Los Estados Unidos de América son el principal país de destino, seguido del Reino Unido y Australia (Banco Mundial, 2008).
- Aunque no se dispone de datos sobre las remesas que se reciben en el Canadá, o se envían desde allí, el Canadá es probablemente una importante fuente de remesas: un estudio de Statistics Canada ha revelado que aproximadamente el 30% de los inmigrantes recién llegados remite una media de 1.450 dólares canadienses (alrededor de 1.350 dólares EE.UU.) por año (Statistics Canada, 2008).

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE^{13, 14}

- Se estima que el número de migrantes internacionales en América Latina y el Caribe aumentó de 6,5 millones en 2000 a 7,5 millones en 2010 (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009).
- Argentina y la República Bolivariana de Venezuela, con 1,4 y 1 millón de inmigrantes en 2010, respectivamente, siguen siendo los dos principales países de destino en América Latina y el Caribe, mientras que México ha sustituido al Brasil en el tercer lugar. Entre los diez principales países de destino de la región, la Argentina, el Paraguay, Puerto Rico y la República Bolivariana de Venezuela han experimentado una reducción del número de migrantes desde 2000 (véase el Gráfico 5). Por otro lado, en el Ecuador se ha registrado el mayor aumento relativo en comparación con 2000, situándose

CANADÁ

- La población estimada de inmigrantes en el Canadá en 2010 es de 7,2 millones, lo que constituye el 21% del total de su población (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009). Algo poco usual para un país de esta región es que la mayoría de los principales países de origen de esos inmigrantes (China, la India, Italia y el Reino Unido) no pertenecen a las Américas (Banco Mundial, 2008).

¹³ Esta sección comprende 14 países del Caribe (Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Cuba, Dominica, Granada, Granadinas, Haití, Jamaica, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y Trinidad y Tabago); 8 países de América Central (Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá); 12 países de América del Sur (Argentina, Brasil, el Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela), y 10 territorios dependientes o departamentos de ultramar (Anguila, Islas Vírgenes Británicas, Islas Caimán, Guyana Francesa, Guadalupe, Martinica, Antillas Neerlandesas, Puerto Rico, Islas Vírgenes de los Estados Unidos y las Islas Turcos y Caicos).

¹⁴ En anteriores versiones del *Informe sobre las Migraciones en el Mundo*, México se consideraba parte de América del Norte; sin embargo, con el propósito de que la definición regional se aproxime más a la proporcionada por otras organizaciones, en este Informe de 2010 se decidió incluir a México en la región de América Latina y el Caribe.

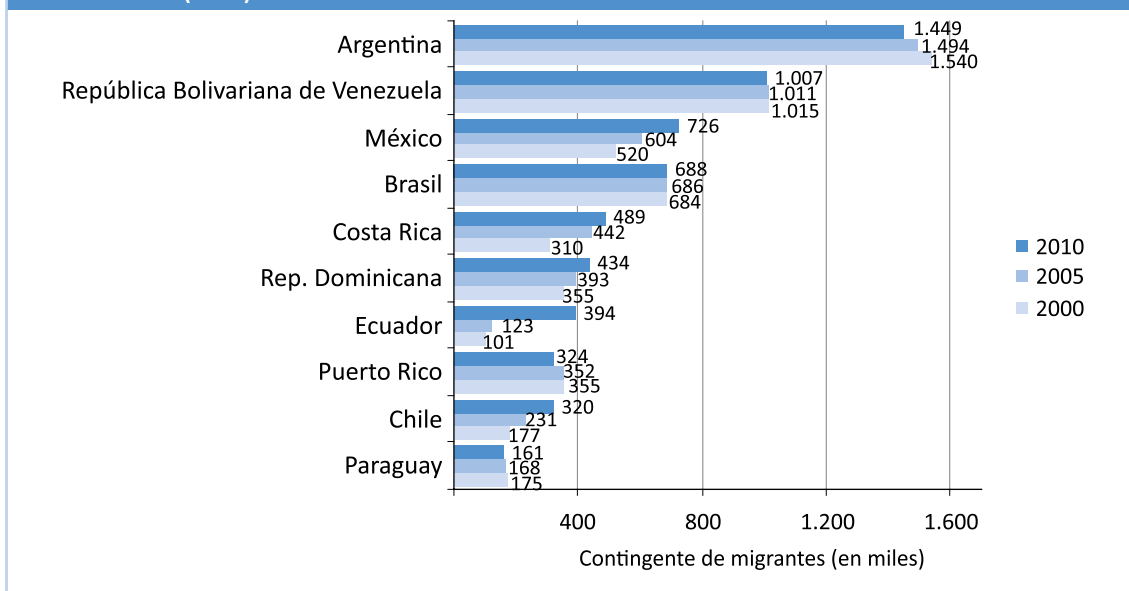
en el séptimo lugar entre los países de destino más importantes (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009).

- En relación con el tamaño de la población, los departamentos de ultramar y los territorios dependientes de los países más grandes tienen los mayores porcentajes de inmigrantes. Las Islas Caimán ocupan el primer lugar, seguidas de las Islas Vírgenes de los Estados Unidos y la Guyana Francesa

(Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009).

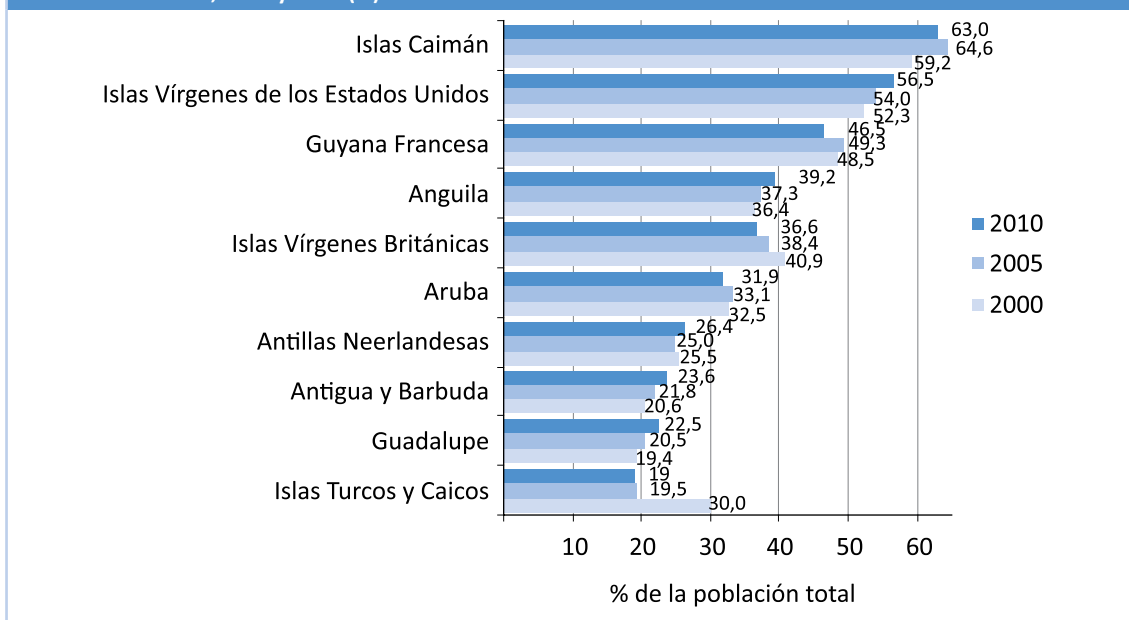
- La creciente participación de la mujer en el mercado laboral en los últimos decenios ha estado acompañada de la feminización de la migración en la subregión. La representación de la mujer en los contingentes de migrantes internacionales pasó del 44,2% en 1960 al 48,1% en 1980 y al 50,1% en 2010 (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009).

Gráfico 5a: Contingente de migrantes en América Latina y el Caribe - principales diez destinos en 2000, 2005 y 2010 (miles)



Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009.

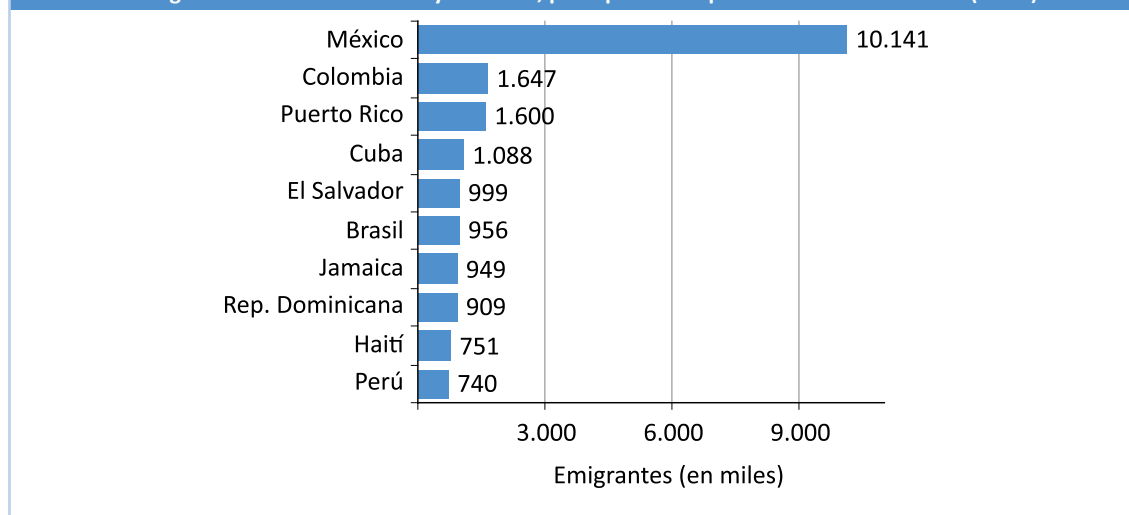
Gráfico 5b: Contingente de migrantes en América Latina y el Caribe, como porcentaje del total de la población, en 2000, 2005 y 2010 (%)



Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009.

- En los últimos decenios, América Latina y el Caribe se ha convertido en una región de emigración neta. Entre 2000 y 2010, las corrientes de emigración de los países de la región sobrepasaron las corrientes de inmigración en 11,0 millones de personas. Esa diferencia entre las corrientes de emigrantes e inmigrantes es mayor en América Central (6,8 millones), seguida de América del Sur (3 millones) y el Caribe (1,2 millones) (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009).
- De conformidad con los datos del Censo de 2000, hay alrededor de 26,6 millones de personas nacidas en América Latina y el Caribe que viven fuera de sus respectivos países (DRC, 2007). La emigración de los países de América Latina y el Caribe representa aproximadamente el 15% de la inmigración internacional en todo el mundo.
- Los principales países de emigración de la región son México, Colombia, Puerto Rico¹⁵ y Cuba, seguidos de El Salvador, el Brasil, Jamaica, la República Dominicana, Haití y el Perú (véase el Gráfico 6a). México es el principal país de emigración del mundo, con 10,1 millones de personas viviendo en el extranjero (alrededor del 10% de la población total del país) (DRC, 2007).
- Antigua y Barbuda, las Antillas Neerlandesas y las Islas Vírgenes de los Estados Unidos se cuentan entre los diez principales países que tienen tanto el mayor número de emigrantes como de inmigrantes en relación con el total de sus poblaciones (DRC, 2007; Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009).

Gráfico 6a: Emigrantes de América Latina y el Caribe, principales diez países de destino en 2000 (miles)

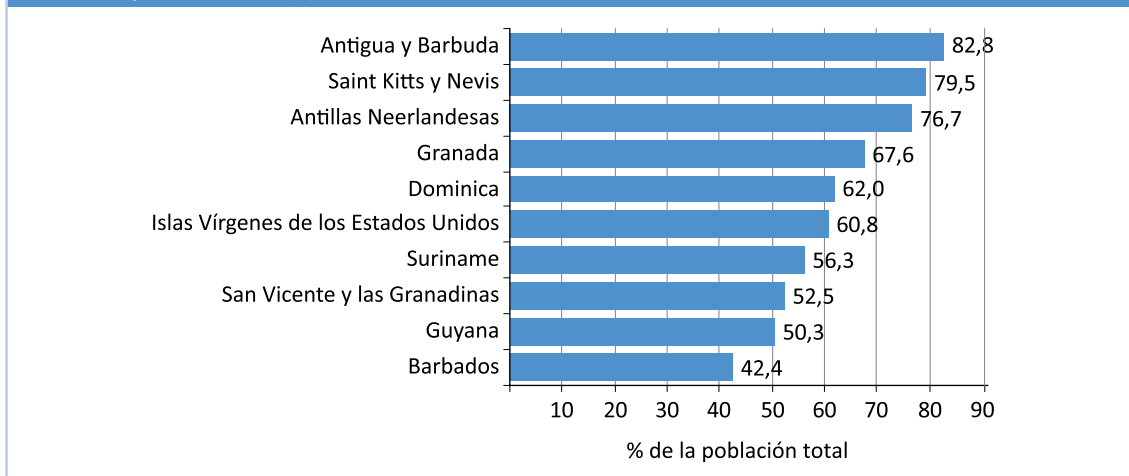


Nota: Estimaciones del DRC basadas en el Censo de 2000.

Fuente: DRC, 2007.

¹⁵ Los puertorriqueños son ciudadanos de los Estados Unidos de América y, en consecuencia, pueden viajar libremente a los Estados Unidos, donde reside alrededor del 90% de los migrantes puertorriqueños.

Gráfico 6b: Emigrantes en América Latina y el Caribe, como porcentaje del total de la población, principales diez países en 2000 (%)

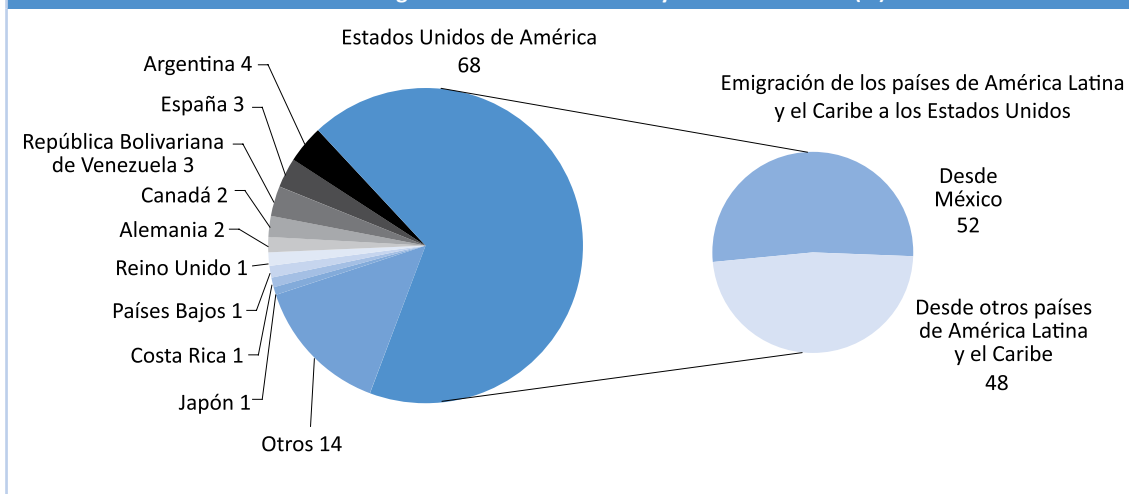


Fuente: Datos del DRC, 2007 y Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas 2008.

- De conformidad con los datos del Censo de 2000, los principales destinos de los migrantes de América Latina eran los Estados Unidos de América, la Argentina y España, seguidos de la República Bolivariana de Venezuela y el Canadá, con el 68% del total del contingente de emigración subregional residiendo en los Estados Unidos de América. Más de la mitad de esos

emigrantes provienen de México (véase el Gráfico 7). El corredor de inmigración entre México y los Estados Unidos de América es el más importante del mundo, con 9,3 millones de migrantes (DRC, 2007). Esa situación refleja la particular “relación histórica y geográfica” entre los Estados Unidos de América y México (Durand, 2009).

Gráfico 7: Países de destino de los emigrantes de América Latina y el Caribe en 2000 (%)



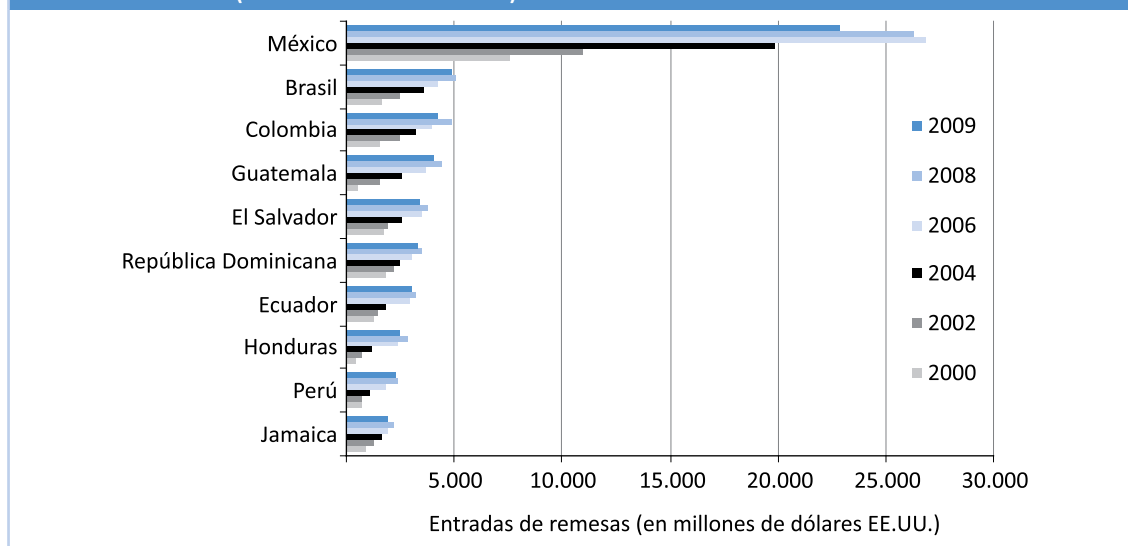
Nota: Las estimaciones del DRC se basan en los datos del Censo de 2000.

Fuente: Estimaciones del DRC, 2007.

- La emigración de América Latina y el Caribe hacia el Canadá, aunque numéricamente menos importante que las corrientes con destino a los Estados Unidos de América, ha registrado un considerable crecimiento en los últimos decenios, en particular la emigración proveniente de los países caribeños de habla inglesa (Pellegrino, 2003).
- La migración hacia los países de América Latina y el Caribe está dominada por los corredores entre los países limítrofes — desde el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, el Paraguay y el Uruguay hacia la Argentina; desde Colombia hacia la República Bolivariana de Venezuela; y desde Nicaragua hacia Costa Rica.
- La emigración hacia Europa se dirige predominantemente a España: los migrantes de países de América Latina y el Caribe constituyen aproximadamente el 38% del total de los inmigrantes en España (DRC, 2007).
- El Brasil es un caso poco común para un país latinoamericano, en el sentido de que recibe más migrantes que no provienen de la región. Sus corrientes de emigración extrarregional también son importantes: aproximadamente el 20% de los migrantes brasileños vive en el Japón, convirtiéndose así en el tercer grupo más numeroso de migrantes en el país (DRC, 2007). La mayoría de esos migrantes son de origen japonés, y su desplazamiento responde a las facilidades en materia de visado y a los salarios comparativamente altos (Durand, 2009).
- Los conflictos civiles en Colombia ocasionaron el desplazamiento de más de 200.000 civiles en el país en 2008. En general, el Gobierno estima que alrededor del 6% de la población (más de 2,5 millones de personas) está integrada por desplazados internos, lo que significa que Colombia acoge a una de las tres mayores poblaciones de desplazados internos del mundo (IDMC, 2009).
- Varios países de América Central y el Caribe dependen fuertemente de los migrantes que viven en el extranjero. En Honduras y Nicaragua (América Central), y en la República Dominicana, Haití y Guyana (Caribe), el 60% de la población tiene familiares en el extranjero, y alrededor de la mitad de esas familias recibe remesas (Orozco, 2009a).
- De conformidad con los datos sobre envío de remesas, proporcionados por el Banco Mundial, los países de América Latina y el Caribe recibieron 64.700 millones de dólares EE.UU. por concepto de remesas en 2008 (Banco Mundial, 2009), lo que representa alrededor del 1,5% del PIB regional. Eso la convierte en la región con el mayor nivel de remesas per cápita (Awad, 2009). Cuatro de cada cinco dólares EE.UU. de remesas que se envían a los países de América Latina y el Caribe provienen de migrantes en los Estados Unidos de América (Ratha et al., 2008).
- Dado que América Latina y el Caribe es una subregión de emigración, sus envíos de remesas son mucho más reducidos; en 2008 totalizaron 4.400 millones de dólares EE.UU. (Banco Mundial, 2009).
- México es el país con el mayor volumen de entrada de remesas, con 26.300 millones de dólares EE.UU. en 2008 (el 41% del total de las remesas recibidas en los países de la región), lo que lo convierte en el tercer mayor beneficiario de remesas del mundo. A escala regional, siguen a México el Brasil, Colombia y Guatemala (véase el Gráfico 8). En términos relativos, en 2007 las remesas representaron más del 10% del PIB en siete economías, seis de ellas en América Central y el Caribe: Guyana (25,8%), Honduras (21,5%), Jamaica (18,8%), El Salvador (18,2%), Haití (18,2%), Nicaragua (12,9%) y Guatemala (12,6%) (Banco Mundial, 2009).

Las entradas de remesas en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe empezaron a disminuir a partir de 2006. Eso ocurrió principalmente tras las primeras señales de estancamiento y descenso de la actividad en el sector de la construcción en los Estados Unidos de América y España —dos importantes lugares de destino de los emigrantes latinoamericanos, y dos economías particularmente afectadas por la recesión.

Gráfico 8: Entradas de remesas en los diez principales países beneficiarios de América Latina y el Caribe, 2000–2008 (millones de dólares EE.UU.)



Fuente: Datos sobre envíos de remesas de los migrantes, Banco Mundial, noviembre de 2009.

Efectos de la crisis económica

La crisis económica empezó en los Estados Unidos de América, con graves repercusiones que dieron lugar a una situación de desempleo que alcanzó el 9,2% en 2009, y a una reducción del 2,5% del PIB. El Canadá también experimentó un aumento del desempleo y la reducción del PIB (OCDE, 2009a). La CEPAL¹⁶ (2009) estima que en América Latina y el Caribe el PIB de la región bajó en un 3,1% a finales de 2009, con la resultante pérdida de 3,4 millones de puestos de trabajo.

Los países de América Central fueron más afectados por la crisis económica que los países de América del Sur debido a sus fuertes vínculos con la economía norteamericana (Cox, 2009).

Se espera una mejora de los resultados económicos de la región en 2010. Según las proyecciones, el PIB de la región debe aumentar en un 3,1% en 2010 y en un 3,6% en 2011. Sin embargo, muchos países pequeños de América Central, con una gran dependencia de las remesas de los migrantes, probablemente quedarán a la zaga en lo que respecta a la recuperación general de la economía (Banco Mundial, 2010).

Desempleo

- La creciente situación de desempleo en importantes países de destino, como España y los Estados Unidos de América, ha tenido efectos negativos en los trabajadores migrantes de América Latina y el Caribe. Las repercusiones de la recesión han afectado grandemente la situación laboral de los inmigrantes latinoamericanos en los Estados Unidos de América. En particular, la tasa de desempleo de los inmigrantes mexicanos y centroamericanos (11,4% en junio de 2009) es mayor que la tasa de desempleo de los nacionales (9,5%) y 2,6 veces superior a la tasa registrada en 2007 (4,4%) (Fix et al., 2009). La vulnerabilidad de los migrantes a los efectos de la recesión obedece a su excesiva concentración en sectores como la construcción (13% de los trabajadores migrantes) y la manufactura, que fueron los más afectados por la recesión; entre enero de 2007 y los primeros meses de 2009 se produjo la pérdida de 1,1 millones de puestos de trabajo en la construcción. Los migrantes también tienen una importante representación en el sector de la hostelería de América del Norte, que sufrió importantes pérdidas de puestos de trabajo (OCDE, 2009b). Los trabajadores migrantes desempeñan, asimismo, un número desproporcionado de trabajos temporales y vulnerables o de jornada parcial en los sectores del comercio al por

¹⁶ La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) es una de las cinco comisiones regionales del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Se creó en 1948 y presta apoyo a los gobiernos en el desarrollo económico y social de esa región.

menor, la alimentación y la construcción (OCDE, 2009b). En Portugal había más de 10.000 migrantes brasileños desempleados a finales de 2009 (OIM, 2010).

Las mayores tasas de desempleo de los migrantes no obedecen exclusivamente a su excesiva representación en sectores particularmente sensibles al ciclo comercial. Los grupos minoritarios y de inmigrantes de los Estados Unidos de América han sido afectados de manera distinta, lo que indica que factores que trascienden el estatuto de inmigración, como la educación, el dominio de idiomas o la duración de la permanencia, también son importantes. Además, la crisis económica ha sido más difundida que anteriores recesiones y ha ocasionado pérdidas de puestos de trabajo en una gran variedad de industrias (OCDE, 2009b). Las encuestas entre los migrantes en los Estados Unidos de América realizadas en 2008 encontraron que la mayoría de los migrantes que enviaban remesas consideraban que su situación laboral era inestable (Orozco, 2009a).

La falta de protección social de los migrantes en algunos países, como los Estados Unidos de América, hace que los migrantes sean particularmente vulnerables en períodos de crisis económica. Los inmigrantes legales recién llegados y los indocumentados no tienen derecho a recibir prestaciones por desempleo ni a participar en programas de subempleo. Los inmigrantes indocumentados tampoco pueden participar en todos los programas de prestaciones y servicios federales, salvo en algunos servicios de emergencia mínimos (Orozco, 2009a).

En marzo de 2009, la tasa de desempleo en España, otro importante país de destino de los migrantes de América Latina y el Caribe, se situaba en el 17,4% —un aumento de 1,8 millones de trabajadores desempleados, en comparación con marzo de 2008 (OCDE, 2009c). Los trabajadores migrantes tienen una amplia representación en el sector de la construcción, que registró un 107% de aumento del desempleo (Awad, 2009; OIM, 2010).

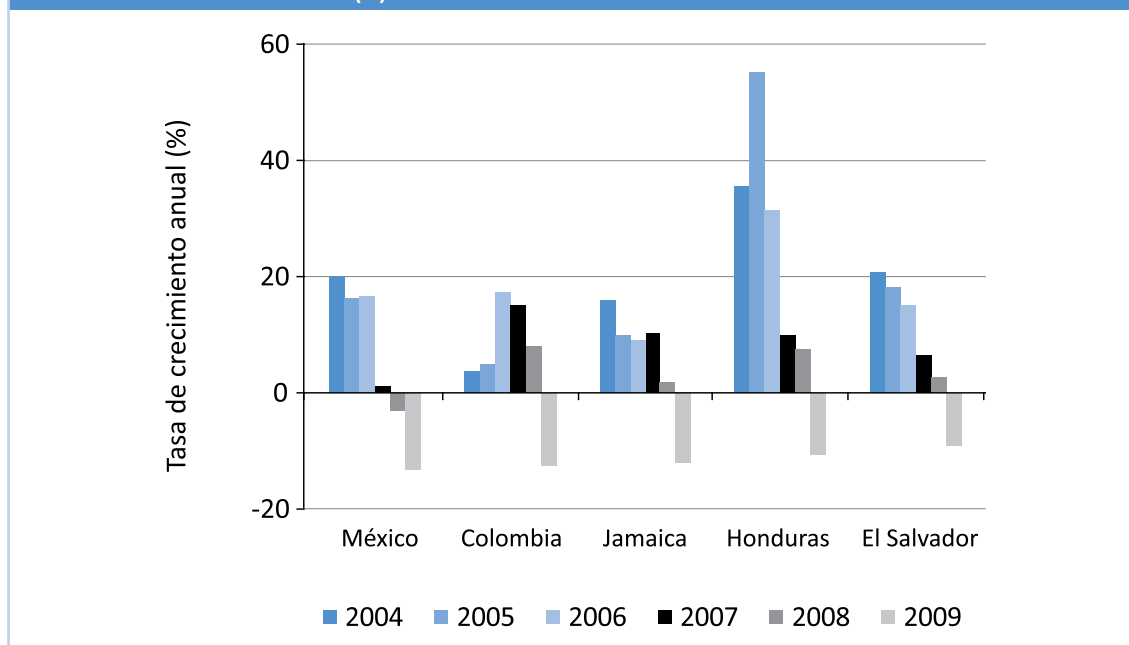
Remesas

La creciente situación de desempleo, aunada a controles de la inmigración y fluctuaciones de los tipos de cambio, afecta las decisiones en materia de remesas de los trabajadores migrantes y ha tenido importantes repercusiones en las corrientes de remesas (Ratha, D. y S. Mohapatra, 2009).

Las repercusiones de la crisis económica en las remesas de los migrantes se hicieron sentir fuertemente y desde un comienzo en América Latina y el Caribe debido a los vínculos existentes con España y los Estados Unidos de América —dos de los primeros países gravemente afectados por la recesión, y lugares de destino muy importantes de los migrantes latinoamericanos.

Las remesas hacia América Latina y el Caribe, que habían aumentado en más del 15% entre 2000 y 2006, aminoraron su crecimiento en 2007 y 2008 (Banco Mundial, 2009), principalmente como resultado de los problemas en el mercado laboral de los Estados Unidos de América (Ratha et al., 2009a). Las previsiones del Banco Mundial indicaban que las corrientes de remesas con destino a la región bajarían en un 9,6% en general a fines de 2009 (Banco Mundial, 2010). Era previsible la reducción de las entradas de remesas en todos los países de América Latina y el Caribe en 2009, y las reducciones más importantes se produjeron en México, Colombia, Jamaica, Honduras y El Salvador. México resultó el país más afectado por la recesión, pues fue el primero en sentir los efectos de la crisis, con un 3% de reducción de las remesas entre 2007 y 2008, experimentando la mayor reducción en 2009: el 13% (véase el Gráfico 9).

Gráfico 9: Beneficiarios de remesas en América Latina y el Caribe con las mayores reducciones del ingreso de remesas en 2004–2009 (%)



Nota: Los datos sobre las entradas de remesas en 2009 son estimaciones.

Fuente: Datos sobre entradas de remesas de los migrantes, Banco Mundial, noviembre de 2009.

- De conformidad con los datos más recientes de los bancos centrales, esa reducción parece haber tocado fondo, pero se espera que tras la recuperación de la economía estadounidense las remesas empezarán a aumentar nuevamente (Ratha et al., 2010).
- Se estima que 1 millón de familias que anteriormente recibían remesas no recibieron dinero en 2009, y que otros 4 millones de familias recibieron un 10% menos que en años anteriores. Algunas familias podrían haber perdido hasta el 65% del total de los ingresos (Orozco, 2009a).
- Los países andinos de América del Sur también han sido afectados por las reducciones de las corrientes de remesas de España. Las remesas al Ecuador bajaron en un 13% en el tercer trimestre de 2008 (Santiso, 2009).
- Hasta el tercer trimestre de 2009 las corrientes de remesas a los países de la región de América Latina y el Caribe registraban reducciones superiores a lo previsto. Sin embargo, la reducción de las corrientes parece estar tocando fondo en la mayoría de los países de la región. Cabe esperar también que las remesas tengan mayor estabilidad que las corrientes de capital privado y adquieran aún mayor importancia como fuente de financiación externa en muchos países en desarrollo (Ratha et al., 2009b).
- No obstante, se estima que en el período 2010-2011 sólo se registrará una modesta recuperación de las remesas, debido a la fragilidad del mercado laboral de los Estados Unidos de América y de otros países de ingresos altos (Banco Mundial, 2010).

La migración irregular

- Los datos del Servicio de Patrulla de Fronteras de los Estados Unidos de América indican que las fluctuaciones en las detenciones de migrantes guardan estrecha relación con los cambios en la demanda laboral. Dado el elevado porcentaje de la migración irregular de México a los Estados Unidos de América en 2008 (se estima que el 55% de los migrantes mexicanos, y entre el 80 y 85% de los recién llegados a los Estados Unidos de América eran migrantes no autorizados), el reciente agudo descenso de las corrientes migratorias provenientes de México (de 1 millón en 2006 a 600.000 en 2009), se debe, en gran medida, a que los posibles migrantes mexicanos ilegales decidieron permanecer en su país, ya que prácticamente no se han producido cambios en los niveles de la inmigración legal. En consecuencia, el número de mexicanos en los Estados Unidos de América en general se mantuvo invariable durante un período

en el que se podría haber esperado que aumentara en 1 millón (Fix et al., 2009).

- Sin embargo, la tendencia decreciente de la migración irregular es consecuencia de una combinación de la recesión con la aplicación de controles más estrictos del ingreso de trabajadores indocumentados (Martin, 2009). Además de una considerable reducción de la demanda laboral en sectores económicos que tradicionalmente empleaban trabajadores migrantes, muchos países de destino han reforzado sus medidas internas contra los empleadores de migrantes en situación irregular, intensificando al mismo tiempo la aplicación de programas de retorno, haciendo cumplir con más rigor las leyes sobre residencia y aplicando medidas más estrictas de control en fronteras (Fix et al., 2009).

El retorno

- La crisis no ha ocasionado un retorno masivo de trabajadores migrantes de América Latina y el Caribe a sus países de origen (Awad, 2009). Las corrientes migratorias de muchos países parecen haber sido negativamente afectadas por la crisis financiera y por mercados laborales débiles en los países de destino, pero las corrientes siguen siendo positivas.
- La migración de retorno por lo general está más vinculada a las condiciones en el país de origen que a las existentes en el país de destino (Papademetriou y Terrazas, 2009).
- Las encuestas llevadas a cabo en 2008 indicaron que sólo el 10% de los migrantes en los Estados Unidos de América tenía previsto retornar a su país de origen, y ninguno tenía previsto hacerlo en el transcurso de un año (Orozco, 2009a).
- La salida neta de mexicanos de los Estados Unidos de América descendió en más del 50% entre agosto de 2007 y agosto de 2008 (INEGI, de conformidad con Awad, 2009), y otros datos provenientes del Estudio del Gobierno mexicano sobre la migración en la frontera norte de México indican que la migración de retorno de los Estados Unidos de América parece haber disminuido en los últimos años. Unos 210.000 migrantes retornaron en el primer trimestre de 2007, en comparación con aproximadamente 199.000 durante el primer trimestre de 2008, y 166.000 en el primer trimestre de 2009. El retorno a México parece haber sido mayor durante la última recesión en 2001 (240.000) (Fix et al., 2009).

- La crisis en España también produjo una reducción de las corrientes de inmigrantes, aunque la gran mayoría de los migrantes latinoamericanos parece permanecer en el país, sobre todo a causa del debilitamiento de la economía en sus países de origen (Fix et al., 2009).
- No se prevé una gran reducción de la migración intrarregional, como la que se da entre los países de América Central. La mano de obra extranjera seguirá teniendo demanda para la elaboración de productos de exportación tradicionales como el café, el azúcar y las frutas, que son los sectores en los que se encuentran las mayores agroempresas de la subregión, y son importantes fuentes de demanda de trabajadores migrantes (OIT, 2009).
- Los gobiernos de los países de destino han adoptado una serie de respuestas normativas con el fin de alcanzar tres objetivos principales: proteger los mercados laborales de los trabajadores nacionales, limitar la entrada de migrantes, y alentar su partida.

Respuestas normativas

- Algunos de los principales países de destino de los migrantes de América Latina y el Caribe aplican políticas que hacen que sea más difícil contratar trabajadores extranjeros. Las medidas de estímulo financiero de los Estados Unidos de América, por ejemplo, imponen limitaciones a la contratación de extranjeros si se dispone de trabajadores nacionales, y en 2009 España redujo en un 90%, en comparación con 2008, el cupo de contratación en el extranjero de trabajadores no estacionales (OIM, 2010). El Canadá no modificó sus cupos de inmigración permanente y temporal, pero aplicó requisitos más estrictos en los anuncios de vacantes, en especial para trabajos que no exigen especialización, o sólo requieren un bajo nivel de especialización (Awad, 2009). Esas políticas contribuyen a la actual reducción de las corrientes de migración laboral (OCDE, 2009b).
- Aunque en los últimos años no se han modificado los cupos máximos de los permisos de trabajo temporales en los Estados Unidos de América, los empleadores que utilizan permisos temporales están sujetos a procedimientos de autorización y mecanismos de control más estrictos, como el sistema denominado E-Verify para verificar el estatuto de inmigración de los nuevos empleados. Además, la renovación de los permisos es ahora más difícil (OCDE, 2009a).

- Esas medidas dieron lugar a una reducción del 16% en la concesión de visados del tipo H-1B (el principal tipo de visado temporal para trabajo) en 2008 y, en 2009, por primera vez, no se agotó el cupo de visados de tipo H-1B en la primera semana de aceptación de las solicitudes (OCDE, 2009a).
- Además de ser afectados por la recesión en los Estados Unidos de América, los inmigrantes también están sujetos a un mayor control en fronteras y deportación. En 2007, se procedió a la deportación de 320.000 migrantes, aproximadamente; el 96% era de América Latina. Desde 2004 las deportaciones se han incrementado en un 50% en general (Orozco, 2009a). Entre los años fiscales de 2004 y 2009, el presupuesto para la aplicación del control de fronteras del Gobierno de los Estados Unidos de América aumentó en un 82% —de 6.000 millones de dólares EE.UU. a 10.100 millones de dólares EE.UU.—debido, en gran medida, al aumento del número de agentes de patrullaje en fronteras y a la construcción de vallas físicas y virtuales a lo largo de la frontera entre los Estados Unidos de América y México (Meissner y Kerwin, 2009).
- En respuesta al creciente desempleo, España y el Japón ofrecen incentivos económicos, como el pago de un billete de retorno al país de origen y el pago de sumas en efectivo a cambio de la promesa de los migrantes de salir del país por un determinado período de tiempo, o incluso indefinidamente.
- En 2009, España (el principal país de destino de los migrantes sudamericanos en Europa) ofreció bonificaciones para el retorno al país de origen de los extranjeros no pertenecientes a la UE que salieran de España por un período mínimo de tres años, y el Japón empezó a aplicar un programa a través del cual se abonaba la suma de 3.000 dólares EE.UU. a los inmigrantes desempleados descendientes de japoneses provenientes de América Latina (principalmente del Brasil y el Perú), además de 2.000 dólares EE.UU. por cada dependiente, para que retornaran a sus países de origen hasta que mejoraran las condiciones económicas en el Japón (Ratha et al., 2009b).
- Los resultados alcanzados por esos programas hasta la fecha han sido modestos: durante los primeros ocho meses del programa de España, sólo se inscribieron 5.391 personas (5% de la población que reunía los requisitos exigidos), siendo el 90% latinoamericanos, principalmente del Ecuador (OIM, 2010). España y otros países europeos están considerando la posibilidad de aplicar otras medidas de control de la inmigración, en parte debido a la escasa respuesta a los incentivos financieros (Ratha et al., 2009b).
- Algunos países de América Latina y el Caribe aplican medidas de ayuda directa a los migrantes que retornan. Además, las políticas sociales y laborales que se aplican para hacer frente a las consecuencias de la crisis económica también pueden afectar las tendencias migratorias.
- El Ecuador tiene nuevos programas de ayuda para los migrantes que retornan. En 2007, se inició un plan denominado Bienvenido a Casa, para facilitar el retorno de diversas maneras, por ejemplo proporcionando un conjunto de medidas de ayuda y programas de reintegración social. El Ecuador también firmó un acuerdo con una universidad de Madrid para iniciar un programa de formación para los nacionales del Ecuador que retornan con la intención de trabajar en el sector agrícola del país (Awad, 2009). Colombia también ha puesto en práctica un plan de ayuda a los colombianos que retornan al país. El programa Bienvenido a Casa (iniciativa del Alcalde de Bogotá, el Ministerio de Relaciones Exteriores y la OIM), facilita el proceso para las personas que necesitan ayuda psicosocial o jurídica, orientación en relación con el ingreso al mercado laboral, acceso a servicios de educación y salud, y apoyo para establecer proyectos para generación de ingresos.
- En algunos países cabe esperar que las políticas destinadas a aliviar las consecuencias de la crisis económica en los mercados laborales tengan repercusiones en las tendencias de la migración. La utilización del seguro contra el desempleo es cada vez mayor, y se presta también más atención a las iniciativas que tienen en cuenta las repercusiones de la crisis a mediano y largo plazo, como las relativas a educación y formación profesional. El Perú ofrece un programa de readiestramiento laboral para las personas que han perdido el trabajo a consecuencia de la crisis, y Costa Rica tiene previsto proporcionar ayuda financiera a las familias con el fin de que los estudiantes puedan asistir a la escuela durante períodos más prolongados. Se están fortaleciendo, asimismo, las políticas gubernamentales de creación directa e indirecta de trabajo, particularmente en Chile y Colombia. Por último, programas como Mi Primer Empleo y ProJoven, que centran su interés en el desempleo entre los jóvenes, están siendo objeto de mayor atención en la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Honduras, México y el Perú (CEPAL/OIT, 2009).

Referencias

- Awad, I.**
2009 *The global economic crisis and migrant workers: Impact and response*, Organización Internacional del Trabajo (OIT) y Programa de Migración Internacional (OIM), Ginebra.
- Banco Mundial**
2008 *Migration and Remittances Factbook 2008*, Banco Mundial, Washington, D.C.
2009 *Migrant remittance inflows*, datos más recientes, noviembre de 2009, Banco Mundial, Washington D.C., [http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/RemittancesData_Nov09\(Public\).xls](http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/RemittancesData_Nov09(Public).xls)
2010 *Global Economic Prospects 2010*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Centro de Vigilancia de los Desplazamientos Internos (IDMC)**
2009 *Internal Displacement: Global Overview of Trends and Developments in 2008*, IDMC, Ginebra.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)**
2009 *Economic Survey of Latin America and the Caribbean, 2008–2009*, Naciones Unidas, Washington, D.C.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización Internacional del Trabajo (OIT)**
2009 Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe: Crisis y mercado laboral, Boletín CEPAL/OIT, junio, Núm. 1.
- Cox, P.**
2009 “Latin America in 2009: Confronting the Impact of the Global Crisis”, transcripción de un discurso pronunciado en el Centro Internacional Woodrow Wilson, jueves 5 de febrero, Grupo del Banco Mundial, Washington, D.C.
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas**
2008 *Previsiones demográficas mundiales: Revisión de 2008*, Naciones Unidas, División de Población, Nueva York, <http://esa.un.org/unpp/index.asp?panel=2>
2009 *Trends in International Migrant Stock: The 2008 Revision*, POP/DB/MIG/Rev.08, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División de Población, Nueva York, <http://esa.un.org/migration/>
- Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty (DRC)**
2007 Global Migrant Origin Database, actualizada en marzo de 2007, DRC, Universidad de Sussex, http://www.migrationdrc.org/research/typesofmigration/Global_Migrant_Origin_Database_Version_4.xls
- Durand, J.**
2009 *Processes of Migration in Latin America and the Caribbean (1950–2008)*, PNUD, Nueva York, http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2009/papers/HDRP_2009_24.pdf
- Fix et al.**
2009 *Migration and the Global Recession*, informe encargado por el BBC World Service, MPI, Washington, D.C., <http://www.migrationpolicy.org/pubs/MPI-BBCreport-Sept09.pdf>
- Houle, R. y G. Schellenberg**
2008 *Remittance Behaviours Among Recent Immigrants in Canada*, Statistics Canada, Ottawa, <http://www.statcan.gc.ca/pub/11f0019m/11f0019m2008312-eng.pdf>
- Instituto de Política Migratoria**
2008 Region and Country or Area of Birth of the Foreign-Born Population: 2008, MPI, Washington, D.C., http://www.migrationinformation.org/datahub/charts/MPIDataHub-Region-birth-1960-2008_table.xls
- Latapí, A. et al.**
2010 *The Future of Migration Policies in the Americas*, Documento de antecedentes elaborado en el marco del Informe sobre las Migraciones en el mundo 2010, de la OIM, CIESAS, México.
- Martin, P.**
2009 *The Recession and Migration: Alternative Scenarios*, International Migration Institute Working Papers, Paper 13, Universidad de Oxford, Oxford.
- Meissner, D. y D. Kerwin**
2009 *DHS and Immigration: Taking Stock and Correcting Course*, Instituto de Política Migratoria, Washington, D.C.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT)**
2009 *Panorama Laboral de América Latina y El Caribe 2008*, OIT, Lima.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)**
2009a *OECD Economic Outlook*, Volume 2009/2, OCDE, París.

2009b *International Migration Outlook*, SOPEMI 2009 Edition, OCDE, París.

2009c *International Migration and the Financial Crisis: Understanding the Links and Shaping Policy Responses*, OCDE, París.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

2010 *Migration and the Economic Crisis in the European Union: Implications for Policy*, OIM, Bruselas.

Orozco, M.

2009a *Migration and Remittances in times of recession: Effects on Latin American economies*, abril, Diálogo Interamericano, Washington, D.C. <http://www.thedialogue.org/page.cfm?pageID=32&pubID=1943>

2009b *Understanding the Continuing Effect of the Economic Crisis on Remittances to Latin America and the Caribbean*, agosto, Diálogo Interamericano, Washington, D.C., <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=2100503>

Papademetriou, D.G. y A. Terrazas

2009 *Immigrants and the Current Economic Crisis: Research Evidence, Policy Challenges, and Implications*, Instituto de Política Migratoria, Washington, D.C.

Pellegrino, A.

2003 *La migración internacional en América Latina y el Caribe: tendencias y perfiles de los migrantes*, Serie sobre Población y Desarrollo, documento No. 35, Naciones Unidas, CEPAL, Santiago, Chile.

Ratha, D. et al.

2008 *Migration and Development Brief 8*, Equipo sobre migración y remesas, Grupo de análisis de las perspectivas de desarrollo, Banco Mundial, Washington, D.C.

2009a *Migration and Development Brief 10*, Equipo sobre migración y remesas, Grupo de análisis de las perspectivas de desarrollo, Banco Mundial, Washington, D.C.

2009b *Migration and Development Brief 11*, 3 de noviembre, Equipo sobre migración y remesas, Grupo de análisis de las perspectivas de desarrollo, Banco Mundial, Washington, D.C.

2010 *Migration and Development Brief 12: Outlook for Remittance Flows 2010–2011: Remittance flows to developing countries remained resilient in 2009, expected to recover during 2010–2011*, Banco Mundial, Washington, D.C., <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/MigrationAndDevelopmentBrief12.pdf>

Ratha, D. y S. Mohapatra

2009 *Migration and Development Brief 9*, Equipo sobre migración y remesas, Grupo de análisis de las perspectivas de desarrollo, Banco Mundial, Washington, D.C.

Santiso, J.

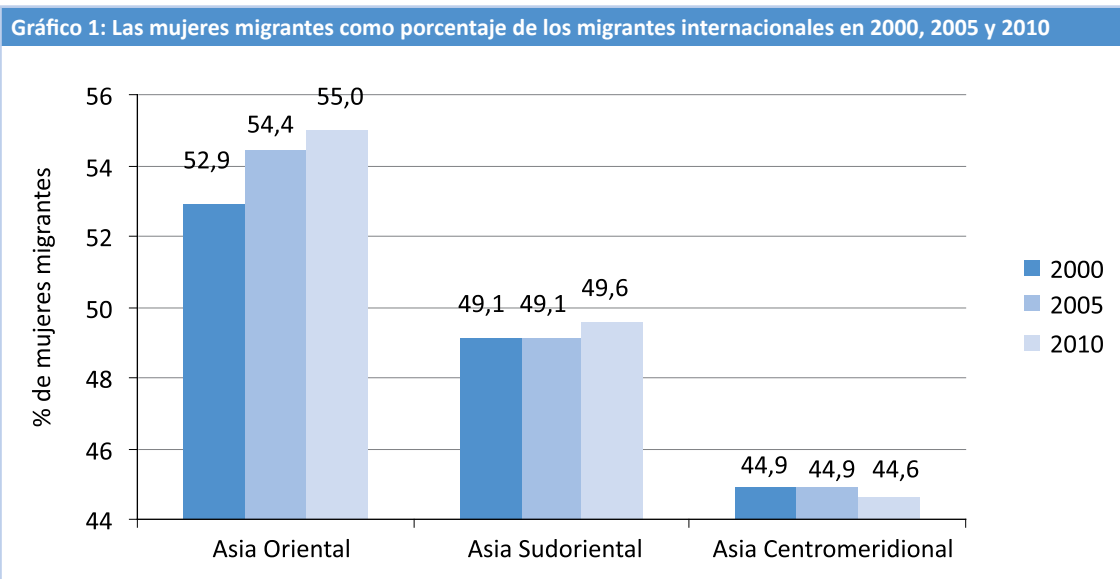
2009 *Remittances to Latin America: Victims of the Crisis?* Infolatam, París.

Servicio de Ciudadanía e Inmigración de los Estados Unidos

2010 Temporary Protected Status, <http://www.uscis.gov>

PANORAMA REGIONAL DE ASIA

- Se estima que en 2010 el contingente de migrantes internacionales en Asia¹⁷ alcanzará 27,5 millones, lo que representa poco menos del 13% de la cifra total a escala mundial (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009).
- Se ha registrado un ligero aumento del número de mujeres migrantes internacionales en todas las subregiones de Asia, con excepción de Asia centromeridional. Casi la mitad de los migrantes internacionales en Asia (48%) son mujeres (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009; véase el Gráfico 1).



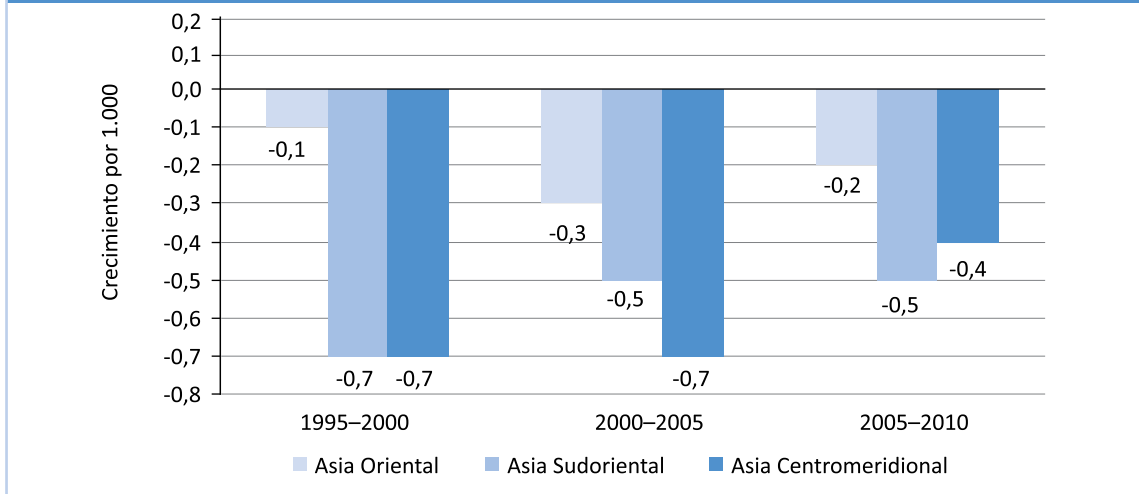
Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009.

¹⁷ En estos datos no están incluidos los países de Asia Central de la antigua Unión Soviética (Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán y Turkmenistán) ni Turquía. Consúltese el panorama regional de Europa para datos sobre esos países.

- La tasa neta de migración de Asia sigue siendo negativa: -0,3 por 1.000 habitantes entre 2005 y 2010. Lo mismo ocurre en las subregiones de Asia (véase el Gráfico 2). Los cinco principales países con tasas negativas en 2005-2010 son Sri Lanka (-3), la República Democrática Popular Lao (-2,4), Myanmar y Filipinas (-2) y el Pakistán (-1,6). Por el contrario, Singapur y Macao (China), siguen teniendo tasas

netas de migración elevadas, con 22 y 19,3 por 1.000 habitantes, respectivamente, en 2005 y 2010. La Región Administrativa Especial de Hong Kong (China), y Bhután figuran entre los pocos países de Asia con tasas netas de migración positivas (3,3 y 2,9, respectivamente) (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2008).

Gráfico 2: Tasa neta de migración por 1.000 habitantes en 1995–2000, 2000–2005 y 2005–2010



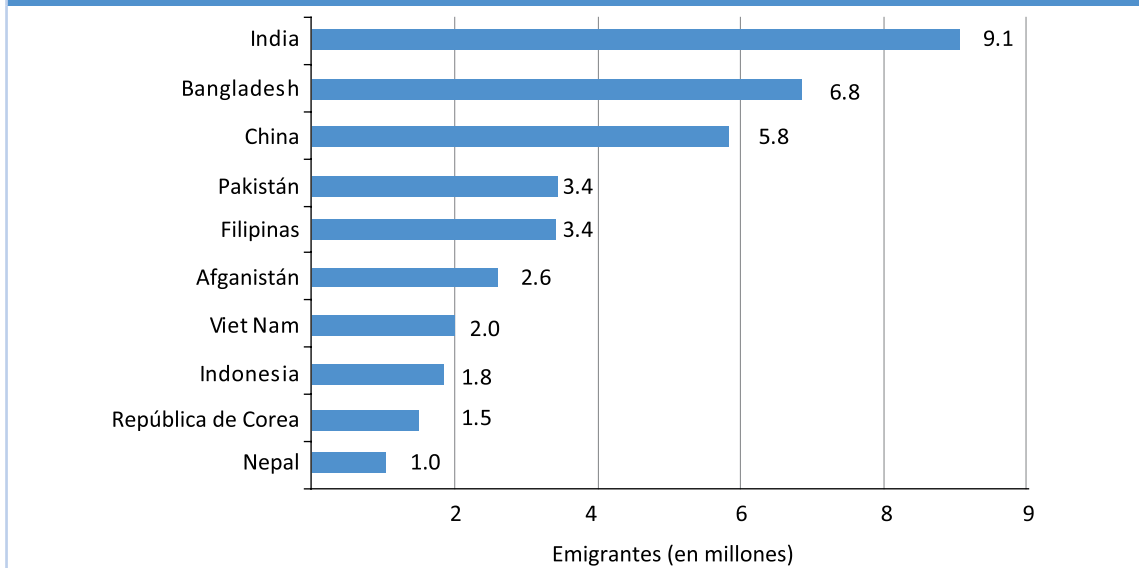
Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2008.

- En cifras absolutas, China, Bangladesh y la India figuran entre los principales diez países de emigración del mundo (Banco Mundial, 2008). De conformidad con los datos del Censo de 2000, el Pakistán, con 3.426.337 de migrantes, y Filipinas, con 3.399.794, siguen siendo importantes países de origen de migrantes que se

desplazan dentro y fuera de la región (DRC 2007; véase el Gráfico 3).

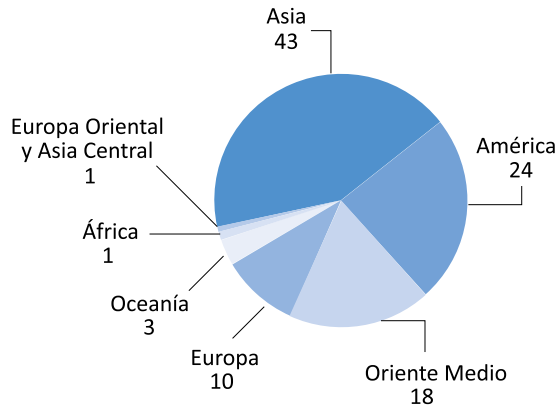
- Aproximadamente el 37% de los migrantes asiáticos se dirige a países de la OCDE; de los restantes, el 43% emigra dentro de la región, y los demás se dirigen a otros países fuera de la región (véase el Gráfico 4a).

Gráfico 3: Los diez principales países de emigración de Asia en 2000 (millones)



Nota: Las estimaciones del DRC se basan en los datos del Censo de 2000.
Fuente: DRC, 2007.

Gráfico 4a: Contingente de emigrantes de Asia, por destino, en 2000 (%)

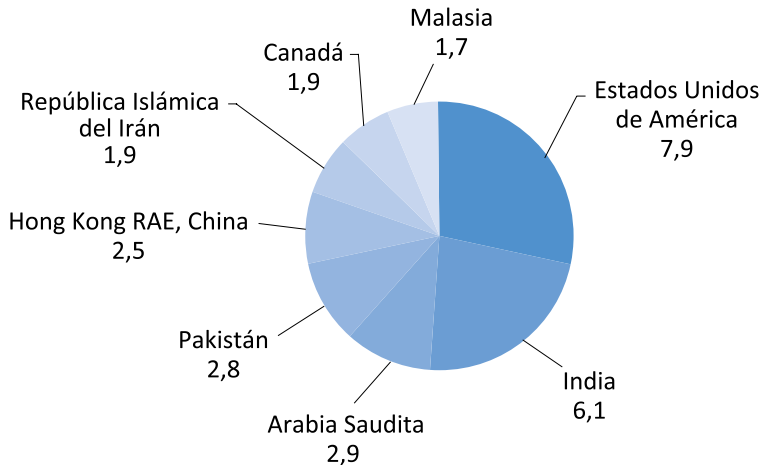


Nota: Las estimaciones del DRC se basan en los datos del Censo de 2000.
Fuente: DRC, 2007.

- De conformidad con los datos del Censo de 2000, los Estados Unidos de América eran el principal destino de los asiáticos, con 7.880.298 millones de emigrantes. Sin embargo, los países de Asia también son importantes destinos de los migrantes de la región; la India tenía 6,1 millones de inmigrantes de países asiáticos,

principalmente de Bangladesh y el Pakistán, seguida del Pakistán (con casi 2,8 millones de migrantes intrarregionales), la Región Administrativa Especial de Hong Kong (alrededor de 2,5 millones),¹⁸ la República Islámica del Irán (casi 1,9 millones) y Malasia (casi 1,7 millones) (DRC, 2007; véase el Gráfico 4b).

Gráfico 4b: Contingente de emigrantes de Asia, por país de destino, en 2000 (millones)



Nota: Las estimaciones del DRC se basan en los datos del Censo de 2000.
Fuente: DRC, 2007.

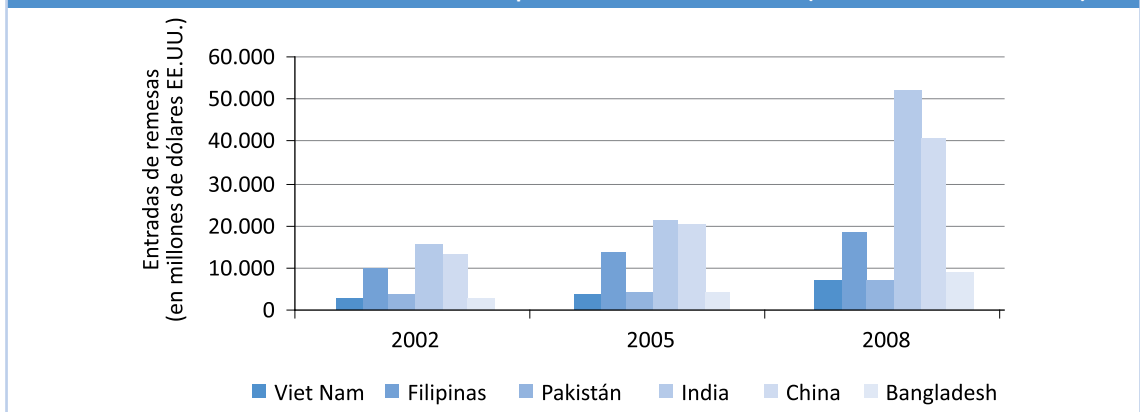
- Cuatro de los diez principales corredores migratorios del mundo incluyen países asiáticos, siendo el principal el de Bangladesh-India (3,5 millones de migrantes en 2005), seguido de los corredores India-Emiratos Árabes Unidos (2,2 millones), Filipinas-Estados Unidos de América, y Afganistán-Irán (ambos con 1,6 millones) (Banco Mundial, 2008).

- La migración de indocumentados es un problema cada vez más difundido en la región. Se estima que algunas de las mayores corrientes de migración de indocumentados de Asia podrían figurar entre las corrientes migratorias contemporáneas de mayor volumen en su conjunto, ya que el corredor Bangladesh-India, por ejemplo, es utilizado por un total de 17 millones de personas (Hugo, 2010).

¹⁸ Cabe señalar que la migración a la Región Administrativa Especial de Hong Kong y a Macao (China), se compone fundamentalmente de migrantes de China Continental, a los que se considera personas nacidas en el extranjero.

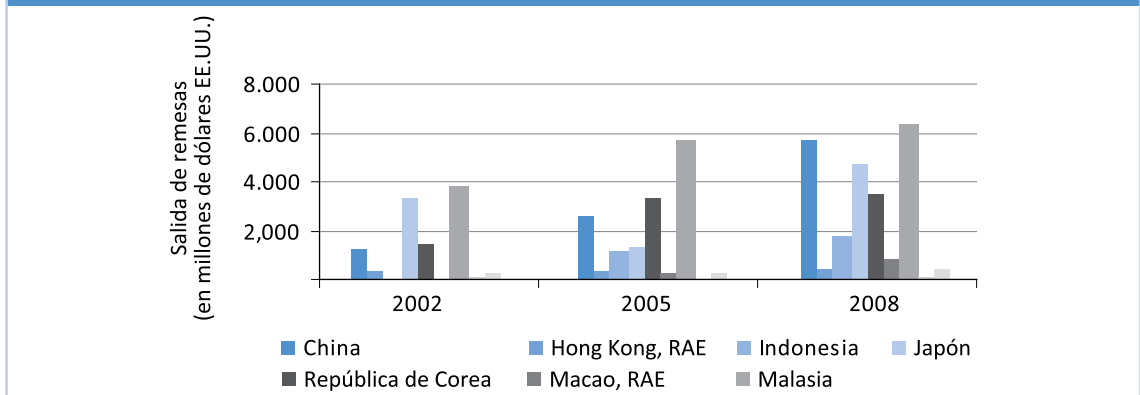
- El número de refugiados en Asia está aumentando: en 2005 había 2,9 millones de refugiados, en comparación con 3,9 millones en 2010, lo que representa el 14% del total de migrantes internacionales en la región y casi una cuarta parte de los refugiados en todo el mundo. El aumento de la población de refugiados en Asia Centro-meridional es el más grande registrado en todas las subregiones (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009).
- Se ha producido un aumento de la frecuencia y la intensidad de los peligros relacionados con desastres naturales, siendo ya bastante visibles las repercusiones de esa tendencia en Asia. En 2008, el terremoto que devastó la Provincia de Sichuan ocasionó el desplazamiento de 15 millones de personas en China, es decir, más del 40% del total de los desplazados por desastres naturales en 2008. Alrededor de 31 millones (86%) del total de las personas desplazadas por desastres en 2008 vivían en Asia. “De los 20 desastres que ocasionaron la mayoría de los desplazamientos en 2008, 17 ocurrieron en Asia” (IDMC/OCHA, 2009).
- El total del envío de remesas con destino a Asia fue de 162.500 millones de dólares EE.UU. en 2009 (39% del total de las remesas mundiales). Se trata sólo de una ligera disminución en comparación con los 165.800 millones de dólares EE.UU. que la región recibió en 2008. La India y China (que recibieron 47.000 millones de dólares EE.UU. cada una) representan más de la mitad de esas remesas; esos países también ocupan los lugares primero y segundo en la lista de los diez principales países beneficiarios de remesas del mundo. La lista también incluye a Filipinas (19.000 millones de dólares EE.UU.), Bangladesh (9.000 millones de dólares EE.UU.) y el Pakistán (8.600 millones de dólares EE.UU.) (Ratha et al., 2009; véase el Gráfico 5a).
- En 2008, los mayores volúmenes de salida de remesas se originaban en Malasia (6.400 millones de dólares EE.UU.), China (5.000 millones de dólares EE.UU.) y el Japón (4.800 millones de dólares EE.UU.) (Ratha et al., 2009; véase el Gráfico 5b).

Gráfico 5a: Entradas de remesas en determinados países de Asia en 2002–2008 (millones de dólares EE.UU.)



Fuente: Ratha et al., 2009.

Gráfico 5b: Salida de remesas de determinados países de Asia en 2002–2008 (millones de dólares EE.UU.)



Fuente: Ratha et al., 2009.

- En el tercer trimestre de 2009, la región podría incluso haber experimentado un resurgimiento de las remesas, ya que los migrantes enviaron dinero para ayudar a sus familiares afectados por desastres naturales, como los tifones en Filipinas y los terremotos en las Islas del Pacífico e Indonesia (Ratha et al., 2009).
- Karachi, Nagoya, Osaka, Seúl y Taipei son grandes zonas metropolitanas —ciudades con 1 millón de personas, o más— y un mínimo de 100.000 residentes nacidos en el extranjero. La Región Administrativa Especial de Hong Kong y Singapur son centros urbanos, con más de 1 millón de residentes nacidos en el extranjero (MPI, 2007).

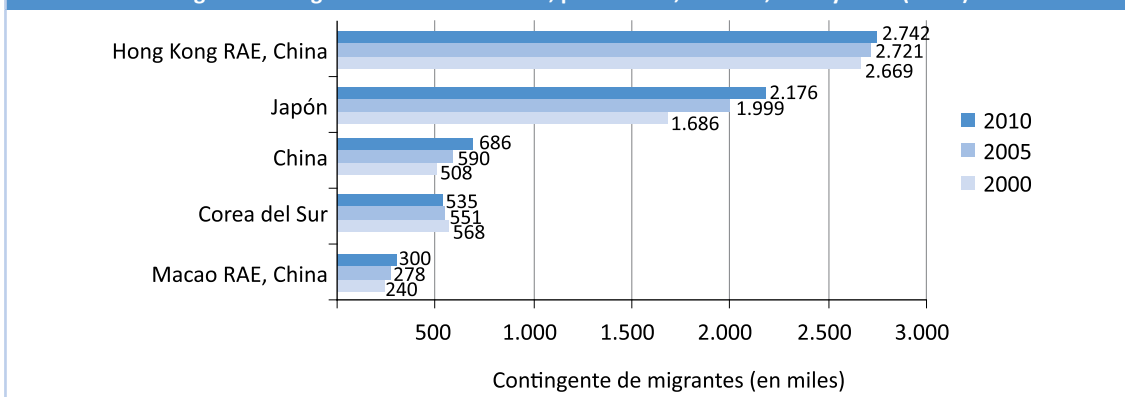
aprecia un crecimiento de sus contingentes de migrantes. Asia Oriental tiene el mayor porcentaje de mujeres migrantes internacionales de la región (55%).

- La Región Administrativa Especial de Hong Kong es el principal lugar de destino de los migrantes internacionales de Asia Oriental, con alrededor de 2,7 millones de migrantes, seguida del Japón (unos 2,2 millones). Aunque en 2000 ocupaba el cuarto lugar en la subregión como país de destino en términos absolutos, tras Corea del Sur, China sobrepasó a Corea del Sur en 2010 (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009; véase el Gráfico 6a).
- Si se considera a los migrantes como porcentaje del total de la población, Macao, China, surge como el principal lugar de destino de los migrantes, con el 54,7%, seguida de la Región Administrativa Especial de Hong Kong (38,8%), el Japón (1,7%), Corea del Sur (1,1%) y Mongolia (0,4%) en 2010 (véase el Gráfico 6b).

ASIA ORIENTAL

- Los países de Asia Oriental acogen a 6,5 millones de migrantes, aproximadamente, y en casi todos los países de esta subregión se

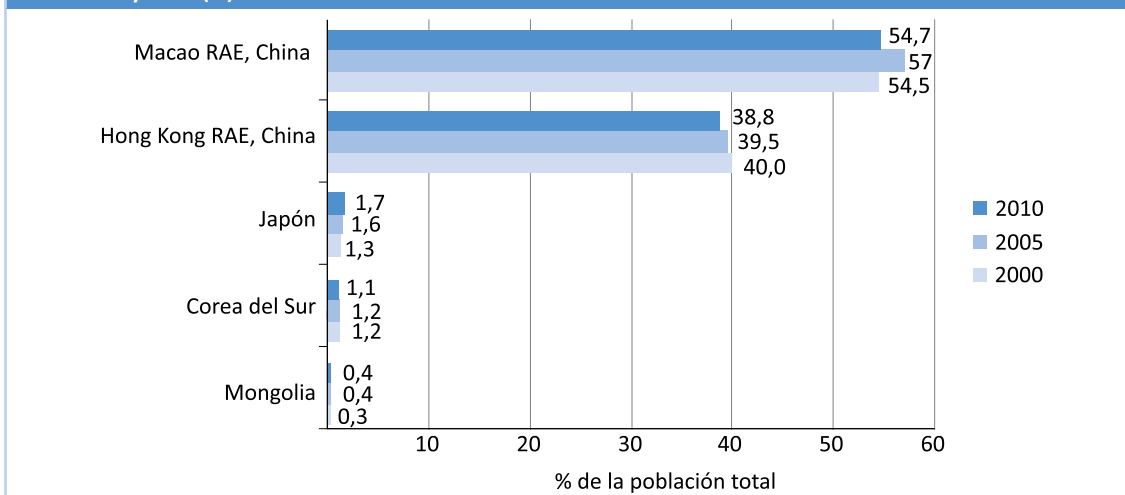
Gráfico 6a: Contingente de migrantes en Asia Oriental, por destino, en 2000, 2005 y 2010 (miles)



Nota: No se incluye en este Gráfico a los países de Asia Oriental a los que corresponden valores insignificantes en la escala.

Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009.

Gráfico 6b: Contingente de migrantes en Asia Oriental, como porcentaje del total de la población, en 2000, 2005 y 2010 (%)

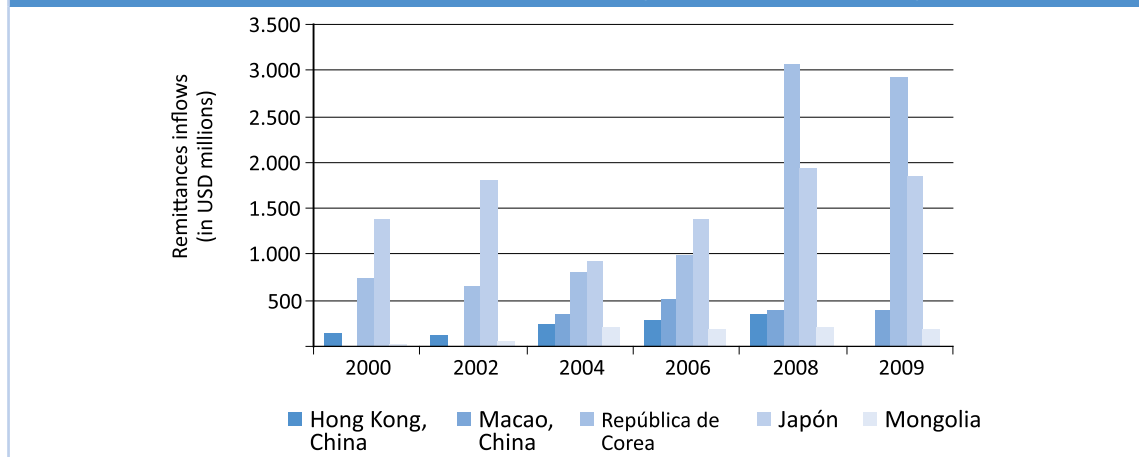


Nota: No se incluye en este Gráfico a los países de Asia Oriental a los que corresponden valores insignificantes en la escala.

Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009.

- Los países de Asia Oriental son el origen de alrededor de 10 millones de emigrantes, de los cuales casi 6 millones son chinos. De conformidad con el Censo de 2000, los Estados Unidos de América, con casi 3 millones de migrantes de Asia Oriental, son el principal país de destino, seguido del Japón (783.000), el Canadá (775.000) y Australia (casi 300.000). Además, la Región Administrativa Especial de Hong Kong recibe 2,3 millones de migrantes, provenientes casi exclusivamente de China (DRC, 2007).
- En 2009, las entradas de remesas disminuyeron ligeramente —de 55.000 millones de dólares EE.UU. en 2008 a 52.000 millones de dólares EE.UU. (Ratha et al., 2009).¹⁹ Los montos más elevados se remitieron a China y la República de Corea (véase el Gráfico 7). Junto con el Japón, esos dos países son también el origen de las mayores corrientes de remesas. En 2008, las remesas desde los países de Asia Oriental totalizaron 15.300 millones de dólares EE.UU.

Gráfico 7: Entradas de remesas en Asia Oriental en 2000–2009 (millones de dólares EE.UU.)



Nota: Las cifras correspondientes a 2009 son estimaciones.
Fuente: Ratha et al., 2009.

- Los estudiantes chinos constituyen casi el 25% de los estudiantes en Australia, lo que equivale a decir que son el contingente de estudiantes extranjeros más importante (Koser, 2009).
- Se aprecia un considerable aumento de la migración con fines de fundación de una familia (migración con fines de matrimonio) en Asia Oriental. Es lo que ocurre, especialmente, en Taiwán, Provincia de China, Corea del Sur y el Japón, y podría convertirse en una fuente de futura migración en cadena (Lee, 2009). En Corea, el número de inmigrantes naturalizados por matrimonio aumentó de 75.011 en 2005 a 109.564 en 2007 (Hugo, 2010). Ese marcado aumento de los matrimonios internacionales ha dado lugar a un creciente interés normativo en Corea en la promoción de la integración y el multiculturalismo.
- Dada su situación de sociedades en rápido envejecimiento, el Japón y Corea del Sur están considerando con mayor interés las posibilidades que ofrece la migración como parte de una estrategia para contrarrestar los costos de ese proceso en términos del mercado laboral y el bienestar social. La

opinión pública en el Japón, especialmente entre la generación más joven, parece estar adoptando actitudes más favorables con respecto a ese tema (Llewellyn y Hirano, 2009).

ASIA SUDORIENTAL

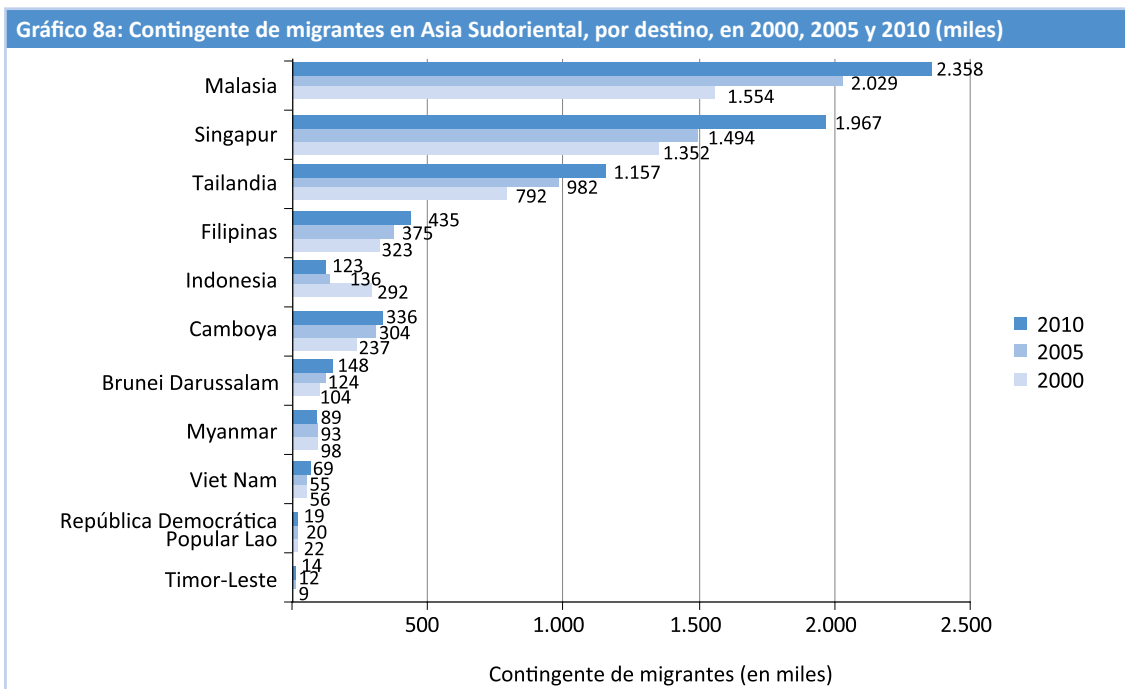
- Malasia y Singapur son los principales destinos de los migrantes internacionales en Asia Sudoriental, con alrededor de 2,4 millones y casi 2 millones de migrantes, respectivamente, en 2010. Les siguen Tailandia y Filipinas. Indonesia ocupa el quinto lugar, aunque se espera una disminución del número total de migrantes en 2010 (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009). Sin embargo, cuando se considera a los migrantes como porcentaje del total de la población,

¹⁹ Los datos del Banco Mundial sólo se refieren a la Región Administrativa Especial de Hong Kong, China, Macao, China, Corea del Sur, el Japón y Mongolia, en comparación con los países de la subregión de Asia Oriental que se utilizan en el *Informe sobre las Migraciones en el Mundo*.

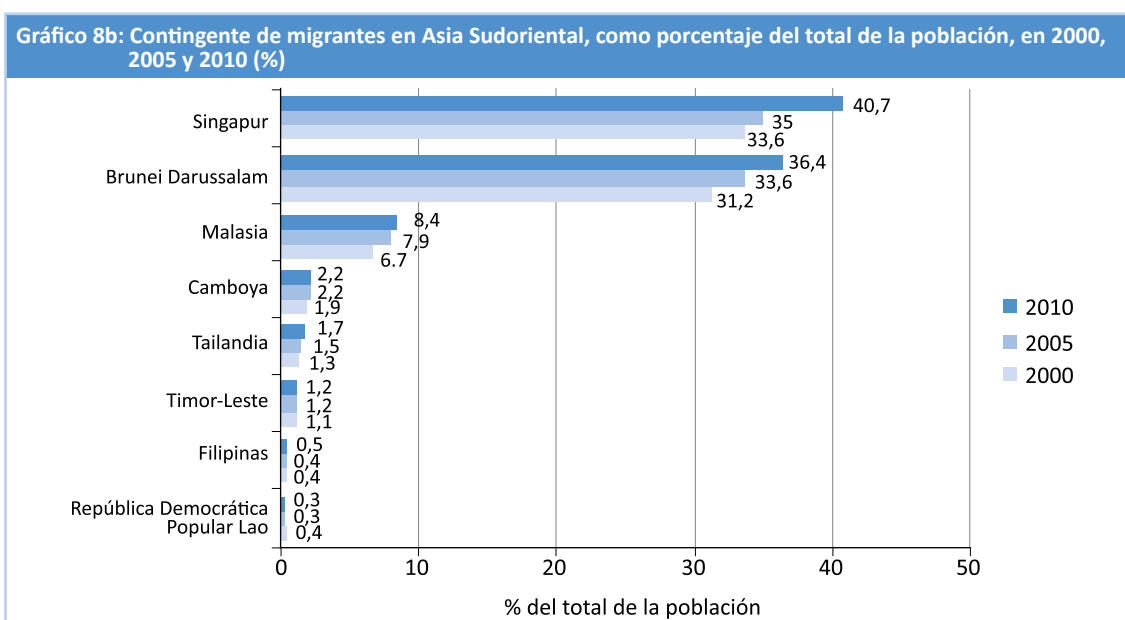
Singapur es el principal país de destino, seguido de Brunei Darussalam y Malasia (véase el Gráfico 8b).

- La migración en la subregión está dominada por la migración laboral: más de 1,2 millones de los casi 10,2 millones de migrantes de la región trabajan en Malasia solamente, y la emigración a la Arabia Saudita representa casi 700.000 migrantes de la región. Los Estados Unidos de América son el principal país de destino (casi 3,2 millones de migrantes). Filipinas podría ser el país

más afectado por la migración laboral a escala mundial, con un número estimado de 3,4 millones de sus ciudadanos en el extranjero (DRC, 2007). Más de la mitad de los filipinos que trabajan en el extranjero son mujeres, y hay cada vez más quejas en el sentido de que las familias pagan un precio muy alto a causa de esa migración (*Migration News*, 2010). Otros importantes países de origen de la región son Viet Nam (2 millones de emigrantes) e Indonesia (1,8 millones) (DRC, 2007).



Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009.



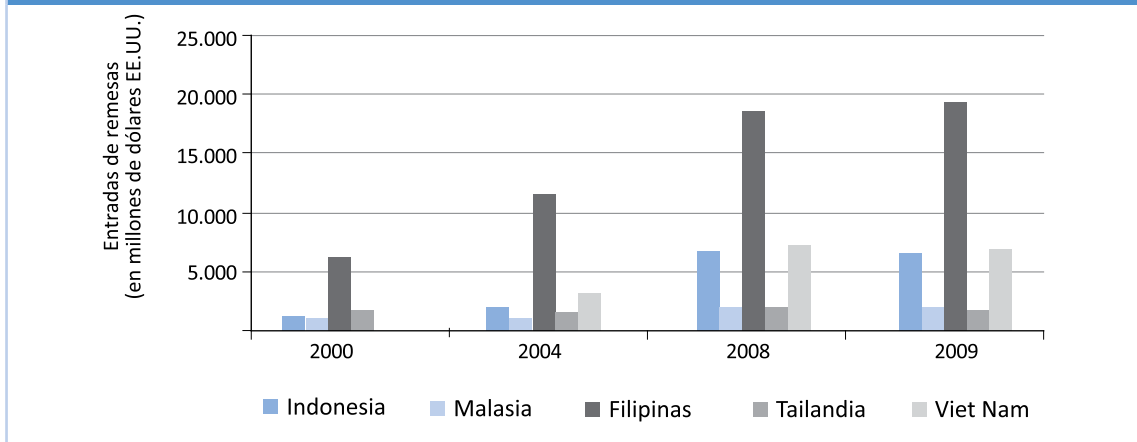
Nota: Los países de Asia Sudoriental con una cuota inferior a 0,3 de la población total, no están incluidos en éste Gráfico (Myanmar, Viet Nam e Indonesia).

Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009.

- Las remesas en la subregión registraron un ligero aumento en 2009,²⁰ de 36.900 millones de dólares EE.UU. en 2008 a aproximadamente 37.200 millones de dólares EE.UU. en 2009 (Ratha et al., 2009). Ese ligero aumento de las corrientes de remesas representa, sin embargo, una importante reducción en comparación con las elevadas tasas de crecimiento de años

anteriores (Ratha et al., 2010). Filipinas y Viet Nam recibieron el mayor volumen —aproximadamente 19.400 millones de dólares EE.UU. y casi 7.000 millones de dólares EE.UU., respectivamente, en 2009 (véase el Gráfico 9). Con respecto a las salidas de remesas, los migrantes en Malasia enviaron la suma más elevada: 6.400 millones de dólares EE.UU. en 2008.

Gráfico 9: Entradas de remesas en Asia Sudoriental en 2000–2009 (millones de dólares EE.UU.)



Nota: Las cifras correspondientes a 2009 son estimaciones.
Fuente: Ratha et al., 2009.

- Las condiciones meteorológicas extremas son causa de inundaciones, como las ocurridas en Jakarta en febrero de 2007, que inundaron 70.000 viviendas y desplazaron a 420.440 personas (Jakarta Post, 2009). Asimismo, terremotos de gran intensidad, como el de Aceh, afectan a las sociedades y ocasionan grandes desplazamientos, sobre todo internos. Las tormentas tropicales, como las que azotaron a Filipinas en septiembre y octubre de 2009, ocasionaron el desplazamiento de 1 millón de personas, aproximadamente (Jakarta Post, 2009). El tifón Parma, por ejemplo, ocasionó intensas lluvias, provocando inundaciones y corrimientos de tierra que causaron la muerte de personas y el desplazamiento de alrededor de 170.000 residentes.
- Las proyecciones demográficas indican que en 2019 los nacionales sólo constituirán el 46,2% de la población total de Singapur, mientras que los extranjeros con estatuto de residente permanente

serán la mayoría (The Temasek Review, 2009). Esto refleja, en parte, la baja tasa de fecundidad de la población, con 1,28 hijos por mujer, lo que se ha traducido en un aumento de la edad media de los nacionales de Singapur; la facilitación de la obtención de la ciudadanía para los extranjeros y la participación activa de los nacionales de Singapur en el extranjero son dos posibles formas de contrarrestar esa tendencia (National Population Secretariat, 2009).

ASIA CENTROMERIDIONAL

- Pese a la disminución de los migrantes internacionales en Asia Centromeridional, de 15,7 millones en 2000 a 13,8 millones en 2005, su número está nuevamente aumentando, estimándose que suman 14,3 millones en 2010. Ese aumento parece obedecer principalmente al cambio en el contingente de migrantes en el Pakistán —el segundo país de destino más importante de la subregión, de —3,5% entre 2000 y 2005, al 3,5% entre 2005 y 2010 (Departamento

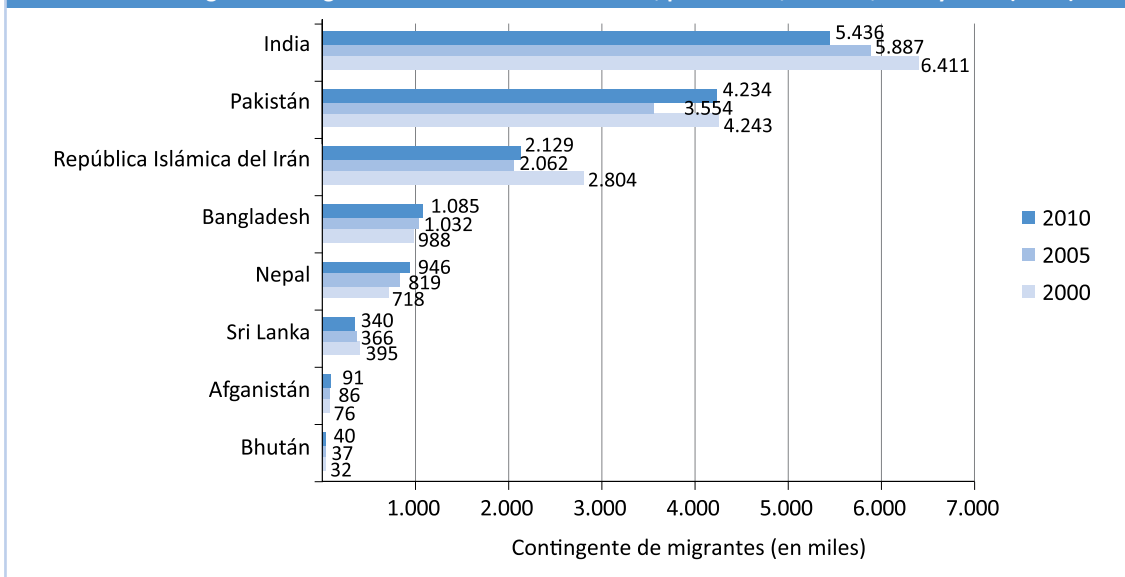
²⁰ El Banco Mundial no proporciona datos para Brunei Darussalam, Singapur y Timor-Leste, en comparación con los países de Asia Sudoriental que se utilizan en el Informe sobre las Migraciones en el Mundo.

de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009).

- La India sigue siendo el principal país de destino en Asia, aunque su contingente de migrantes disminuyó en un 1,6% entre 2005 y 2010 (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009; véase el Gráfico 10a). La

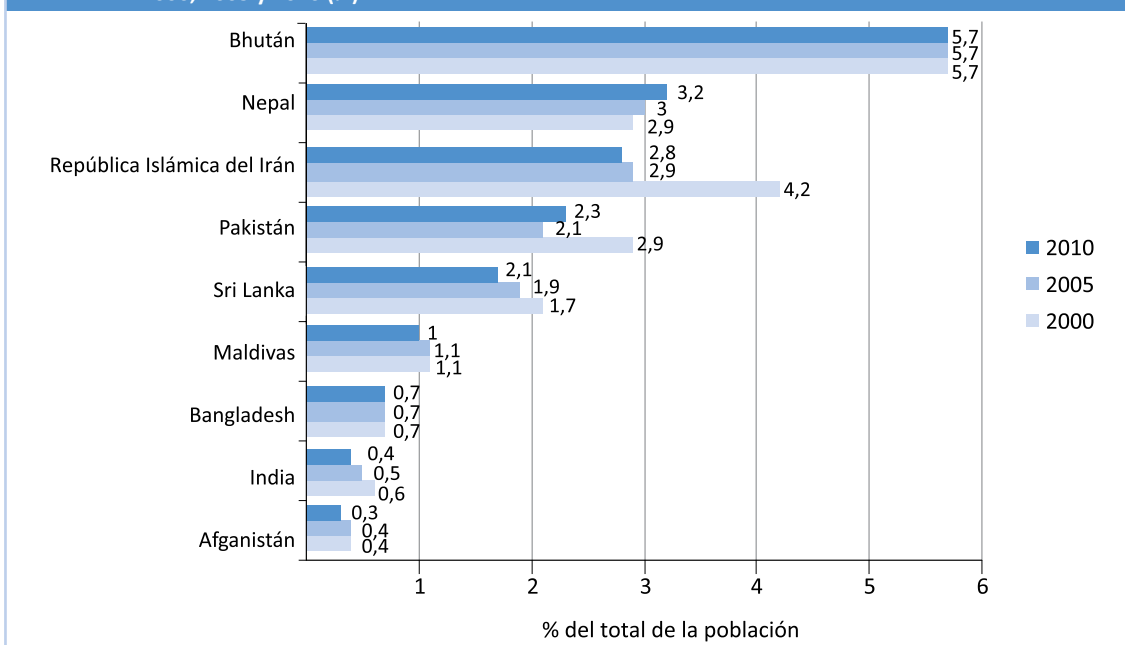
India también es un país de origen; la diáspora de la India está integrada por casi 25 millones de personas, de las cuales el 10% se encuentra en los Estados Unidos de América. Otros importantes destinos son Singapur, Malasia y los Estados del Golfo (Khadria, 2009).

Gráfico 10a: Contingente de migrantes en Asia Centromeridional, por destino, en 2000, 2005 y 2010 (miles)



Nota: Esta cifra no incluye Maldivas por ser de valor insignificante en esta escala.
Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009.

Gráfico 10b: Contingente de migrantes en Asia Centromeridional, como porcentaje del total de la población, en 2000, 2005 y 2010 (%)

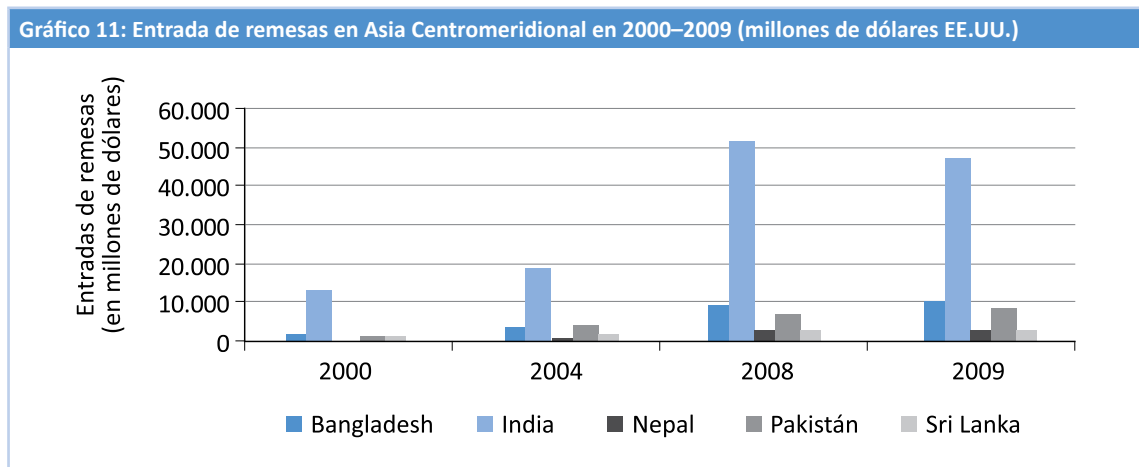


Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009.

- En términos relativos, el mayor número estimado de migrantes internacionales en Asia Centromeridional se encuentra en Bhután, representando el 5,7% del total de la población de ese pequeño país (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009).
- Además de la India, Bangladesh (6,9 millones de emigrantes), el Pakistán (3,4 millones), Afganistán (2,6 millones) y Nepal (1 millón) son importantes países de origen en la región. De conformidad con el Censo de 2000, casi la mitad de los emigrantes permanecen en la región (12,1 millones), mientras que 5,1 millones trabajan en países del Consejo de Cooperación del Golfo,

2,4 millones viven en los Estados Unidos de América y el Canadá, y el Reino Unido da acogida a 1,1 millones, aproximadamente (DRC, 2007).

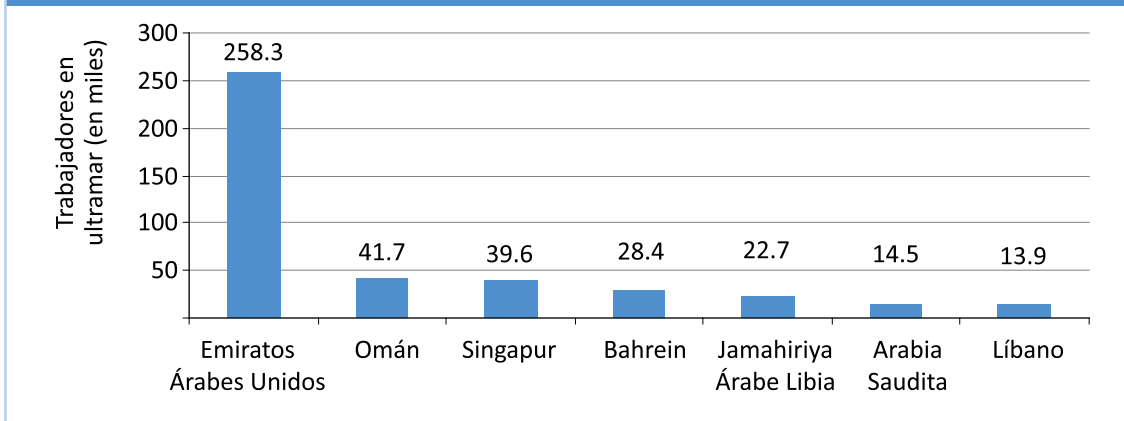
- En 2009, el total de las entradas de remesas en Asia Centromeridional, propiciado por el aumento de los envíos a Bangladesh y el Pakistán, sólo registró una leve disminución, de 74.400 millones de dólares EE.UU. a 73.000 millones de dólares EE.UU. en 2009 (véase el Gráfico 11). Las corrientes financieras hacia el exterior en 2008 ascendieron a 2.000 millones de dólares EE.UU., en su mayoría remitidas desde la India.



Nota: Los valores correspondientes a 2009 son estimaciones.
Fuente: Ratha et al., 2009.

- El recientemente creado Ministerio de Promoción del Empleo en el Extranjero y Bienestar, de Sri Lanka, acaba de anunciar el establecimiento de una Política Nacional de Migración Laboral, encaminada a asegurar la protección de los intereses de los migrantes de Sri Lanka (News Blaze, 2009). La mayor demanda de trabajadores de Sri Lanka, hombres y mujeres, proviene del Oriente Medio —la Arabia Saudita, Kuwait, los Emiratos Árabes Unidos, Jordania y Qatar daban cuenta del 86% de la migración laboral (Oficina para el Empleo en el Extranjero de Sri Lanka, 2009).
- En 2009, un total de 475.278 nacionales de Bangladesh se marchó a trabajar al extranjero, es decir, una reducción en comparación con 875.000 en 2008. Sus principales destinos fueron Omán, Singapur y los Emiratos Árabes Unidos (Oficina de Mano de Obra, Empleo y Capacitación, 2010; véase el Gráfico 12). Esas cifras indican las considerables repercusiones de la recesión económica mundial en el desplazamiento al extranjero de los nacionales de Bangladesh con fines de trabajo.

Gráfico 12: Empleo en el extranjero de trabajadores de Bangladesh en 2009 (miles)



Fuente: BMET, 2010.

- El Pakistán acoge el mayor número de refugiados del mundo (1,8 millones en 2008, aproximadamente), casi todos ellos afganos; la República Islámica del Irán acoge al tercer grupo más numeroso: 980.000 refugiados (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009; ACNUR, 2009).

Efectos de la crisis económica

Desempleo y retorno

- Las tasas de desempleo en muchos países de Asia aumentaron a lo largo de 2009. Las repercusiones más graves obedecieron, en gran medida, a los efectos del descenso de las exportaciones a consecuencia de la crisis económica en las economías que dependen de las exportaciones. Se estima, por ejemplo, que en 2009 la tasa de desempleo en Asia Oriental fue del 5,0% para los hombres y el 3,7% para las mujeres (OIT, 2010).
- Las repercusiones de la recesión en los trabajadores migrantes dependen del sector y del país en los que trabajan. La contracción de las actividades económicas en sectores como la electrónica y la fabricación de automóviles en países como China originó un creciente desempleo entre los trabajadores migrantes, mientras que otros sectores, como la salud, fueron menos afectados. Con excepción de Dubai, no se han suspendido los proyectos de

infraestructura que emplean grandes cantidades de varones migrantes de Asia en los países del Consejo de Cooperación del Golfo (Grupo Mundial sobre la Migración/ CESPAP, 2009).

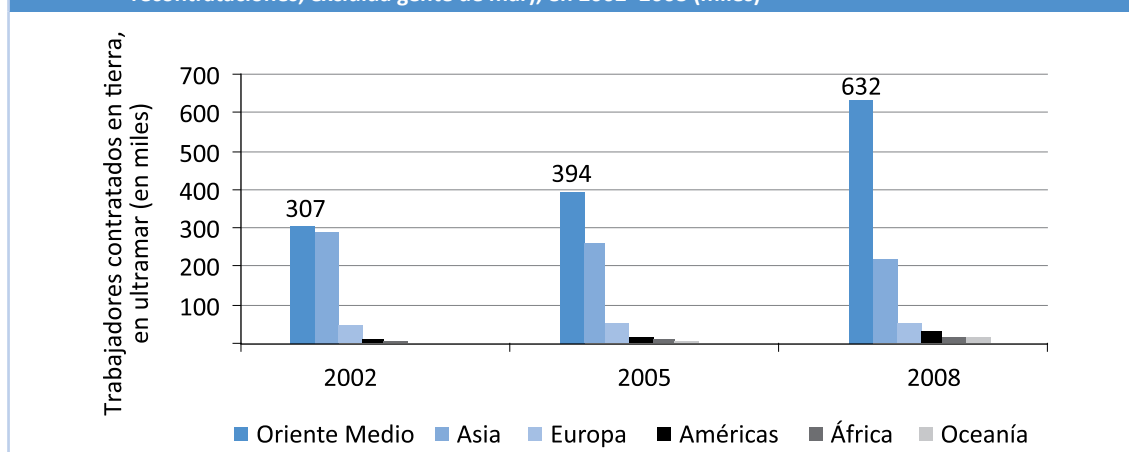
- Entre enero y noviembre de 2008 hubo un aumento del 84% (de 3.642 a 6.707) en el número de trabajadores extranjeros que intentaban encontrar nuevos trabajos en la República de Corea. El Gobierno decidió poner fin a la concesión de visados, inclusive para los coreanos étnicos en busca de empleo (Awad, 2009).
- En China, uno de los efectos de la actual recesión económica ha sido un considerable grado de reversión de la migración interna de las zonas rurales a las zonas urbanas (Kundu, 2009). En los primeros meses de 2009, 20 millones de trabajadores migrantes internos, la gran mayoría de ellos en industrias orientadas a la exportación que hacen uso intensivo de mano de obra, perdieron sus puestos de trabajo, lo que reflejaba “una rauda reducción de la demanda laboral”, conducente al subempleo y el desempleo (Fix et al., 2009; FMI, 2009; OIT, 2010).
- La desaceleración de las actividades de exportación en Asia Oriental tuvo graves efectos en los países de Asia Sudoriental debido a su dependencia en el comercio exterior y en las corrientes de inversión. La gran mayoría de trabajadores migrantes en Malasia y Tailandia, por ejemplo, fue particularmente afectada. A consecuencia del aumento del desempleo en Malasia un considerable número de trabajadores retornó a Indonesia. En Singapur hay 900.000 trabajadores migrantes, concentrados mayormente en

los sectores de la manufactura y en los servicios, que enfrentan pérdidas masivas de puestos de trabajo, equivalentes al 30% de la fuerza laboral (Koser, 2009; Awad, 2009). El porcentaje de trabajadores que llega a Tailandia procedente de Camboya disminuyó en un 10% (NTS, 2009).

- Cabe destacar que, en el caso de Filipinas, la salida de trabajadores en realidad aumentó en un 28% en 2008 con respecto al año anterior, alcanzando un total de

1,24 millones y 974,399 para trabajadores contratados en tierra, en el ultramar (véase el Gráfico 13). De conformidad con el Departamento de Trabajo y Empleo (DOLE, 2010), en el primer trimestre de 2009 los trabajadores filipinos se dirigían principalmente a Arabia Saudita (71,401), los Emiratos Árabes Unidos (47,256), Región Especial Administrativa de Hong Kong (21,264) y Qatar (21,128).

Gráfico 13: Contratación de trabajadores filipinos en tierra, en ultramar por destino (nuevas contrataciones y recon contrataciones, excluida gente de mar), en 2002–2008 (miles)



Fuente: Dirección de Empleo en el Extranjero de Filipinas (POAE), 2009.

- La India y el Pakistán, las mayores economías de Asia Centromeridional, dependen menos de las exportaciones que muchas economías de Asia Oriental y Asia Sudoriental. Por lo tanto, los países de Asia Centromeridional pudieron evitar una mayor perturbación del crecimiento.
- La feminización de la fuerza laboral migrante ha sido notable en el proceso migratorio de Sri Lanka. Las mujeres representan una media del 54% de los aproximadamente 200.000 nacionales de Sri Lanka que salen del país todos los años; se estima que en 2006 alrededor del 60% de las mujeres migrantes eran trabajadoras domésticas (OIM, 2009), y que el 88% de las migrantes que salieron de Sri Lanka en 2008 trabajaban como empleadas de servicio en casas de familia. Sin embargo, la crisis financiera parece haber invertido esa tendencia, por lo menos temporalmente: la contratación de hombres aumentó en más del 24% en 2008 (Oficina para el Empleo en el Extranjero de Sri Lanka, 2009). Eso podría obedecer a una reducción estimada del 15 al 20% en la demanda de trabajadoras domésticas en los países del Golfo y del Oriente Medio, al inicio de

la crisis (Awad, 2009). Otros trabajadores domésticos migrantes probablemente enfrentan peores condiciones laborales como resultado de la crisis (Grupo Mundial sobre la Migración/CESPAO, 2009).

- Las repercusiones de la crisis en Dubai han sido particularmente agudas, dando lugar a la suspensión de proyectos de infraestructura por valor de 582.000 millones de dólares EE.UU. y propiciando el retorno de nacionales de la India, sobre todo (Koser, 2009). Sin embargo, algunos países del Consejo de Cooperación del Golfo, como Kuwait y la Arabia Saudita, no parecen haber sido afectados en el mismo grado.

Remesas

- A pesar de la desaceleración económica, las entradas de remesas en Asia Centromeridional y Asia Oriental han sido relativamente estables. De conformidad con el Banco Mundial, “las entradas de remesas en Asia Meridional sufrieron una modesta reducción del 1,8% en 2009, en

comparación con una disminución del 7,5% en las remesas con destino a los países en desarrollo, excluida Asia Meridional” (Banco Mundial, 2010). En consecuencia, las entradas de remesas han tenido una función de apoyo, particularmente en Bangladesh, Nepal y Sri Lanka. El envío de remesas a Bangladesh y el Pakistán aumentó considerablemente en 2009, pero empezó a disminuir a partir del último trimestre de 2009, debido principalmente a una disminución de la emigración de trabajadores a los países del Consejo de Cooperación del Golfo. La India experimentó un pronunciado descenso de las entradas de remesas en el primer trimestre de 2009, seguido de un aumento el resto del año. Según las estimaciones más recientes, en general “las entradas de remesas en Asia Meridional (y, en menor grado, en Asia Oriental) continuaron aumentando en 2009, aunque a un ritmo notablemente más lento que en los años anteriores a la crisis” (Ratha et al., 2010).

- Aún es posible observar un continuado crecimiento de las corrientes de remesas procedentes de los Estados del Golfo, aunque Bangladesh y el Pakistán, por ejemplo, están experimentando simultáneamente una reducción de las entradas de remesas procedentes de los Estados Unidos de América (Ratha et al., 2009). No obstante, en total, el Banco Central de Bangladesh registró un creciente aumento de las remesas hacia finales de 2009 (873.86 millones de dólares EE.UU. en diciembre), en comparación con los ligeros descensos del año anterior (758.03 millones de dólares EE.UU.) (Banco de Bangladesh, 2010). El Pakistán también continuó registrando un crecimiento positivo en 2009, a raíz de la activa intervención de las autoridades pakistaníes para aumentar las corrientes de remesas a través de los canales formales, incluida la aplicación de subvenciones para los gastos de comercialización de los proveedores de servicios en el sector de las remesas (Banco Mundial, 2010).
- En junio de 2009, las remesas transferidas a Filipinas por intermedio de los bancos ascendieron a 1.500 millones de dólares EE.UU. —una cifra sin precedentes. Esa suma representa un 3,3% de aumento sobre una base interanual, en comparación con junio de 2008. En el primer semestre de 2009, los fondos acumulados enviados

por los migrantes en esos seis meses, ascendentes a casi 8,5 millones de dólares EE.UU., excedieron en un 2,9% a los remitidos en el mismo período un año antes. Las remesas se enviaron principalmente desde los Estados Unidos de América, el Canadá, Alemania, Italia, el Japón, la Arabia Saudita, Singapur, el Reino Unido y los Emiratos Árabes Unidos. La constante demanda en el extranjero de trabajadores filipinos muy especializados y especializados, y la activa labor de búsqueda del Gobierno de nuevos mercados para los trabajadores filipinos, y de un mejor acceso a los productos y servicios financieros para los migrantes y sus familiares, fueron las razones por las que el Banco Central de Filipinas esperaba un crecimiento positivo de las remesas en 2009 (Banco Central de Filipinas, 2009).

Respuestas normativas en los países de destino y los países de origen

- En los países de destino de la región se han introducido medidas normativas en respuesta al aumento del desempleo. El Gobierno de Corea del Sur, por ejemplo, redujo el cupo de empleo de trabajadores extranjeros de 100.000 en 2008 a 34.000 en 2009. Singapur, Malasia y Tailandia respondieron a la crisis económica poniendo fin a la concesión y renovación de permisos de trabajo, especialmente en los sectores de la manufactura y los servicios (Koser, 2009).
- Malasia tenía 2,2 millones de trabajadores migrantes registrados a fines de 2008; esa cifra disminuyó en 300.000, con lo que se situó en 1,9 millones en agosto de 2009, al no renovarse los permisos de trabajo que habían expirado. En el primer semestre de 2009 se procedió al despido de alrededor de 32.000 trabajadores (Migration News, 2009a). Las autoridades de Malasia también introdujeron una política de deportación “por vía rápida” que podría afectar a alrededor de 1 millón de trabajadores en situación irregular, residentes en Malasia (Fix et al., 2009).
- En respuesta a la pérdida de empleo, el Gobierno de la Provincia de Taiwán, China, anunció planes para recortar el número de permisos para trabajadores extranjeros poco especializados, con el fin de crear nuevos puestos de trabajo para los trabajadores locales, dado que la tasa

- de desempleo del total de trabajadores taiwaneses había alcanzado el 5,3% (en comparación con el 4,1% en 2008) (Fix et al., 2009).
- En el Japón, los brasileños de origen japonés ('nikkei brasileños') son la tercera comunidad de inmigrantes más numerosa, detrás de los inmigrantes coreanos y chinos. La crisis les afectó profundamente debido a que muchos de ellos tenían trabajos de jornada parcial, o en el sector no estructurado. De conformidad con las estimaciones, 40.000 (12%) ya han retornado al Brasil (Financial Times, 2009). En abril de 2009, el Gobierno empezó a aplicar un programa de repatriación —o de subsidio para el retorno voluntario de los nikkei a su país de origen, en virtud del cual se ofrece ayuda económica a los migrantes para que puedan salir del país junto con sus familiares (Fix et al., 2009).
 - En Asia Sudoriental y Asia Centromeridional, muchos países de origen han respondido a la actual regresión económica de manera más o menos semejante. Algunos aplican programas para facilitar la reinserción en sus mercados laborales de las personas que han retornado, o tienen previsto asegurar la protección de los derechos de sus trabajadores migrantes. Otros están explorando nuevos mercados laborales para sus trabajadores. En términos más concretos, países como Filipinas y Nepal ofrecen formación en materia de reintegración y perfeccionamiento de las aptitudes.
 - La Administración para el Bienestar de los Trabajadores en el Extranjero, de Filipinas, cuenta con un Fondo para la Subsistencia de los Expatriados, que otorga préstamos a las personas que retornan con la intención de emprender actividades comerciales (OWWA, 2009).
 - En la India, las respuestas se han formulado al nivel estatal, ya que no todos los Estados padecen los mismos efectos. Por ejemplo, en Kerala (importante región de origen de los emigrantes que se dirigen a los Emiratos Árabes Unidos en busca de trabajo), se ha establecido un programa de préstamos para prestar ayuda a los migrantes que retornan de los Estados del Golfo (Fix et al., 2009).
 - Sri Lanka y Bangladesh han establecido grupos de tareas para seguir de cerca los efectos de la crisis en los nacionales que trabajan en el extranjero y ofrecerles ayuda para encontrar un nuevo trabajo (Awad, 2009).
 - Entre enero y septiembre de 2009, alrededor de 358.000 migrantes de Bangladesh salieron al extranjero —una disminución del 50%, aproximadamente, con respecto a la cifra de 689.000 registrada en el mismo período del año anterior (Migration News, 2009b). De conformidad con la Oficina de Mano de Obra, Empleo y Capacitación, de Bangladesh, se efectuaron más de 13.000 repatriaciones en los primeros dos meses de 2009. Tan sólo en Malasia se anularon los visados de 55.000 trabajadores (NTS, 2009).

Referencias

Administración para el Bienestar de los Trabajadores en el Extranjero (OWWA)

- 2010 *Insurance and Health-Care Program Benefits*, <http://www.owwa.gov.ph/index.php?page=benefits-and-services#family>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)

- 2009 *2008 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons*, ACNUR, Ginebra, <http://www.unhcr.org/4a375c426.html>

Awad, I.

- 2009 *The global economic crisis and migrant workers: Impact and response*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/global_crisis.pdf

Banco Central de la República de Filipinas

- 2009 Of remittances up 2.9% in first half at USD 8.5 billion, Comunicados de prensa, 17 de agosto de 2009, <http://www.bsp.gov.ph/publications/media.asp?id=2139>

Banco de Bangladesh

- 2010 *Wage Earners Remittance Inflows*, Banco Central de Bangladesh: <http://www.bangladesh-bank.org/>

Banco Mundial

- 2008 *Migration and Remittances Factbook*, Equipo sobre migración y remesas, Grupo de análisis de las perspectivas de desarrollo, Banco Mundial, Washington, D.C., <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/Top10.pdf>
- 2010 *Global Economic Prospects 2010 – Crisis, Finance and Growth*, Banco Mundial, Washington, D.C.

Centro de Vigilancia de los Desplazamientos Internos (IDMC)/Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCAH)

- 2009 *Monitoring disaster displacement in the context of climate change*, conclusiones de un estudio del IDMC y el OCAH, Ginebra.

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas

- 2008 *Previsiones demográficas mundiales: Revisión de 2008*, División de Población de las Naciones Unidas, Nueva York, <http://esa.un.org/unpp/index.asp?panel=2>

- 2009 *Trends in International Migrant Stock: The 2008 Revision* (Base de datos de las Naciones Unidas, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2008), Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División de Población, Nueva York, <http://esa.un.org/migration/index.asp?panel=>

Departamento de Trabajo y Empleo (DOLE)

- 2010 *Deployed Overseas Filipino Workers by Country of Destination*, DOLE, Manila, http://www.bles.dole.gov.ph/Current%20Labor%20Statistics/jan_2010/Tab10.pdf

Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty (DRC)

- 2007 *Global Migrant Origin Database*, actualizada en marzo de 2007, DRC, Universidad de Sussex, http://www.migrationdrc.org/research/typesofmigration/Global_Migrant_Origin_Database_Version_4.xls

Dirección de Empleo en el Extranjero de Filipinas (POEA)

- 2009 *Deployed land-based overseas Filipino workers by destination, Compendium of OFW Statistics*, POEA, http://www.poea.gov.ph/stats/2008_stats.pdf

Financial Times

- 2009 Sun sets on migrants' Japanese dreams, *Financial Times*, 27 agosto.

Fix et al.

- 2009 *Migration and the Global Recession*, a report commissioned by the BBC World Service, Instituto de Política Migratoria, Washington, D.C., <http://www.migrationpolicy.org/pubs/MPI-BBCreport-Sept09.pdf>

Fondo Monetario Internacional (FMI)

- 2009 *Regional Economic Outlook: Asia and Pacific*, World Economic and Financial Surveys, FMI, Washington, D.C., mayo de 2009, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2009/APD/eng/areo0509.htm>

Grupo Mundial sobre la Migración/Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO)

- 2009 *GMG Fact-Sheet on the Economic Crisis and International Migration in the Arab Region*, http://www.globalmigrationgroup.org/pdf/ESCWA_FactSheet_final.pdf

Grupo Mundial sobre la Migración/Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP)

- 2009 *GMG Fact-Sheet on the Impact of the Economic Crisis on Migration in Asia-Pacific*, http://www.globalmigrationgroup.org/pdf/ESCAP_FactSheet_final.pdf

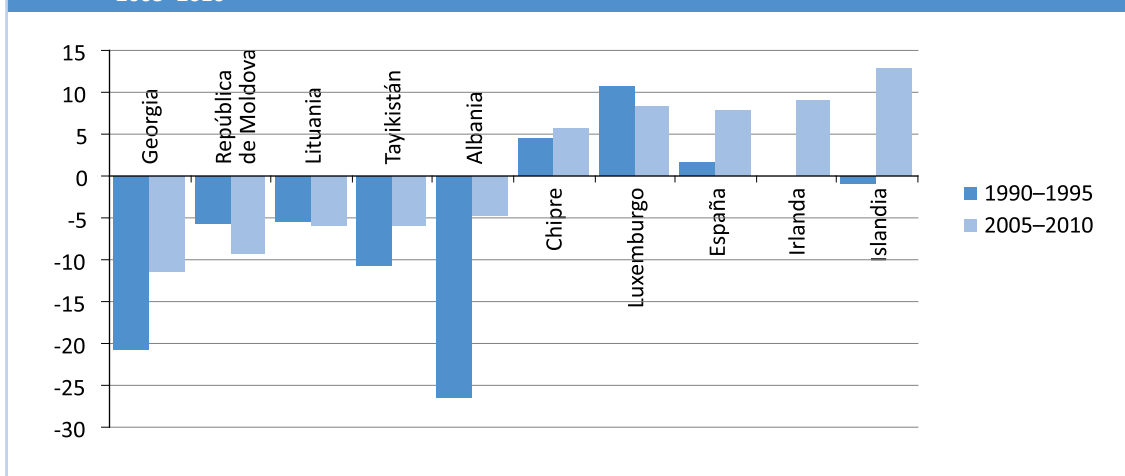
- Hugo, G.**
2010 *The Future of Migration Policies in the Asia-Pacific Region*, <http://www.iom.int/jahia/Jahia/policy-research/migration-research/world-migration-report-2010/background-papers>
- Instituto de Política Migratoria**
2007 Global City Migration Map, Globalization, Urbanization and Migration (GUM) project, <http://www.migrationinformation.org/DataHub/gcmm.cfm>
- Jakarta Post**
2009 Dealing with climate change dangerous impacts, *Jakarta Post*, 13 de octubre de 2009, <http://www.thejakartapost.com/news/2009/10/13/dealing-with-climate-change-dangerous-impacts.html>
- Khadria, B.**
2009 "Migration of Highly skilled Indians: Current Policy Trends and Future Insights on India-US Migration", Speech at Georgetown University Institute for the Study of International Migration, 8 de septiembre de 2009.
- Koser, K.**
2009 *The Global Financial Crisis and International Migration: Policy Implications for Australia*, Lowy Institute for International Policy, Sydney, <http://www.lowyinstitute.org/Publication.asp?pid=1077>
- Kundu, A.**
2009 *Urbanisation and Migration: An Analysis of Trend, Pattern and Policies in Asia*, Human Development Reports Research Paper 2009/16, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Ginebra, http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2009/papers/HDRP_2009_16.pdf
- Lee, H.**
2009 "Family Migration Issues in the East-Asian Region", paper presented at the workshop on *The Future of Migration: Building Capacities for Change*, El Cairo.
- Llewellyn, J. y J. Hirano**
2009 Importing human capital – Contemporary Japanese attitudes to immigration, *Electronic Journal of Contemporary Japanese studies*, artículo No. 7, 2009, <http://www.japanesestudies.org.uk/articles/2009/Llewelyn.html>
- Migration News**
2009a Southeast Asia, *Migration News*, 15 (4) (octubre), Universidad de California, Davis.
2009b South Asia, *Migration News*, 15 (4) (octubre), Universidad de California, Davis.
2010 Southeast Asia, *Migration News*, 16 (1), Universidad de California, Davis.
- National Population Secretariat**
2009 *Population in Brief: 2009*, Singapur, <http://www.singstat.gov.sg/stats/themes/people/popinbrief2009.pdf>
- News Blaze**
2009 The feminisation of the migrant labour force in Sri Lanka, *News Blaze*, 4 de noviembre.
- NTS**
2009 The effects of the economic crisis on migrants, *NTS Alert*, edición de marzo No. 02/09, Singapur, <http://www.rsis.edu.sg/nts/resources/nts-alert/NTS%20Alert%20March%200209.pdf>
- Oficina de Mano de Obra, Empleo y Capacitación de Bangladesh**
2010 *Overseas Employment in 2009*, Informes estadísticos, <http://www.bmet.org.bd/BMET/statisticalDataAction>
- Oficina para el Empleo en el Extranjero de Sri Lanka**
2009 *Annual Statistical Report of Foreign Employment 2008*, <http://www.slbfe.lk/downloads/Annual%20Statistical%20Report%202008%20-%20SLBFE.pdf>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT)**
2010 *Global Employment Trends January 2010*, OIT, Ginebra.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM)**
2009 *Gender and Labour Migration in Asia*, OIM, Ginebra.
- Ratha, D. et al.**
2009 *Migration and Development Brief 11, Migration and Remittance Trends 2009: A better-than-expected outcome so far, but significant risks ahead*, Equipo sobre migración y remesas, Grupo de análisis de las perspectivas de desarrollo, Banco Mundial, Washington, D.C., <http://www.worldbank.org/prospects/migrationandremittances>
2010 *Migration and Development Brief 12: Outlook for Remittance Flows 2010–2011: Remittance flows to developing countries remained resilient in 2009, expected to recover during 2010–2011*, Banco Mundial, Washington, D.C., <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/MigrationAndDevelopmentBrief12.pdf>
- The Temasek Review**
2009 Are local-born Singaporeans becoming a minority in their own country? *The Temasek Review*, 5 de octubre, <http://www.temasekreview.com/index.php?s=Are+local-born+Singaporeans+becoming+a+minority+in+their+own+country%3F>

PANORAMA REGIONAL DE EUROPA

- Se estima que en 2010 había 72,6 millones de migrantes en Europa y Asia Central²¹ — cifra superior en 5,1 millones al contingente de migrantes en 2005. Uno de cada tres migrantes internacionales del mundo vive en Europa. Los migrantes representan el 8,7% del total de la población europea (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009).
- Las tasas netas de migración internacional aumentaron en toda Europa en el período 2005-2010, en comparación con el anterior decenio. Si bien la situación es distinta en las diferentes subregiones, la mayoría de los países de Europa Occidental y Central ha

experimentado un aumento de la inmigración neta, siendo Chipre, Luxemburgo, España, Islandia e Irlanda los países más afectados. En los países de Europa Oriental, Asia Central y los nuevos Estados miembros de la UE se ha producido una reducción de la emigración neta, y la gran mayoría notificó una tasa neta de migración que oscilaba entre -1,5 y 0 por 1.000 habitantes en 2000-2005. Unos cuantos países, como Albania, Georgia, la República de Moldova, Lituania y Tayikistán, siguen siendo básicamente países “de envío”, aunque en menor grado que en el decenio de 1990 (PNUD, 2009 ; véase el Gráfico 1).

Gráfico 1: Tasas netas de migración por 1.000 habitantes en determinados países europeos en 1990–1995 y 2005–2010



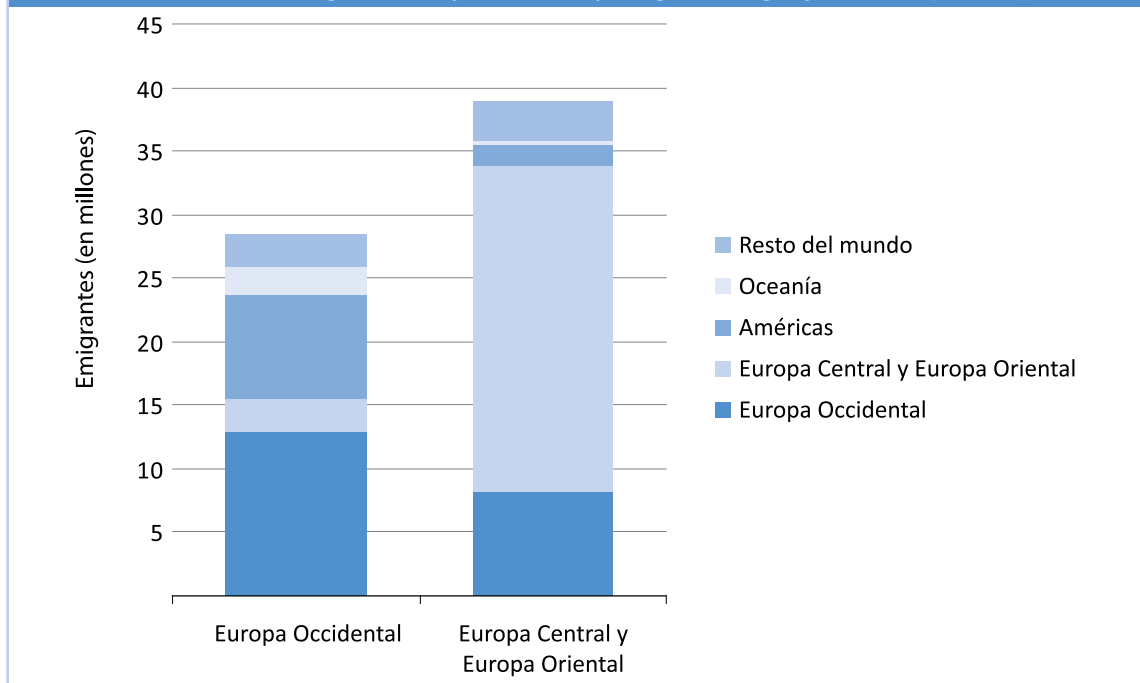
Fuente: PNUD, 2009.

²¹ Para los fines del presente informe, Europa comprende los países de Europa Occidental y Central (véanse las secciones correspondientes para el desglose por países) y de Europa Oriental y Asia Central (véanse las secciones correspondientes para el desglose por países).

- Durante los últimos cinco años (2005-2010), Europa Oriental registró el mayor porcentaje de aumento (3,4 millones de personas, con una tasa de crecimiento anual del contingente de migrantes del 5,2%), mientras que Asia Central fue la única región que experimentó un descenso (con una tasa de -0,4% de crecimiento anual media del contingente de migrantes).
- Las corrientes de migración intrarregional en Europa siguen siendo fuertes, particularmente desde las ampliaciones de la UE en 2004 y 2007. De conformidad con las estimaciones basadas en datos del Censo de 2000 proporcionadas por el *Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty (DRC)*, de la Universidad de Sussex, la gran mayoría de los migrantes de Europa Occidental y Central se desplaza

dentro de los países de la UE, o se dirige hacia América del Norte, mientras que los migrantes de Asia Central y Europa Oriental se dirigen principalmente a otras antiguas repúblicas soviéticas (en especial a la Federación de Rusia) o a Europa Occidental (véase el Gráfico 2). La Federación de Rusia es el país de origen y de destino más importante de Europa, con más de 12 millones de personas nacidas en ese país que viven en el extranjero, y 12 millones de extranjeros que viven en el país. Como países de destino, tras la Federación de Rusia figuran Ucrania (5,9 millones), el Reino Unido (4,2 millones), Alemania (4,1 millones) y Kazajstán (3,6 millones) (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009; DRC, 2007).

Gráfico 2: Número total de emigrantes europeos en 2000, por región de origen y de destino (millones)



Nota: Las estimaciones del DRC se basan en datos del Censo de 2000.
Fuente: DRC, 2007.

- Aunque el número de mujeres migrantes aumentó en 2,7 millones entre 2005 y 2010, alcanzando un total de 36,5 millones en Europa, el porcentaje de mujeres en el contingente total de migrantes en Europa se mantuvo estable en el 52,3%, sin cambios importantes entre 2005 y 2010. Si bien las mujeres migrantes están distribuidas de manera pareja entre las distintas subregiones, Europa Oriental tiene el mayor porcentaje de (57,3% del total

del contingente de migrantes), mientras que el porcentaje es más bajo en Europa Occidental (49% del total del contingente de migrantes) (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009).

- Los centros urbanos de Europa atraen un considerable número de migrantes. Londres, París y Moscú cuentan con más de 1 millón de habitantes nacidos en el extranjero. De 85 ciudades con una

población que oscila entre 100.000 y 1 millón de personas nacidas en el extranjero, 30 están en Europa. En Ámsterdam, Bruselas, Frankfurt y Londres, las personas nacidas en el extranjero representan más de una cuarta parte del total de la población (Instituto de Política Migratoria, 2007).

- Siete de los diez principales países del mundo emisores de remesas en 2008 eran países europeos, a saber, la Federación de Rusia (26.100 millones de dólares EE.UU.), Suiza (19.000 millones de dólares EE.UU.), Alemania (15.000 millones de dólares EE.UU.), España (14.700 millones de dólares EE.UU.), Italia (12.700 millones de dólares EE.UU.), Luxemburgo (10.900 millones de dólares EE.UU.) y los Países Bajos (8.400 millones de dólares EE.UU.).
- Los cinco principales beneficiarios de remesas en 2009 fueron: Francia (15.600 millones de dólares EE.UU.), España (11.700 millones de dólares EE.UU.), Alemania (10.800 millones de dólares EE.UU.), Bélgica (9.100 millones de dólares EE.UU.) y Polonia (8.500 millones de dólares EE.UU.).
- Tayikistán, la República de Moldova y Kirguistán figuran entre los cinco principales países del mundo en términos de entrada de remesas como porcentaje del PIB, con el 49,6, el 31,4 y el 27,9%, respectivamente (Ratha et al., 2009).
- Europa es el destino y el origen de cuatro de diez importantes corredores mundiales de remesas: Federación de Rusia-Ucrania, Ucrania-Federación de Rusia, Turquía-Alemania y Kazajistán-Federación de Rusia (Banco Mundial, 2008).
- La crisis económica mundial ha originado un pronunciado aumento de las tasas de desempleo en casi todos los países europeos, lo que ha impulsado a los gobiernos a introducir medidas de protección de los mercados laborales locales. El efecto

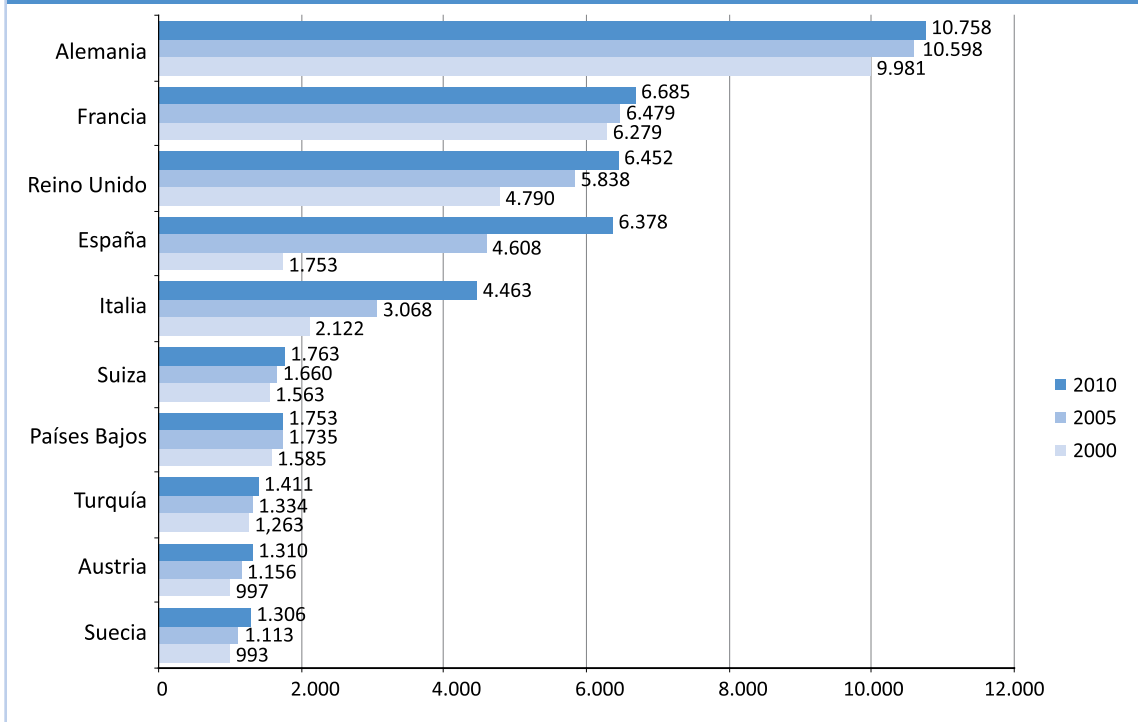
combinado de esas medidas ha significado nuevas restricciones a la inmigración, encaminadas a reducir el flujo migratorio y alentar el retorno de los migrantes a sus países de origen. La considerable reducción de la demanda laboral, el fortalecimiento de las medidas contra los empleadores de migrantes en situación irregular, los programas de retorno, la aplicación más estricta de la legislación en materia de residencia, una mejor gestión en fronteras y las crecientes tasas de desempleo en los Estados miembros de la UE, poco han contribuido a contrarrestar la opinión pública cada vez más negativa sobre los migrantes y la migración en Europa.

EUROPA OCCIDENTAL Y EUROPA CENTRAL²²

- Europa Occidental y Europa Central acogen a 51 millones de migrantes, que representan las dos terceras partes de los migrantes internacionales residentes en Europa. Los cinco países de destino más importante son Alemania (10,8 millones de migrantes), Francia (6,7 millones), el Reino Unido (6,5 millones), España (6,4 millones) e Italia (4,5 millones) (véase el Gráfico 3) (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009).
- Los países de Europa Occidental registraron un aumento de 5,6 millones de migrantes entre 2005 y 2010. España e Italia experimentaron el mayor aumento del número de inmigrantes (1,8 y 1,4 millones, respectivamente), seguidos del Reino Unido (610.000), Irlanda (280.000) y Francia (210.000) (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009).

²² Esta sección comprende 27 Estados miembros de la UE (Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa, Rumania, Soberana Orden de Malta, Suecia y Reino Unido), los otros tres países del Espacio Económico Europeo (EEE) (Islandia, Liechtenstein y Noruega), así como Suiza y dos países candidatos de la UE respecto de los cuales están en curso negociaciones —Croacia y Turquía.

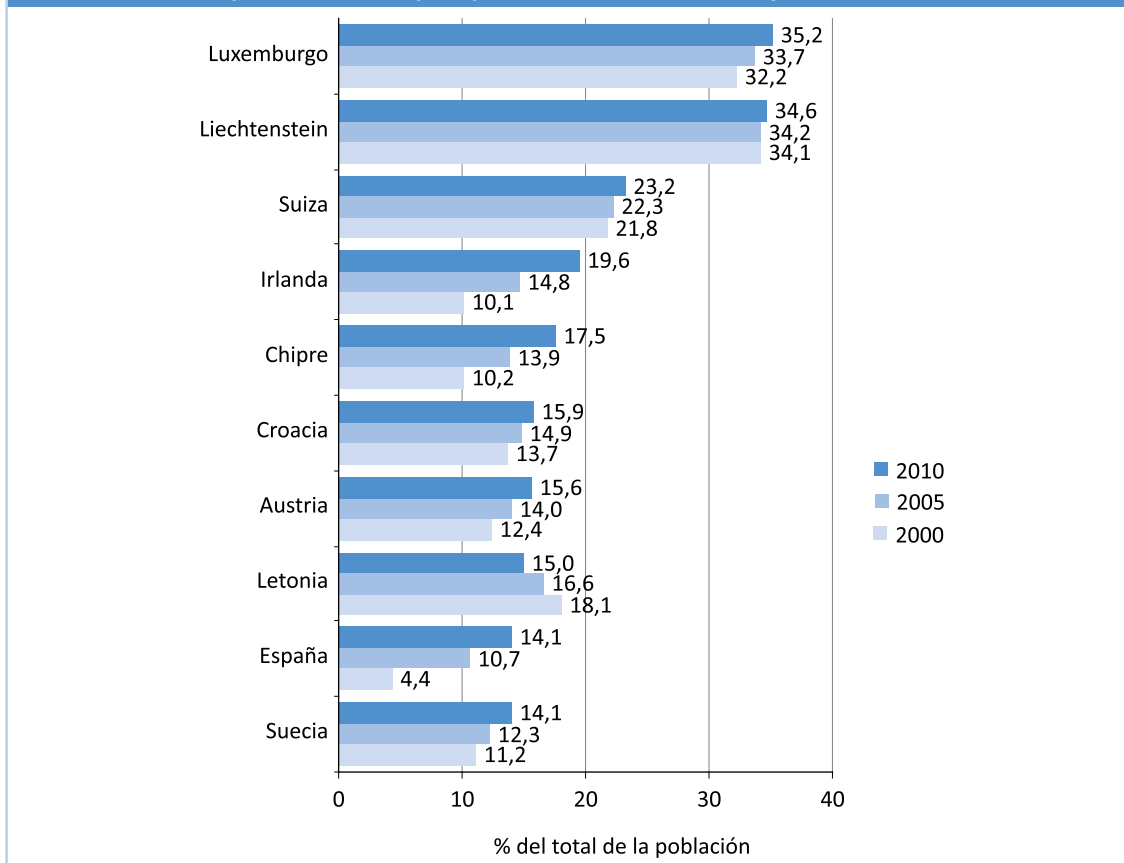
Gráfico 3: Contingente de migrantes en Europa Occidental y Europa Central, por destino - principales diez países de destino en 2000, 2005 y 2010 (miles)



Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009.

- Con excepción de unos pocos países, el número de migrantes como porcentaje del total de la población también ha aumentado de manera casi general en Europa Occidental y Central, alcanzando el 35% en Luxemburgo y Liechtenstein, el 23% en Suiza y casi el 20 y el 18% en Irlanda y Chipre, respectivamente (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009).
- Las fuerzas motrices del aumento del número de migrantes (como contingente total y como porcentaje del total de la población) varían, pero incluyen las poblaciones en rápido descenso (especialmente en Europa Meridional), la reunificación familiar y el crecimiento natural de la población nacida en el extranjero, y establecida desde hace mucho tiempo en un país (Francia, Alemania y el Reino Unido), así como las elevadas tasas de crecimiento económico antes de la crisis (Irlanda).

Gráfico 4: Contingente de migrantes, por destino, como porcentaje del total de la población en Europa Occidental y Central - los diez principales destinos en 2000, 2005 y 2010

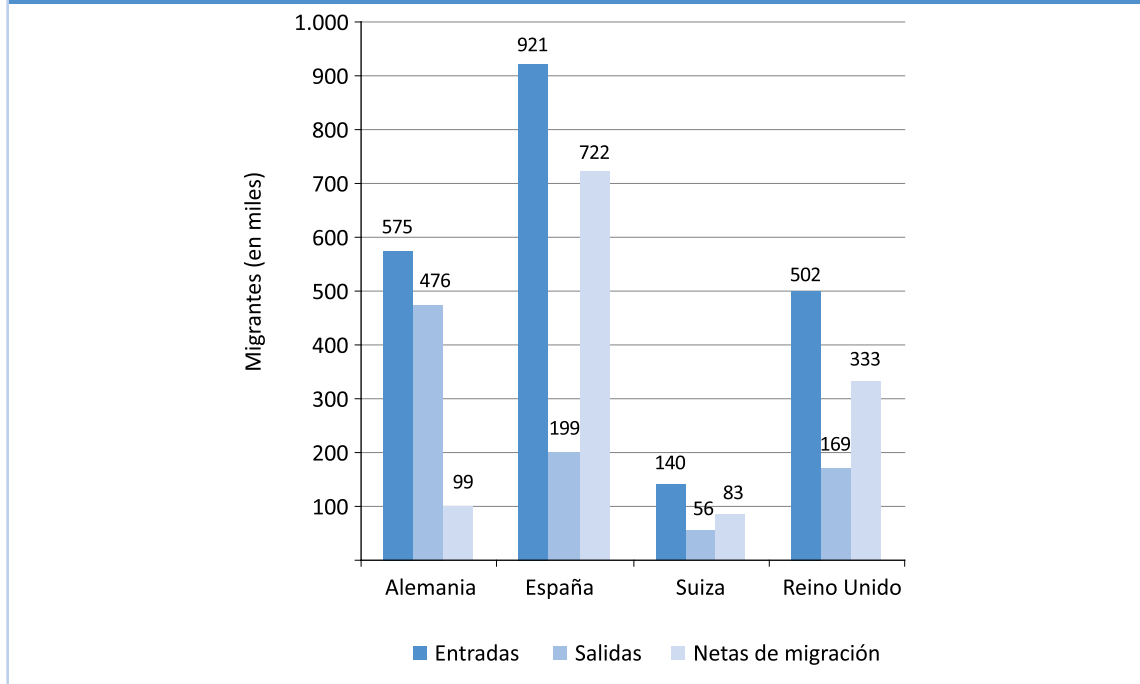


Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009.

- Aunque Europa experimentó aumentos sostenidos de los flujos migratorios, es importante señalar que la emigración de la población nacida en el extranjero sigue siendo considerable. Los datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE),

correspondientes a algunos de los principales países de destino en Europa en 2007, indican que importantes flujos de emigración de la población nacida en el extranjero redujeron la migración neta en más de un tercio en Alemania, Suiza y el Reino Unido (OCDE, 2009a; véase el Gráfico 5).

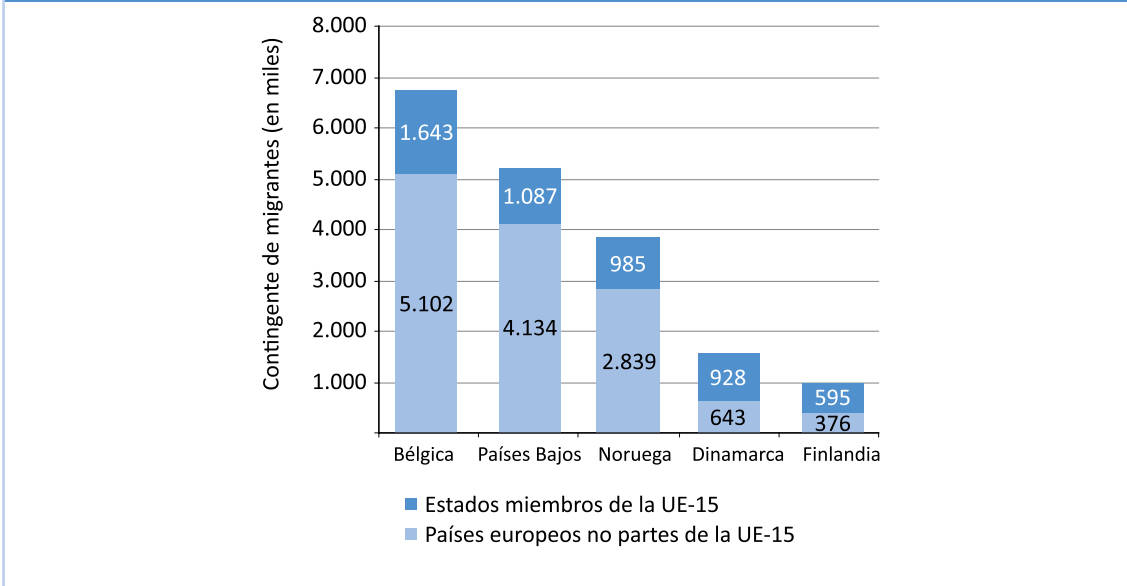
Gráfico 5: Entradas y salidas de población nacida en el extranjero en determinados países de la UE en 2007 (miles)



Fuente: OECD, 2009a.

- A consecuencia de la ampliación de la UE en 2004, se pronosticó que, a largo plazo, entre el 2 y el 8% de la población de los nuevos Estados miembros (países de la UE-10) se trasladaría a los antiguos Estados miembros (países de la UE-15). Los datos indican que las corrientes migratorias entre los ocho países de Europa Oriental que se adhirieron en 2004 y los Estados miembros de la UE-15 han sido bastante modestas, en promedio, y que la ampliación de la UE tuvo importantes repercusiones en los flujos migratorios desde los nuevos Estados miembros hacia los antiguos, incluidos los Estados que no abrieron inicialmente sus mercados laborales, como Austria y Alemania. Los datos indican que los Estados miembros de la UE con economías de mayor apertura lograron atraer a la gran mayoría de los migrantes más jóvenes y con instrucción de los nuevos Estados miembros de la UE (Kahanec y Zimmermann, 2009).
- La emigración desde Europa se desplaza principalmente dentro del continente y hacia otros países de la OCDE. En 2006, 1,7 millones de nacionales de países de la OCDE se trasladaron a otro país de la OCDE, figurando los ciudadanos británicos entre los grupos de emigrantes más numerosos (OCDE, 2008). Los datos correspondientes a algunos de los más importantes países de destino en Europa indican que los migrantes de países de la UE-15 en 2007 representaban entre el 60 y el 20% del total de la población nacida en el extranjero (OCDE, 2009a; véase el Gráfico 6). En general, el 34% de los inmigrantes en los Estados miembros de la UE proviene de otros Estados miembros de la UE (Eurostat, 2008).

Gráfico 6: Contingente de migrantes de la UE-15 en determinados países europeos en 2000 (miles)

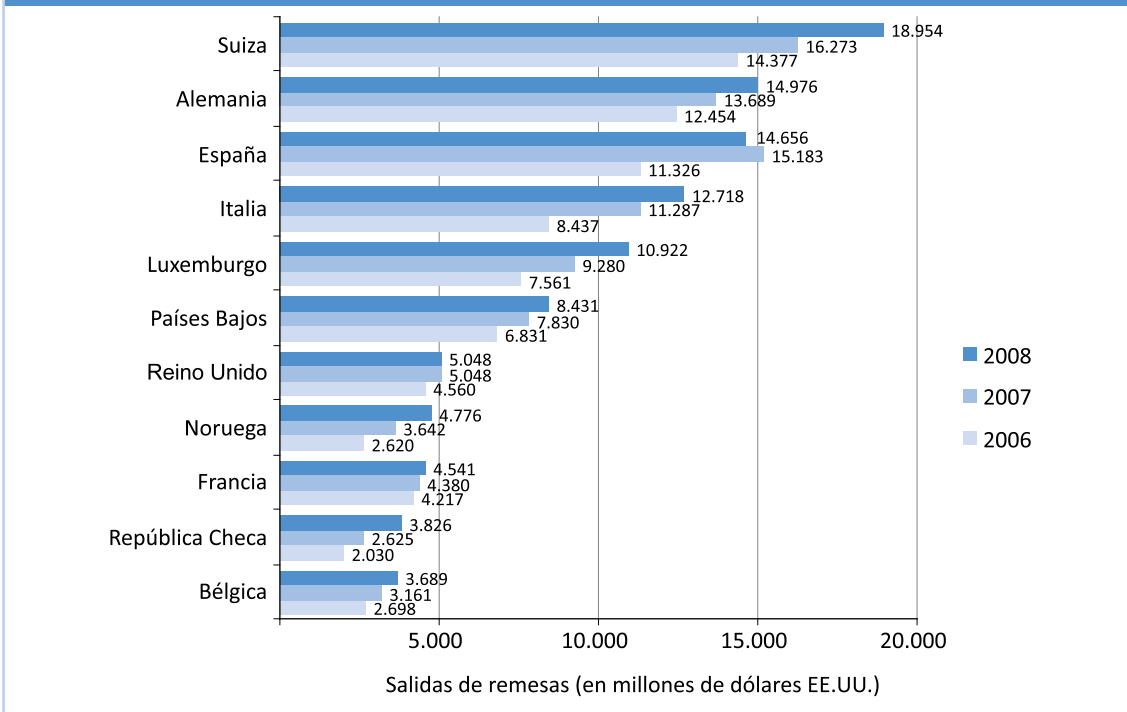


Fuente: OECD, 2009a.

- Los migrantes residentes en Europa Occidental y Central enviaron 120.900 millones de dólares EE.UU. por concepto de remesas en 2008, representando más del 40% de las corrientes de remesas en

todo el mundo. Entre los principales países emisores de remesas figuran Alemania, Italia, Luxemburgo, España y Suiza²³ (Ratha et al., 2009; véase el Gráfico 7).

Gráfico 7: Salidas de remesas de Europa Occidental y Central en 2006, 2007 y 2008 (miles de millones de dólares EE.UU.)



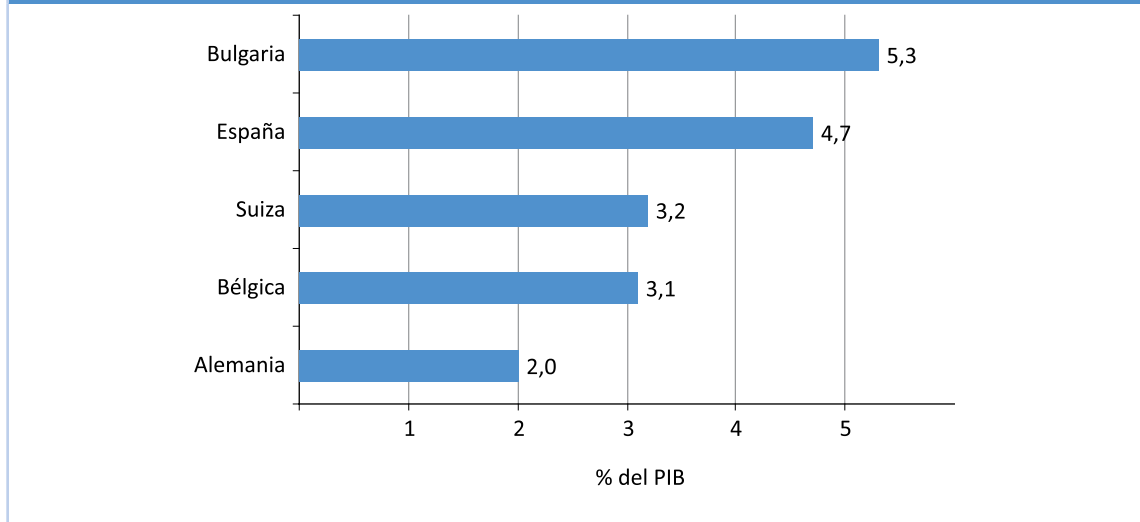
Fuente: Ratha et al., 2009.

²³ En los casos de Luxemburgo y Suiza, algunas remesas provienen de residentes en ciudades fronterizas que trabajan en uno de esos dos países durante el día pero viven en un país vecino. Hablando en términos estrictos, esos trabajadores no son considerados migrantes.

- Se esperaba que en 2009 las remesas con destino a Europa Occidental y Central alcanzaran los 103.600 millones de dólares EE.UU. —un 5% de disminución en relación con 2008. Los cinco países que mayor volumen de remesas recibieron en 2009 fueron Francia (15.600 millones de dólares EE.UU.), España (11.700 millones

de dólares EE.UU.), Alemania (10.800 millones de dólares EE.UU.), Bélgica (9.100 millones de dólares EE.UU.) y Polonia (8.500 millones de dólares EE.UU.). España, Suiza, Bélgica, Alemania y Lituania son los cinco mayores beneficiarios de remesas como porcentaje del PIB (Ratha et al., 2009; véase el Gráfico 8).

Gráfico 8: Salidas de remesas con destino a Europa Occidental y Central, como porcentaje del PIB en 2008 - los cinco países principales



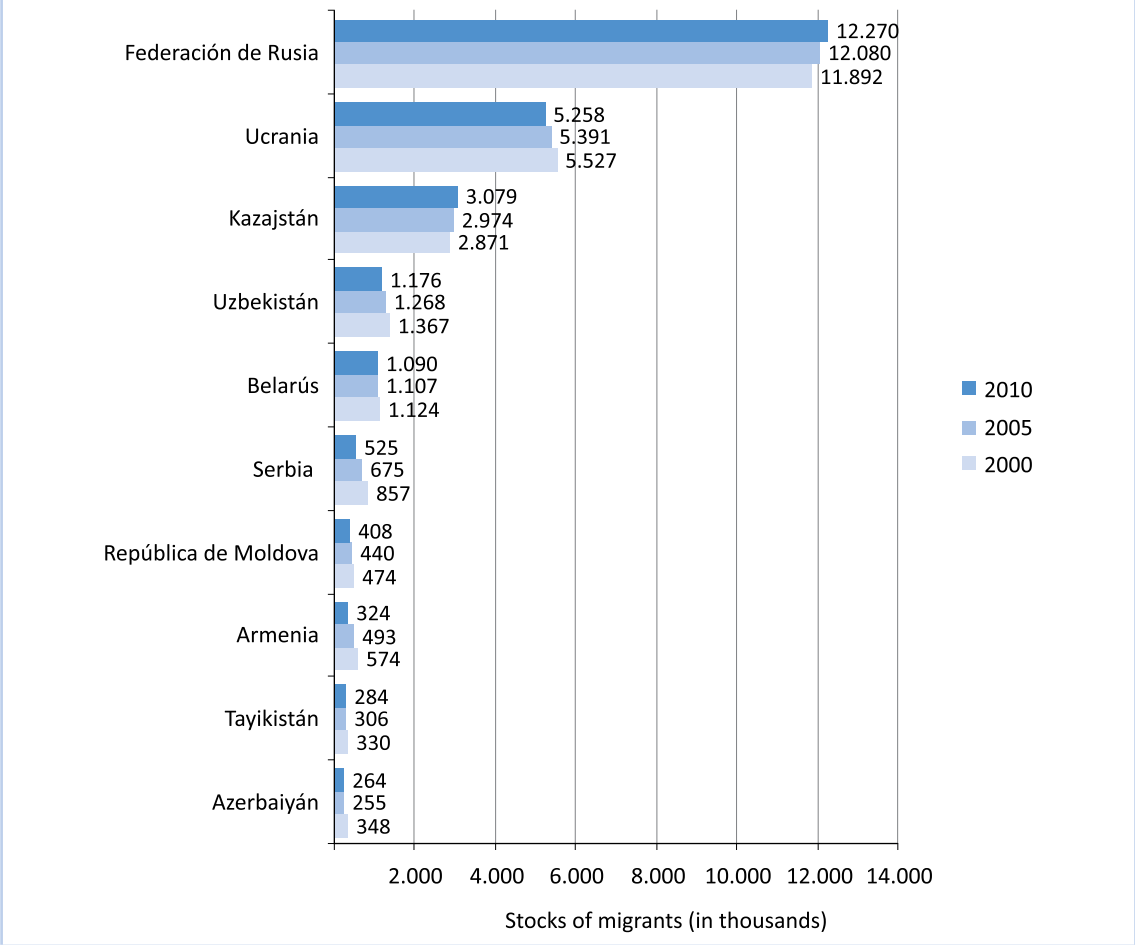
Fuente: Ratha et al., 2009.

EUROPA ORIENTAL Y ASIA CENTRAL²⁴

- Europa Oriental, los Balcanes Occidentales y Asia Central y Europa Central dan acogida a 25,6 millones de migrantes en 2010. El número de migrantes en los principales países de acogida ha aumentado, aunque ligeramente, pero la reducción del número de migrantes que reside en países de Asia Central, y el número de refugiados en los países de Europa Oriental y del Cáucaso (como Serbia y Armenia) han dado lugar a una reducción de 400.000 en el total de migrantes internacionales, en comparación con las cifras correspondientes a 2005.
- La Federación de Rusia (12,3 millones), Ucrania (5,3 millones) y Kazajstán (3 millones) son los tres principales países de destino, con el 80% de los migrantes internacionales de la región (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009; véase el Gráfico 9a).

²⁴ Albania, Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Bosnia y Herzegovina, Georgia, Kazajstán, la Provincia de Kosovo, bajo administración internacional de conformidad con la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (de aquí en adelante Kosovo), Kirguistán, la ex República Yugoslava de Macedonia, la República de Moldova, Montenegro, la Federación de Rusia, Serbia, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán.

Gráfico 9: Contingente de migrantes en Europa Oriental y Asia Central, por destino - los diez principales países de destino en 2000, 2005 y 2010 (miles)

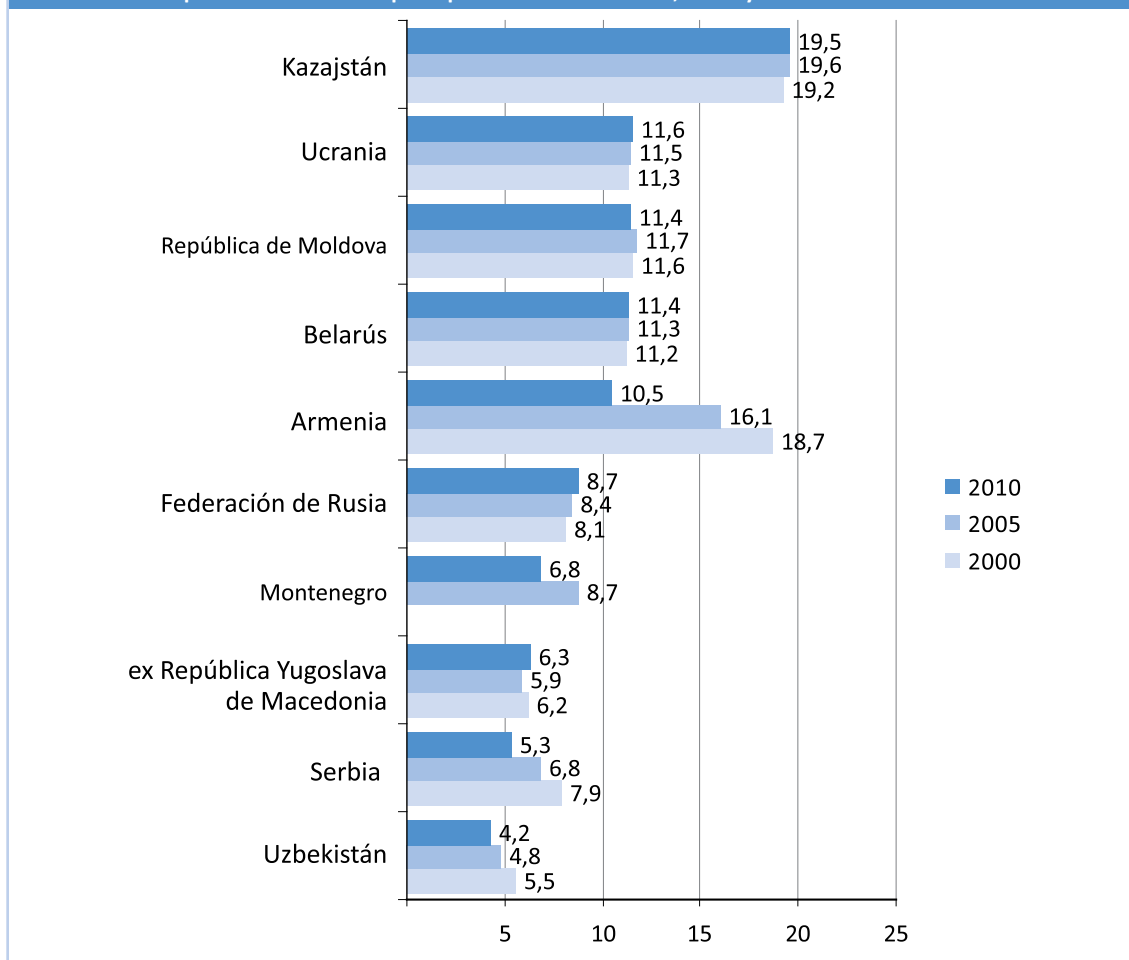


Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009.

- El contingente de migrantes internacionales como porcentaje del total de la población se mantuvo en el 8,6% en 2010, prácticamente sin cambios desde 2005, lo que indica que la disminución del contingente total de migrantes internacionales se produjo en el contexto de disminución demográfica de población en Europa Oriental y Asia Central.

Los migrantes representan más de una décima parte de la población en Kazajistán (19,5%), en Ucrania (11,6%), la República de Moldova (11,4%), Belarús (11,4%) y Armenia (10,5%) (véase el Gráfico 9b) (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009).

Gráfico 10: Contingente de migrantes en Europa Oriental y Asia Central, por destino, como porcentaje del total de la población - los cinco principales destinos en 2000, 2005 y 2010



Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009.

- La inmigración en la Federación de Rusia está dominada por la entrada de ciudadanos de las minorías étnicas rusas residentes en países de la antigua Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Sin embargo, aunque la mayoría de los inmigrantes regulares que llegaron en 2007 ya tenían la ciudadanía rusa (el 75% de los que llegaron procedentes de los países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y de los países Bálticos y el 71,1% de los que llegaron de otros países), la migración laboral de ciudadanos no pertenecientes a las minorías étnicas rusas de las antiguas repúblicas soviéticas puede convertirse en el motor principal del aumento de las corrientes migratorias en el futuro. Un gran porcentaje de los trabajadores migrantes ya vive de manera permanente en la Federación de Rusia. La reforma de la legislación en el ámbito de la migración en 2006 simplificó

la legalización de los migrantes que eran ciudadanos de las antiguas repúblicas soviéticas. Con anterioridad a 2006, los migrantes no inscritos en los registros oficiales representaban casi la mitad (46%) del total, pero ese porcentaje se redujo al 15% después de 2007. La mayoría de los migrantes (85%) se había inscrito ante las autoridades competentes y regularizado su estatuto de residencia. En 2007, las tres cuartas partes de los trabajadores migrantes también obtuvieron permisos de trabajo. Al respecto, cabe señalar que con anterioridad a 2007 sólo entre el 15 y el 25% de los migrantes trabajaba en situación legal (Vishnevsky y Bobylev, 2009).

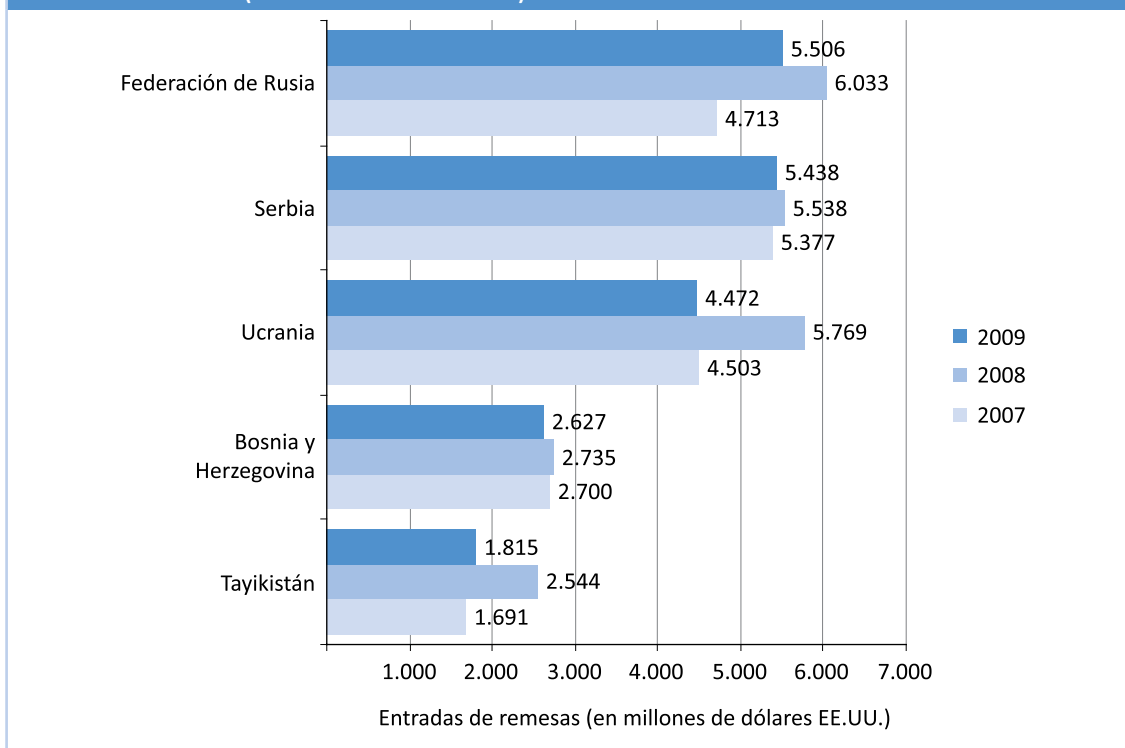
- Algunos de los más importantes corredores migratorios del mundo se encuentran en Europa Oriental y Asia Central, con inclusión de la ruta entre la Federación de Rusia y Ucrania y entre la Federación de Rusia y

Kazajstán, con flujos migratorios en ambas direcciones, y también con corrientes migratorias de Belarús a la Federación de Rusia y de Uzbekistán a la Federación de Rusia (Ratha et al., 2009).

- De conformidad con las estimaciones del Banco Mundial, en 2009 la región recibió 29.600 millones de dólares EE.UU. en remesas —una disminución del 14% con respecto a 2008. La Federación de Rusia (5.500 millones de dólares EE.UU.), Serbia (5.400 millones de dólares EE.UU.), Ucrania (4.500 millones de dólares EE.UU.), Bosnia y Herzegovina (2.600 millones de dólares

EE.UU.) y Tayikistán (1.800 millones de dólares EE.UU.) —los cinco principales países de la región, en términos de entrada de remesas— recibieron más del 70% de las remesas enviadas a Europa Oriental y Asia Central (véase el Gráfico 10) (Ratha et al., 2009). Las estimaciones más recientes indican que el descenso de las corrientes de remesas ha sido mayor que lo previsto, parcialmente por la depreciación del rublo ruso (la moneda del principal país de destino de los migrantes en la región) frente al dólar EE.UU. (Ratha et al., 2010).

Gráfico 11: Entradas de remesas con destino a Europa Oriental y Asia Central - los cinco países principales en 2007-2009 (millones de dólares EE.UU.)



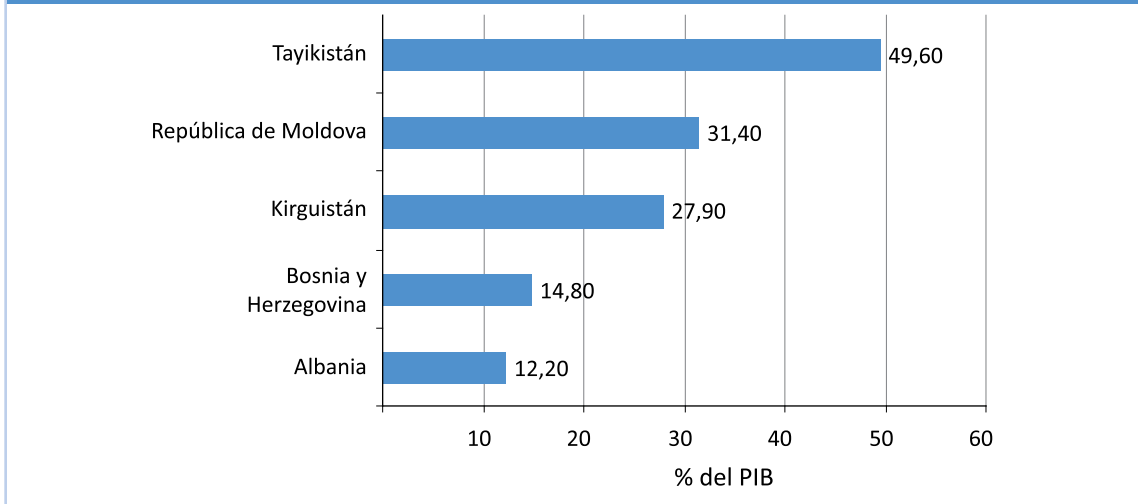
Nota: Los valores correspondientes a 2009 son estimaciones.

Fuente: Ratha et al., 2009.

- En esta región se encuentran algunas de las economías del mundo con el mayor grado de dependencia de las remesas. Las entradas de remesas representan la mitad del PIB en Tayikistán (la cuantía más alta

en todo el mundo), el 31% en la República de Moldova, el 28% en Kirguistán y el 15% en Bosnia y Herzegovina (Ratha et al., 2009; véase el Gráfico 12).

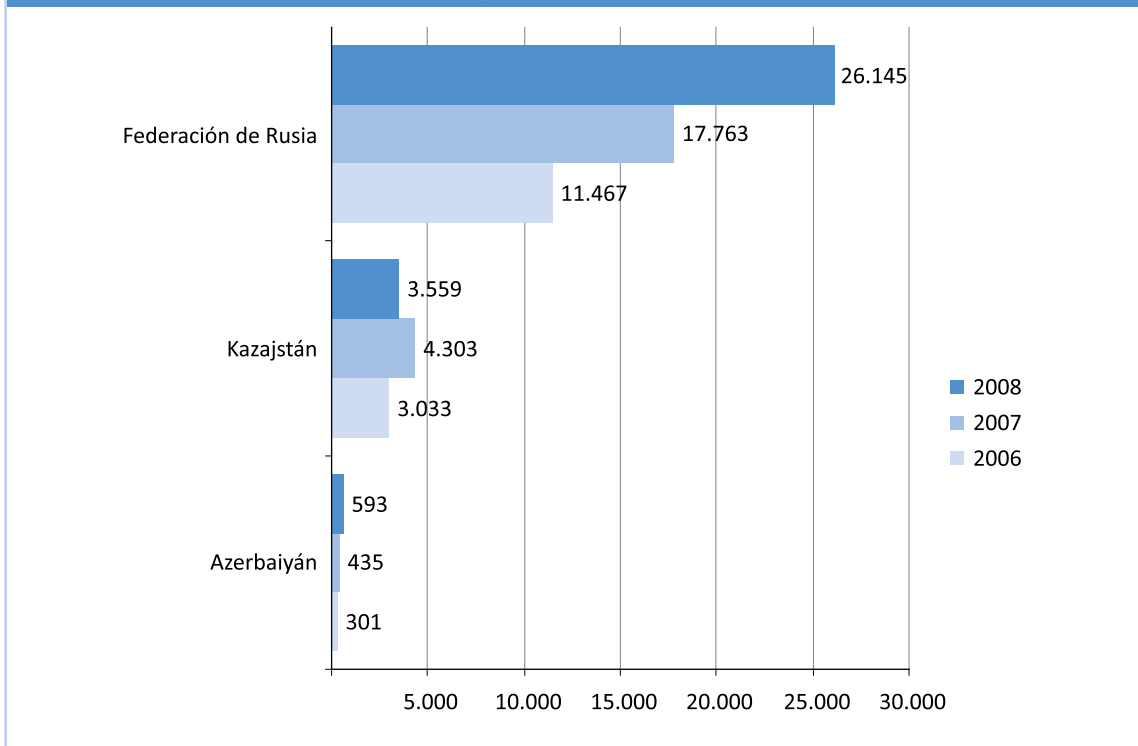
Gráfico 12: Entradas de remesas en Europa Oriental y Asia Central en 2008, como porcentaje del PIB - los cinco países principales



Fuente: Ratha et al., 2009.

- Las salidas de remesas de los países de la región alcanzaron la suma de 31.700 millones de dólares EE.UU. en 2008, originándose más del 80% en la Federación de Rusia (26.000 millones de dólares EE.UU.) (Ratha et al., 2009; véase el Gráfico 13).

Gráfico 13: Salidas de remesas de Europa Oriental y Asia Central en 2006–2008 - los tres países principales (en miles de millones de dólares EE.UU.)



Fuente: Ratha et al., 2009.

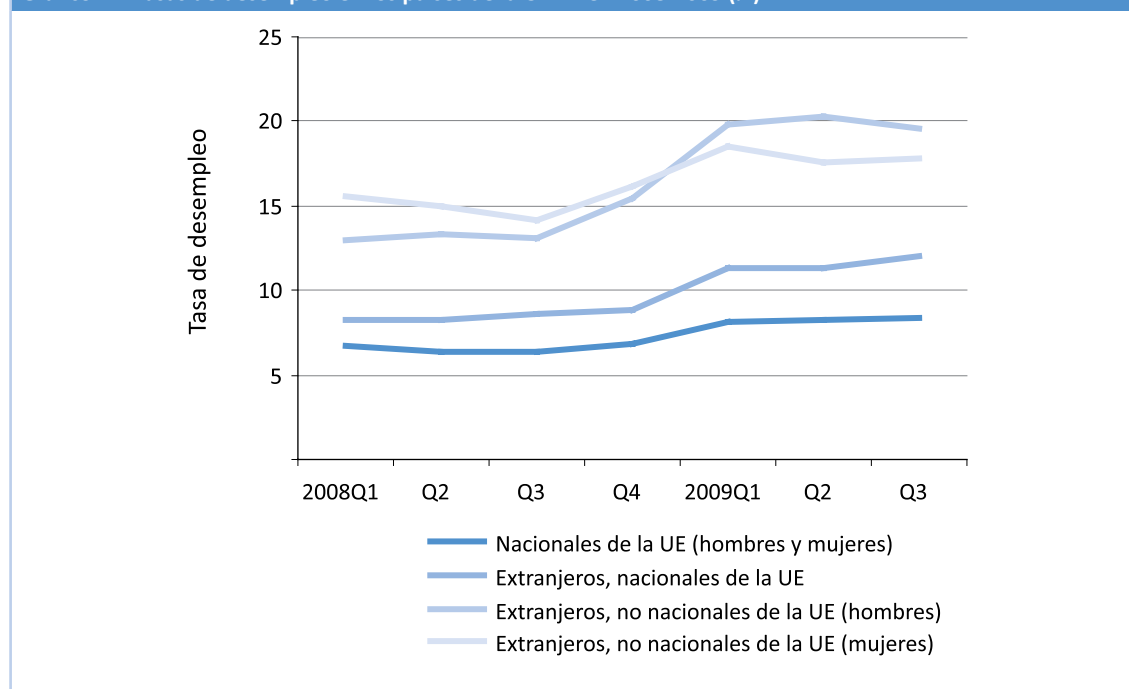
Efectos de la crisis económica

- La desaceleración que afecta a la economía mundial desde mediados de 2008 se ha convertido en una crisis laboral para los trabajadores migrantes. Como resultado de esa situación, tras muchos años de constante aumento, se aprecia una reducción de la migración laboral desde el segundo semestre de 2008 en prácticamente todos los países de la UE, debido a una importante reducción de la contratación internacional por parte de los empleadores (OCDE, 2009b). Dado que la crisis económica afectó la producción en sectores específicos, como la industria, la construcción y el comercio minorista, ha tenido mayores repercusiones en determinadas categorías de trabajadores, incluidos los jóvenes, las personas con un bajo nivel de especialización y en los hombres, más que en las mujeres. Los migrantes de países no pertenecientes a la

UE, especialmente los que tienen un bajo nivel de especialización y los hombres, también han sido particularmente afectados (Comisión Europea, 2009).

- Los datos de la Medición de la fuerza de trabajo en Europa (Eurostat, 2009a) revelan que, si bien las tasas de desempleo han aumentado en general para los nacionales y no nacionales de la UE que trabajan en la UE pero fuera de su país de origen, son los migrantes no pertenecientes a la UE los que han sufrido las mayores pérdidas de puestos de trabajo, y que los hombres han resultado más afectados que las mujeres. En término medio, la tasa de desempleo de los nacionales de la UE aumentó en un 1,7% entre comienzos de 2008 y el tercer trimestre de 2009, mientras que la tasa de desempleo de hombres y mujeres nacionales de terceros países aumentó en el 6,6 y el 2,2%, respectivamente (véase el Gráfico 14).

Gráfico 14: Tasas de desempleo en los países de la UE-27 en 2008-2009 (%)



Nota: Q= trimestre.
Fuente: Eurostat, 2009a.

- En general, los migrantes han sido más afectados por la crisis que los trabajadores nacionales. Según datos de un informe de la OIM (2010), las tasas de desempleo de los migrantes (ya superiores a las

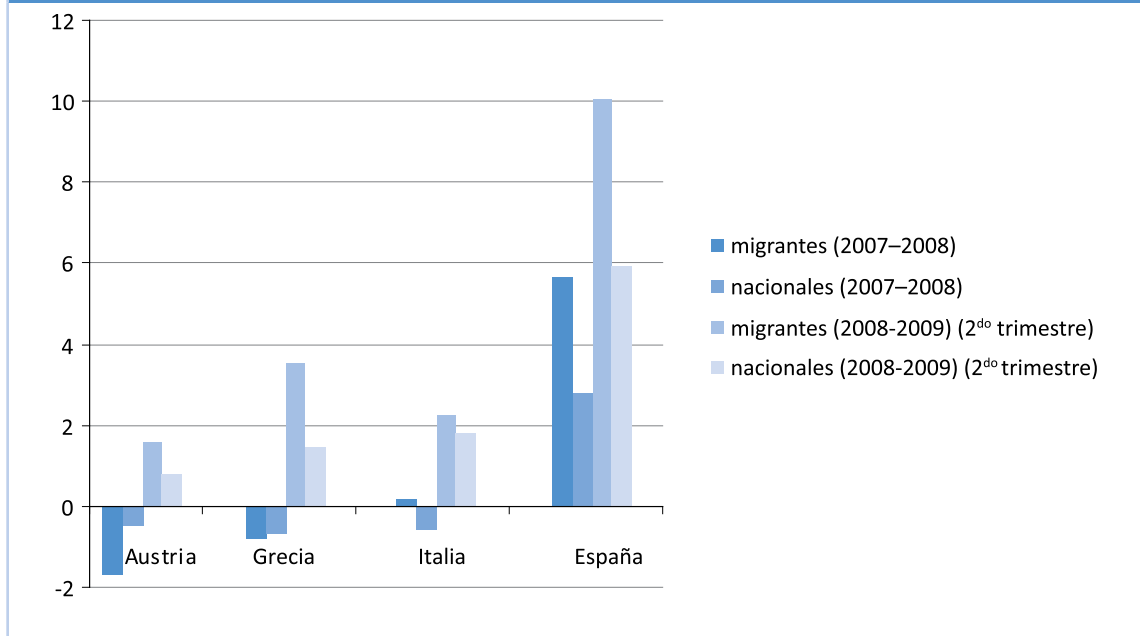
correspondientes a los nacionales, antes de la crisis) aumentaron a un ritmo más rápido en 2009, alcanzando entre el 9,4 y el 10,75% en Austria, Grecia e Italia y el 27,5% en España (un aumento superior al

16% en comparación con 2007). Según el mismo informe, aunque los nacionales de Irlanda son la gran mayoría de personas que reciben prestaciones de desempleo en ese país, el número de extranjeros que recibía esas prestaciones en Irlanda subió a 77.500 en diciembre de 2009, y más de la mitad eran nacionales de los nuevos Estados miembros de la UE, lo que

representa un 173% de aumento entre junio de 2008 y finales de 2009.

- En Noruega, el desempleo de los inmigrantes de países de la UE-10, muchos de los cuales trabajaban en el sector de la construcción, pasó del 2,3% en febrero de 2008 al 8,2% en febrero de 2009, en comparación con la tasa media de desempleo, que aumentó del 3,3 al 6,6% (véase el Gráfico 15) (OCDE, 2009b).

Gráfico 15: Cambios en las tasas de desempleo en determinados países de la UE en 2007-2009 (%)



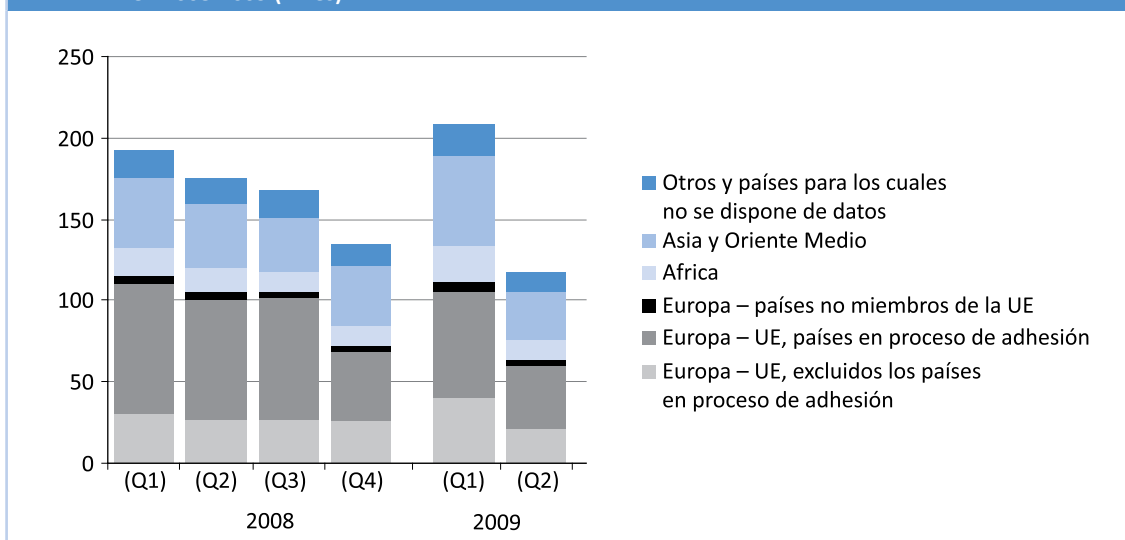
Fuente: Oficinas nacionales de estadística, datos recopilados en el estudio de la OIM (2010).

- Las corrientes netas de migración en el Reino Unido también fueron afectadas por la crisis. Aunque la emigración de nacionales aumentó de 83.000 en el primer trimestre de 2008 a 93.000 en el tercer trimestre, la corriente positiva de extranjeros disminuyó de 274.000 a comienzos de 2008 a 226.000 en los primeros meses de 2009 (Oficina de Estadísticas Nacionales, 2009). Esa tendencia se ve corroborada por los datos relativos al volumen de inscripción de extranjeros que ingresaban por primera vez en el Reino Unido en el sistema del seguro social nacional. De conformidad

con esos datos, el número de personas inscritas cada trimestre disminuyó en 74.000 entre los primeros meses de 2008 y mediados de 2009 —una reducción del 40%, aproximadamente. La reducción fue mayor entre los ciudadanos de los “países del A8” (los ocho países de Europa Oriental que ingresaron a la UE en 2004²⁵), según la definición del Reino Unido, que experimentaron una disminución del 50%, seguidos de los ciudadanos de Asia y el Oriente Medio (que, tomados en conjunto, experimentaron una reducción del 31%) (véase el Gráfico 16) (DWP, 2009).

²⁵ Los países del A8 son Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia y la República Checa.

Gráfico 16: Inscripciones en el seguro social nacional de extranjeros adultos que ingresaron en el Reino Unido en 2008-2009 (miles)



Nota: Q = trimestre.

Fuente: Department for Work and Pension (DWP, 2009).

- De conformidad con el *Instituto para el Estudio del Trabajo* (IZA) (OIM, 2010), la crisis económica no ha tenido repercusiones tan negativas en los migrantes en Alemania como en otros países —por ejemplo, el desempleo entre los migrantes en diciembre de 2009 fue en realidad menor que en diciembre de 2007.
- La crisis económica también ha tenido repercusiones, aunque limitadas, en la migración a la UE-10 y en los países que tienen intención de adherirse a la UE. El número de permisos de trabajo concedidos en Croacia disminuyó de 10.242 en 2008 a 7.877 en 2009 y 6.948 en 2010. Además de una reducción en las nuevas llegadas de extranjeros (de 20.000 por trimestre a comienzos de 2008, a 9.500 en el tercer trimestre de 2009), en 2009 el Gobierno checo estableció dos programas especiales de retorno voluntario para migrantes regulares e irregulares, que concluyeron en diciembre de 2009 (OIM, por publicarse en 2010).
- Las encuestas por Internet dirigidas a los migrantes polacos en el Reino Unido han revelado que, aproximadamente el 12% de los encuestados, perdió el trabajo a consecuencia de despidos y reducciones de personal. Al preguntárseles sobre sus intenciones para el futuro, alrededor del 90% de los encuestados indicó que no tenía previsto retornar a Polonia (OIM, 2010).
- De conformidad con el International Crisis Group (ICG, 2010), los trabajadores migrantes constituyen el 40% de la fuerza laboral del sector de la construcción en la Federación de Rusia, que ha atravesado importantes situaciones de quiebra y cese de actividades desde que empezara la crisis (Awad, 2009). De conformidad con una encuesta realizada por la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y la Agency for Technical Cooperation and Development (ACTED) (OSCE/ACTED, 2009), el salario de los migrantes kirguisos disminuyó entre un 20 y 30%, en término medio, durante los primeros meses de la crisis, y el monto de las remesas que recibieron las familias disminuyó entre un 25 y 40%. Sin embargo, según la misma encuesta, sólo el 10% de los que fueron entrevistados retornó a Kirguistán debido a la crisis, y el 60% tenía previsto retornar a la Federación de Rusia una vez que mejorara la situación económica, lo que indica que las repercusiones de la crisis a largo plazo podrían ser limitadas. Muchos migrantes han permanecido, aceptando el empeoramiento de las condiciones y diversificando sus destinos y sectores (ICG, 2010).
- Numerosos países europeos han instituido nuevas políticas que tienen por objeto poner coto a la entrada de migrantes, con inclusión de condiciones más estrictas para

la admisión en el marco de programas de migración laboral y reducción de los cupos (como en los casos de la República Checa, Italia, Lituania, España, la Federación de Rusia y Ucrania), pruebas del mercado laboral más estrictas (como en Estonia y en el Reino Unido), menores posibilidades de cambiar de estatuto o de renovar los permisos de trabajo, y la aplicación de controles más estrictos de los familiares y las personas que ingresan por razones de protección humanitaria (Italia) (OCDE, 2009b; OIM, 2010). En diciembre de 2008, Italia estableció un límite de 150.000 para el ingreso de migrantes tras recibir 700.000 solicitudes el año anterior. Sin embargo, el nuevo decreto de 2010 sobre la inmigración y los cupos ha sido admitido por la Corte dei Conti (Departamento de Auditores del Estado). Este año, contrariamente a lo previsto, no se aplicarán cupos para el ingreso de trabajadores en situación regular, y sólo se admitirán 80.000 trabajadores estacionales (en los sectores del turismo y la agricultura), cifra en la que se incluyen 4.000 trabajadores autónomos.

- Además de establecer medidas restrictivas de la entrada y la permanencia, en algunos países se ha reducido el número de migrantes que solicitan permisos de residencia y de trabajo. El número de migrantes que ingresó en España en el marco del sistema con auspicio del empleador (Régimen General y Contingentes) disminuyó, pasando de más de 200.000 en 2007 a 137.000 en 2008. En Cataluña, especialmente, que es la región que acoge al mayor número de extranjeros, la disminución de solicitudes fue de un 15% en 2008 (OIM, por publicarse en 2010). Durante el primer trimestre de 2009, el número de solicitudes iniciales aprobadas por el Workers' Registration Scheme del Reino Unido disminuyó en un 54% (de 46.600 a 21.300) en comparación con el mismo trimestre del año anterior (OCDE, 2009b). En la ex República Yugoslava de Macedonia, el número de trabajadores migrantes en 2008 representaba aproximadamente una tercera parte del correspondiente al año anterior, y se redujo casi a cero a comienzos de 2009 (OCDE, 2009a).
- Un informe publicado por la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (Frontex) (2009), indica que el empeoramiento de las oportunidades de

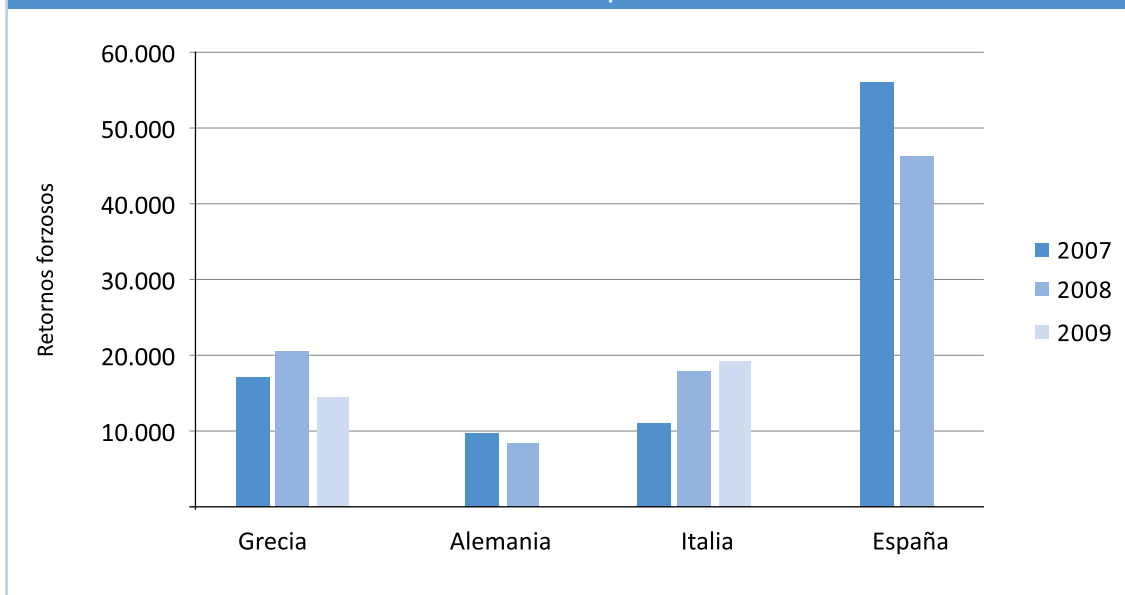
trabajo será un motivo por el que un mayor número de migrantes en situación irregular aplazará sus decisiones de migración hasta que la economía se recupere, mientras que los migrantes en situación irregular ya presentes en la UE probablemente permanecerán, puesto que la aplicación de medidas de control de fronteras más estrictas es un claro disuasivo del retorno, ya que el reingreso sería más difícil.

- La crisis económica ha originado una reducción del número de permisos de trabajo para migrantes en la Federación de Rusia. Además, nuevos reglamentos oficiales prohíben el empleo de migrantes en determinados sectores, incluidos la venta al por menor y el comercio, en los que tradicionalmente predominan los trabajadores migrantes de las repúblicas de la Comunidad de Estados Independientes (CEI). Asimismo, las autoridades rusas han intentado disminuir la entrada de migrantes temporales, aplicando una tasa tributaria diferencial a los migrantes con residencia de más de un año (13%) y a los identificados como migrantes no residentes (30%) (OSCE/ACTED, 2009).
- La migración de retorno aumentó con el régimen de libre circulación aplicado por la UE cuando las condiciones económicas y las oportunidades de trabajo en los países de destino de los migrantes (como Irlanda y el Reino Unido) se deterioraron más que las reinantes en los países de origen (como Polonia) (OCDE, 2009b). En septiembre de 2008, España promulgó una ley para alentar el retorno de los trabajadores migrantes a sus países de origen, ofreciendo ayuda para la reintegración. El ofrecimiento fue aceptado por 8.724 migrantes, que representaban aproximadamente el 10% de la población beneficiaria (OIM, 2010). La República de Moldova y la Federación de Rusia establecieron programas de prestación de ayuda a los nacionales que retornaban al país. Al hacerse más estrictas las condiciones de admisión a los mercados laborales de la UE y Rusia, las autoridades de Uzbekistán empezaron a buscar otros destinos para sus trabajadores migrantes.
- En Francia, Italia y Ucrania se han intensificado las medidas de retorno forzoso (OIM, 2010; Awad, 2009). Los informes de los países de origen sobre los cambios en el número de migrantes que retornan de los países de destino son muy

distintos. Mientras Kosovo, Letonia, Serbia y la ex República Yugoslava de Macedonia notifican un número decreciente de migrantes que retornan, la República de Moldova y Ucrania comunican un aumento

del número de personas que retornan. En muchos casos no se dispone de datos y, cuando existen, no hacen diferencia entre retornos forzados y retornos voluntarios (OIM, 2010; véase el Gráfico 17).

Gráfico 17: Número de retornos forzados de determinados países de la UE en 2007–2009



Nota: Los datos correspondientes a 2009 se basan en las proyecciones de datos de la OIM disponibles hasta abril de 2009. No se dispone de las cifras correspondientes a 2009 para Alemania y España.

Fuente: OIM, por publicarse en 2010.

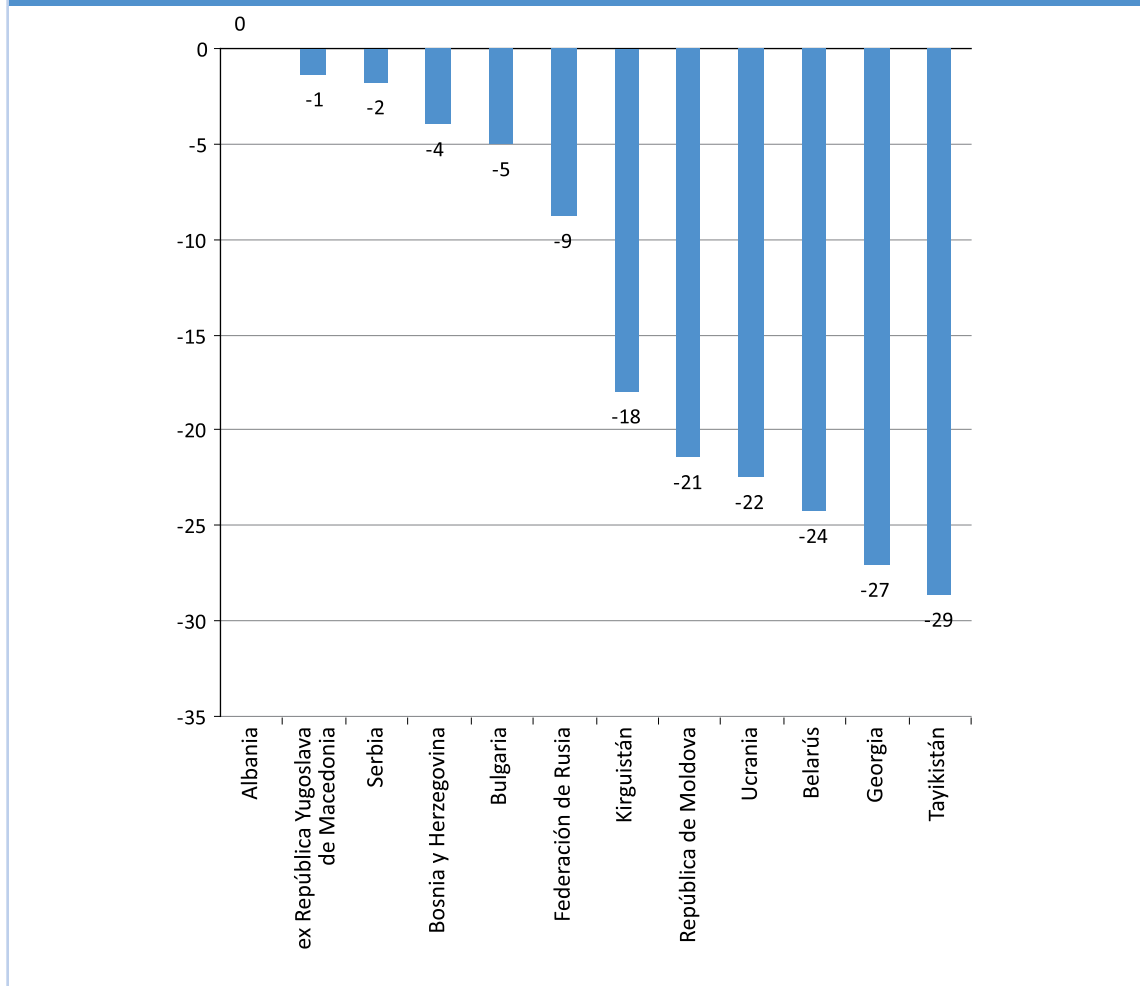
- Los factores que ejercen influencia en los flujos de la migración irregular a la UE en la actual situación de crisis son muy complejos, según un informe de Frontex (2009), que indica que las entradas de migración irregular actúan principalmente como función de la demanda laboral en los países de destino. El informe señala que la reducción del número de migrantes en situación irregular que llegan a la UE debido al empeoramiento de la situación de trabajo probablemente se sentirá especialmente en la segunda mitad de 2010, aunque en distinto grado, dependiendo de cuál sea el Estado miembro de la UE.
- La encuesta del *German Marshall Fund* publicada en *Transatlantic Trends*, sobre la opinión pública hacia la inmigración indicó un aumento del número de personas en Europa que consideraba la inmigración como un problema más bien que como una oportunidad. En término medio, el número de europeos con actitudes negativas al respecto aumentó del 43 al 50% entre

2008 y 2009, siendo los británicos los más escépticos (el 66% de los entrevistados indicó que era un problema), seguidos de los españoles (58%). El mayor cambio de actitud se constató en los Países Bajos, donde el porcentaje de los entrevistados con actitudes negativas hacia la inmigración aumentó del 36 al 45%. Sin embargo, en la mayoría de los países participantes en la encuesta, casi todos los entrevistados seguían considerando que la inmigración era más una oportunidad que un problema (German Marshall Fund, 2009).

Remesas

- Remittance inflows to countries in Eastern Europe and Central Asia are expected to experience a decline of 14 per cent – from USD 34.3 billion in 2008, to USD 29.6 billion in 2009 (see figure 18) (Ratha et al., 2009).

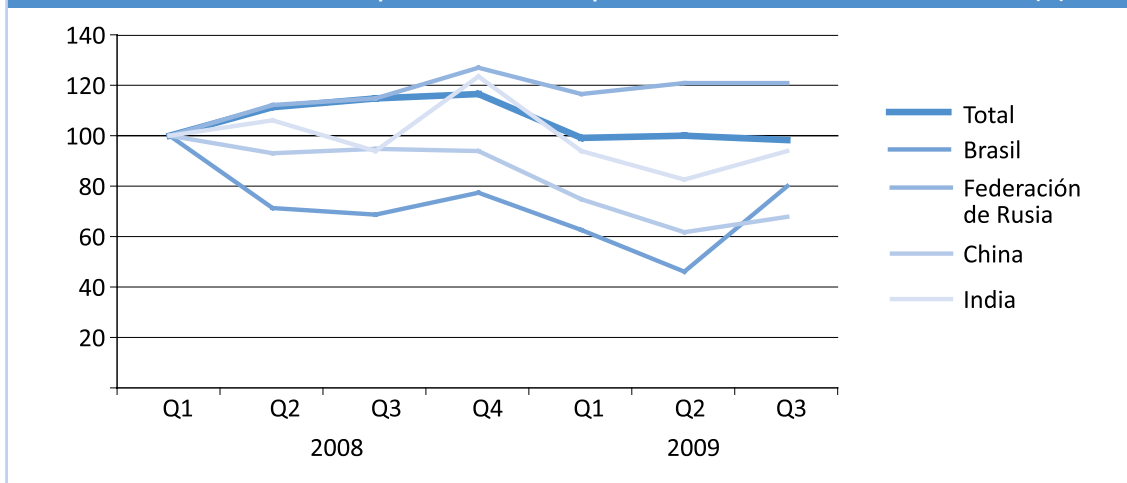
Gráfico 18: Crecimiento de las entradas de remesas entre 2008 y 2009, en términos de dólares EE.UU. (%)



Fuente: Ratha et al., 2009.

- El importante descenso del flujo de remesas hacia los países en Asia Central y Europa Oriental puede atribuirse parcialmente a la devaluación del rublo ruso frente al dólar EE.UU. Por ejemplo, de conformidad con Ratha et al., “las corrientes de remesas con destino a Kirguistán, Armenia y Tayikistán bajaron del 15, el 33 y el 34%, respectivamente, en el primer semestre de 2009 en comparación con el mismo período (en 2008 en términos de dólares EE.UU.). Sin embargo, si se miden en términos de rublos, las remesas a Kirguistán en realidad aumentaron en un 17% en el primer semestre de 2009 sobre una base interanual. En Armenia, el descenso interanual en términos de rublos fue sólo del 8%, y en Tayikistán fue del 10%. Asimismo, una considerable parte del descenso en las corrientes de remesas con destino a Polonia puede atribuirse a la depreciación de la libra esterlina frente al dólar EE.UU., superior al 25% entre el tercer trimestre de 2008 y el primer trimestre de 2009” (Ratha et al., 2009). Las estimaciones más recientes del Banco Mundial indican que las corrientes de remesas descendieron más de lo previsto en 2009, lo que obedeció, en parte, a las considerables reducciones que se habían registrado en Polonia y Rumania (Ratha et al., 2010).
- Los envíos de remesas desde los países de la UE aumentaron en un 20% entre el primer y el último trimestre de 2008, situándose luego ligeramente por debajo de la media trimestral del año anterior, 2009. Sin embargo, los envíos de remesas desde Europa, al parecer sin cambios, ocultan una serie de variaciones. En tanto que las remesas a la Federación de Rusia aumentaron en un 20%, las remesas con destino al Brasil, China y la India disminuyeron considerablemente durante 2009, con un descenso del 60% en las remesas con destino al Brasil en el segundo trimestre de 2009 (Eurostat, 2009b) (véase el Gráfico 19).

Gráfico 19: Envío de remesas desde países de la UE hacia países no miembros de la UE en 2008–2009 (%)



Nota: Indización del 1er trimestre de 2008 = 100; Q = trimestre; El valor total correspondiente al envío de remesas en el primer trimestre de 2008 fue de 1.713 millones de euros, destinándose 35 millones de euros al Brasil, 48 millones de euros a la Federación de Rusia, 133 millones de euros a China y 17 millones de euros a la India.

Fuente: Eurostat, 2009b.

Referencias

Awad, I.

- 2009 *The global economic crisis and migrant workers: Impact and response*, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Ginebra.

Banco Mundial

- 2008 *Migration and Remittances Factbook 2008*, Banco Mundial, Washington, D.C.

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas

- 2009 *Trends in International Migrant Stock: The 2008 Revision*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División de Población, Nueva York, http://www.un.org/esa/population/publications/migration/UN_MigStock_2008.pdf
- 2007 *World Population Prospects: The 2006 Revision*, Publicación de las Naciones Unidas, No. E.06.XIII.6, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División de Población, Nueva York.

Department for Work and Pensions (DWP)

- 2009 National insurance number allocations to adult overseas nationals entering the UK, for 2008–09, DWP, Londres, http://research.dwp.gov.uk/asd/asd1/tabtools/nino_alloc_summ_tables_nov09.xls

Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty (DRC)

- 2007 Global Migrant Origin Database, actualizada en marzo de 2007, DRC, Universidad de Sussex, http://www.migrationdrc.org/research/typesofmigration/Global_Migrant_Origin_Database_Version_4.xls

European Commission (EC)

- 2009 *Employment in Europe 2009*, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Comisión Europea, Bruselas.

Eurostat

- 2008 "Population and social conditions", EUROSTAT – Statistics in focus, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-08-098/EN/KS-SF-08-098-EN.PDF
- 2009a European Labour Force Survey, base de datos de Eurostat, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_unemployment_ifs/data/database

- 2009b Balance of Payment Statistics, base de datos de Eurostat, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/balance_of_payments/data/database

Frontex

- 2009 *The impact of the global economic crisis on illegal migration to the EU*, Frontex, Varsovia.

German Marshall Fund (GMF)

- 2009 *Transatlantic Trends: Immigration, Key Findings 2009*, GMF, Washington, D.C., http://www.gmfus.org/trends/immigration/doc/TTI_2009_Key.pdf

International Crisis Group (ICG)

- 2010 *Central Asia: Migrants and the Economic Crisis*, ICG, Bruselas/Bishkek.

Instituto de Política Migratoria (MPI)

- 2007 Global City Migration Map, Globalization, Urbanization and Migration (GUM) project, <http://www.migrationinformation.org/DataHub/gcmm.cfm>

Kahanec, M. y K.F. Zimmermann

- 2008 *Migration in an enlarged EU: A challenging solution?* European Economy Economic Papers No. 363, Comisión Europea, Bruselas.

Office for National Statistics

- 2009 International Passenger Survey (IPS) estimates of long-term international migration, http://data.gov.uk/dataset/provisional_international_passenger_survey_ips_estimates_of_long-term_international_migration_-_year

Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

- 2010 *Migration and the Economic Crisis in the European Union: Implications for Policy*, OIM, Bruselas.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

- 2008 *International Migration Outlook, Sopemi 2008 Edition*, OCDE, París.
- 2009a *International Migration Outlook, Sopemi 2009 Edition*, OCDE, París.
- 2009b *International Migration: Charting a Course through the Crisis*, OCDE, París.

Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)/Aid Agency for Technical Cooperation and Development (ACTED)

- 2009 *Impact of the Global Financial Crisis on Labour Migration from Kyrgyzstan to Russia*, OSCE/ACTED, Bishkek, http://www.osce.org/documents/eea/2009/12/41990_en.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

2009 *Human Development Report 2009, Overcoming barriers: Human mobility and development*, PNUD, Nueva York.

Ratha, D. et al.

2009 *Migration and Development Brief 11*, Equipo sobre migración y remesas, Grupo de Estudio de las Perspectivas de Desarrollo, Banco Mundial, Washington, D.C.

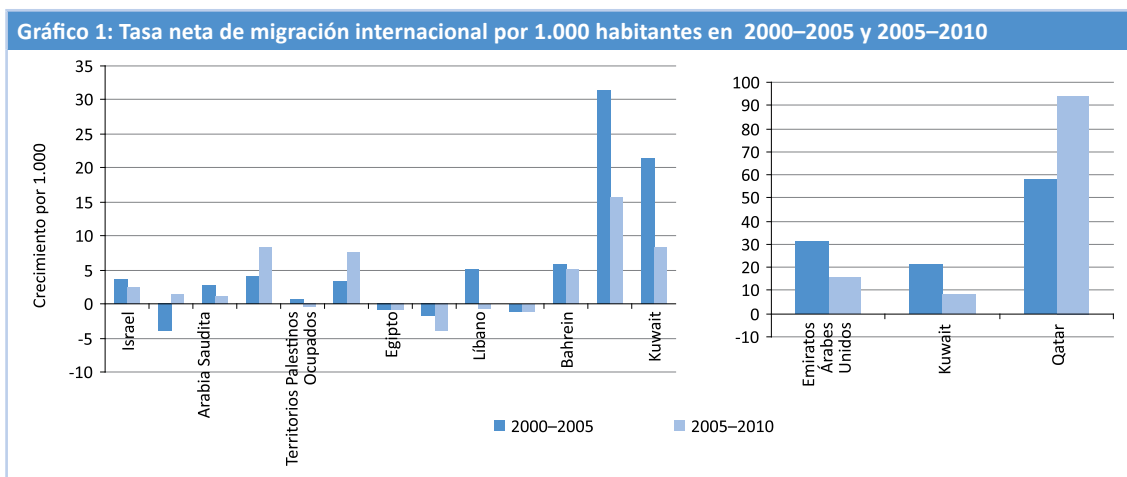
2010 *Migration and Development Brief 12: Outlook for Remittance Flows 2010–2011: Remittance flows to developing countries remained resilient in 2009, expected to recover during 2010–2011*, Banco Mundial, Washington, D.C., <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/MigrationAndDevelopmentBrief12.pdf>

Vishnevsky A. y S. Bobilev

2009 *National Human Development Report, Russian Federation 2008: Russia Facing Demographic Challenges*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Moscú.

PANORAMA REGIONAL DEL ORIENTE MEDIO

- El contingente de migrantes en el Oriente Medio²⁶ en 2010 representa alrededor de 26,6 millones de migrantes (el 13,5% del total del contingente mundial de migrantes, aproximadamente). La región experimentó un aumento de 4,5 millones de migrantes, en comparación con las cifras de 2005. En consecuencia, el Oriente Medio sigue siendo una de las regiones en las que la entrada de migrantes aumenta con mayor rapidez, con una tasa de crecimiento anual media del contingente de migrantes equivalente al 3,8%. Los migrantes representan el 11,9% del total de la población de la región (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009).
- Las tasas netas de migración internacional en la región fueron positivas durante el período 2005-2010, habiendo aumentado la tasa neta media de migración de 9,2 migrantes por 1.000 habitantes entre 2000 y 2005 a 9,8 en el período 2005-2010 (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009; véase el Gráfico 1).



Fuente: PNUD, 2009.

²⁶ En función de la clasificación regional que utiliza la OIM (2005), en esta sección se examinan el **Mashreq Árabe** (Egipto, Iraq, Jordania, Líbano, República Árabe Siria, Territorios Palestinos Ocupados y Yemen), los **Estados del Consejo de Cooperación del Golfo** (Arabia Saudita, Bahrein, Kuwait, Omán, Qatar y Emiratos Árabes Unidos) e **Israel**.

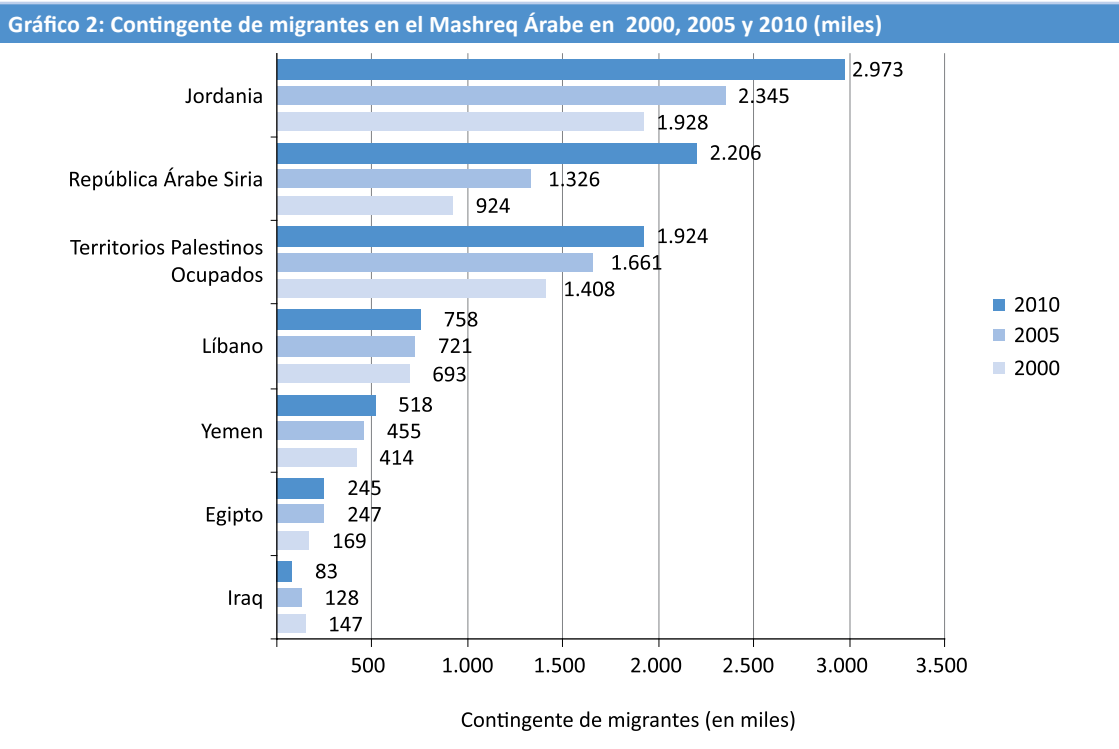
- Los países del Consejo de Cooperación del Golfo e Israel siguen siendo los principales países de destino en la región. Aunque algunos países del Mashreq todavía son países de origen de migrantes, Jordania y el Líbano también están convirtiéndose gradualmente en países de destino de los migrantes árabes y asiáticos. De conformidad con el Banco Mundial (2008), el corredor de remesas entre los Emiratos Árabes Unidos y la India es uno de los diez principales corredores de remesas del mundo.
- El crecimiento económico y la escasez de mano de obra en los países del Consejo de Cooperación del Golfo, así como los conflictos y la inseguridad en la región del Mashreq, han sido los motores más importantes de las corrientes de migración y emigración de la región en los últimos años.
- En 2010 hay 10,2 millones de mujeres migrantes en el Oriente Medio, lo que representa un aumento del 20,4% en comparación con 2005. Se estima que las mujeres constituyen el 38% del total de migrantes en 2010, pero existen grandes variaciones en la región, oscilando las cifras entre el 55,9% en Israel y el 20,8% en Omán (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009).
- Importantes centros urbanos de la región atraen un gran número de migrantes. Entre 1 millón y 500.000 personas nacidas en el extranjero viven en Jeddah y Riyadh (Reino

de Arabia Saudita), Dubai (Emiratos Árabes Unidos) y Tel Aviv (Israel), además de Muscat (Omán), Medina (Arabia Saudita), y Jerusalén, donde las personas nacidas en el extranjero representan una cuarta parte del total de la población (Instituto de Política Migratoria, 2007).

- Según datos del Banco Mundial, la región es, a la vez, una importante fuente y beneficiaria de remesas de los trabajadores. Se estima que en 2009 la región recibió aproximadamente 22.700 millones de dólares EE.UU. por concepto de remesas, y que los migrantes residentes en la región efectuaron remesas por valor de 35.100 millones de dólares EE.UU. correspondientes al crecimiento anual de -5,5 y 7%, respectivamente. Cabe esperar que el flujo de remesas del Oriente Medio y África Septentrional registre un crecimiento anual positivo en 2010 (Ratha et al., 2009).

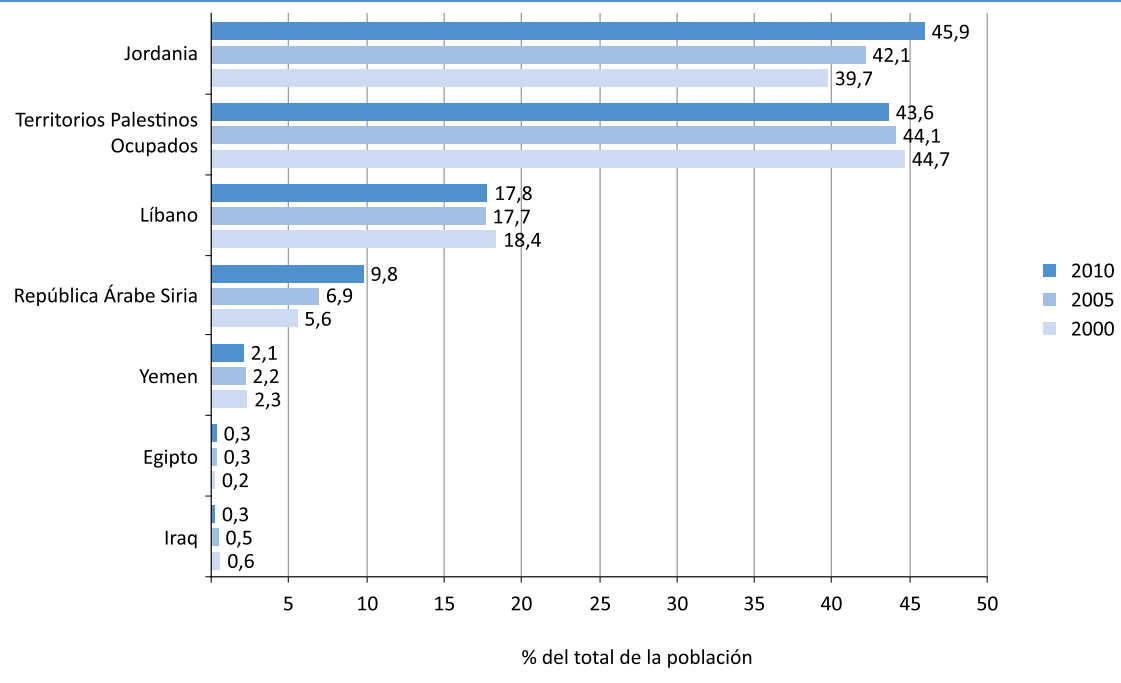
EL MASHREQ ÁRABE

- El contingente de migrantes en los países árabes del Mediterráneo Oriental aumentó en 1,8 millones entre 2005 y 2010, alcanzando los 8,7 millones de migrantes (véanse los Gráficos 2 y 3) (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009).



Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009.

Gráfico 3: Contingente de migrantes en el Mashreq Árabe, como porcentaje del total de la población, en 2000, 2005 y 2010

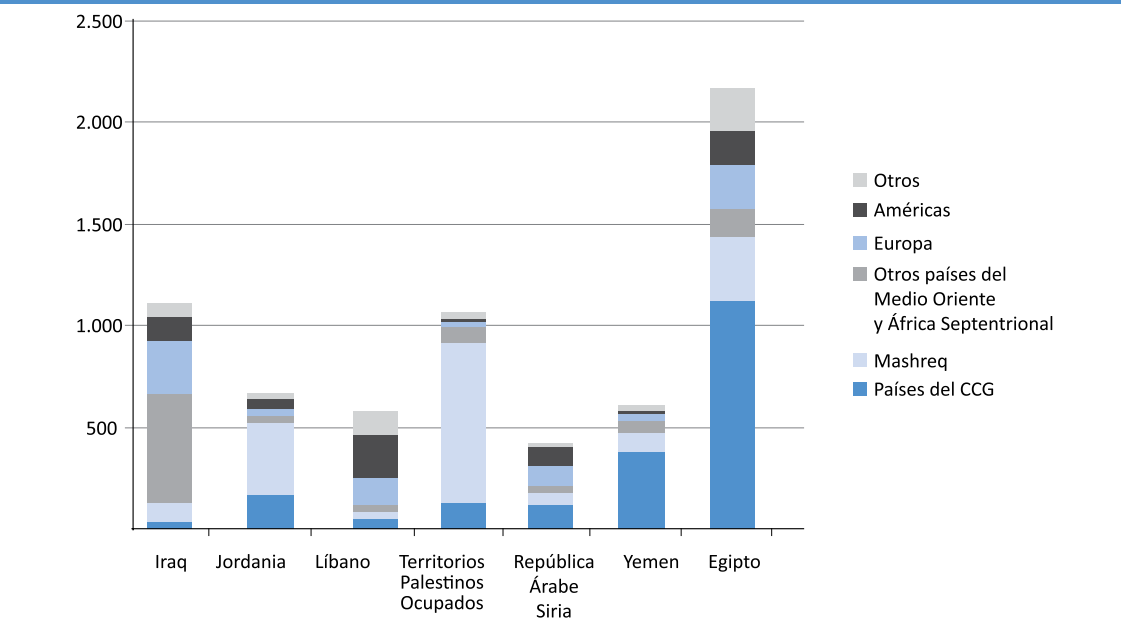


Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009.

- De conformidad con las estimaciones (basadas en los datos del Censo de 2000) elaboradas por el Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty (DRC) (2007), de los 6,6 millones de migrantes del Mashreq y el Yemen, más del 70% vive en otros países árabes

(especialmente en la Arabia Saudita y otros países del Consejo de Cooperación del Golfo, pero también son cada vez más numerosos en Jordania, el Líbano y la Jamahiriya Árabe Libia), mientras que el resto vive principalmente en países de la OCDE (véase el Gráfico 4).

Gráfico 4: Número total de emigrantes de los países del Mashreq Árabe en 2000, por país de origen y región de destino (miles)

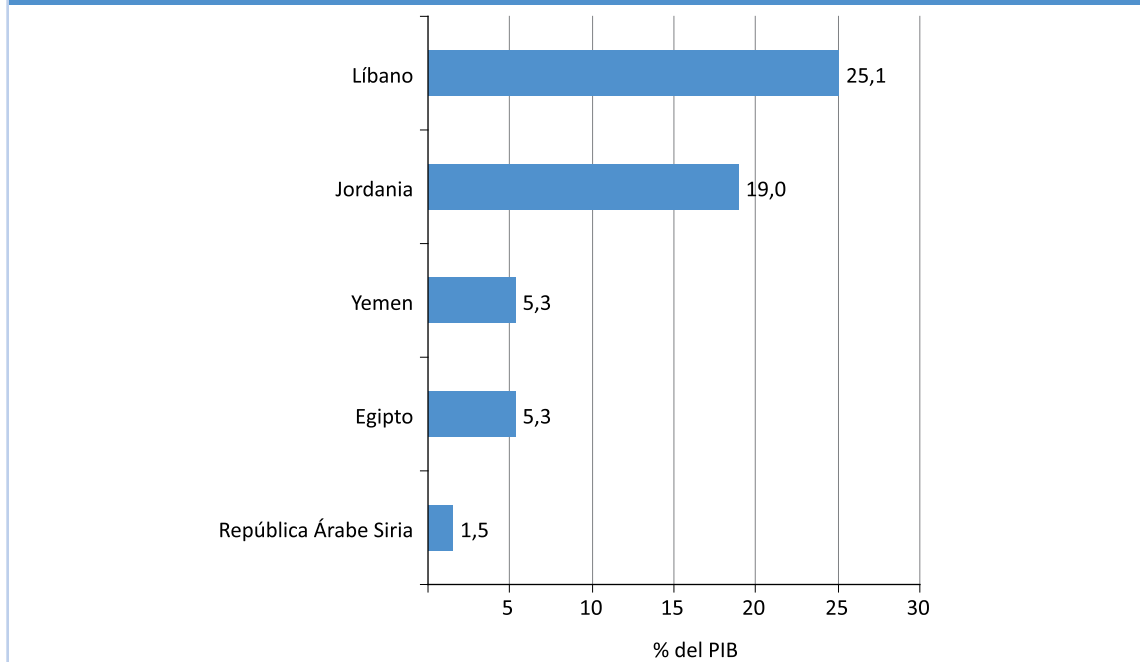


Nota: (a) Las estimaciones del DRC se basan en los datos del Censo de 2000; (b) Por MENA se entiende el Oriente Medio y África Septentrional; (c) CCG - Países del Consejo de Cooperación del Golfo.

Fuente: DRC, 2007.

- La migración forzada fue el motor principal del aumento del número de migrantes en la región, debido al desplazamiento externo de los iraquíes y al crecimiento demográfico de los palestinos y otros refugiados en la región. La gran mayoría (77%) de los 8,7 millones de migrantes en el Mashreq eran refugiados (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009). La región daba acogida a 4,7 millones de refugiados palestinos (OOPS, 2009) y 2 millones de refugiados iraquíes (ACNUR, 2009a).
- Al parecer hay una notable tendencia de aumento de los flujos mixtos de migrantes y refugiados africanos que llegan en situación irregular por el Golfo de Adén al Yemen, principalmente desde Somalia, pero también cada vez más desde Etiopía. El ACNUR (2009b) estima que el volumen de ese tipo de flujo migratorio aumentó casi en un 50% entre 2008 y 2009 —de 50.000 a 74.000.
- Además del desplazamiento externo, se ha producido un importante desplazamiento interno en el Iraq. Desde febrero de 2006, más de 1.600.000 iraquíes (270.000 familias) han sido desplazados —aproximadamente el 5,5% de la población total (OIM, 2009). El conflicto en el Yemen ha ocasionado ya el desplazamiento de 200.000 personas, según datos del ACNUR (2010). Entre tanto, la sequía que afecta a un 60% de las tierras de la República Árabe Siria ha ocasionado la migración de alrededor de 40.000 a 60.000 familias de las regiones en cuestión (OCAH, 2009).
- Además de la inseguridad, los conflictos y factores climáticos, las tendencias demográficas y socioeconómicas son otras fuerzas de tipo estructural que influyen en la dinámica migratoria desde el Oriente Medio y hacia esa región. Considerando que los países del Mashreq han iniciado su transición demográfica, según el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (2008) el 57% de la población de los países del Mashreq tendrá menos de 24 años de edad en 2010. Ello, aunado a las relativamente elevadas tasas de alfabetización y de desempleo entre los jóvenes, que fluctúan entre el 14 y el 50% (OIT, 2007), indica que el Mashreq seguirá siendo una fuente de migrantes jóvenes —con un alto porcentaje de trabajadores especializados.
- El aumento de las entradas de remesas en los países del Mashreq ha sido constante. Con 7.800 millones de dólares EE.UU., Egipto ocupó el decimocuarto lugar entre los países que recibieron el mayor volumen de remesas a escala mundial en 2009. El Líbano y Jordania ocuparon séptimo y undécimo lugar entre los principales beneficiarios de remesas como porcentaje del PIB en el mundo en 2008 (Ratha et al., 2009; véase el Gráfico 5).

Gráfico 5: Entrada de remesas en el Mashreq Árabe, como porcentaje del PIB en 2008



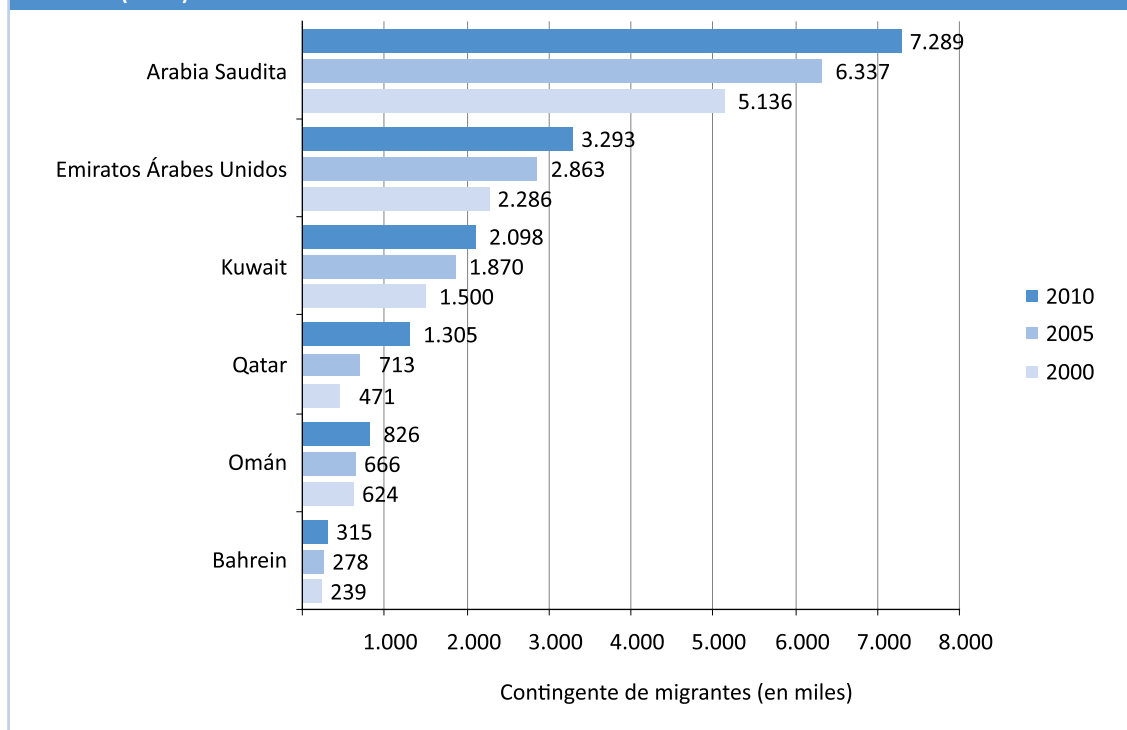
Fuente: Ratha et al., 2009.

PAÍSES DEL CONSEJO DE COOPERACIÓN DEL GOLFO

- Los países del Consejo de Cooperación del Golfo siguen figurando entre los principales destinos de los migrantes con distintos tipos de especialización, especialmente los que provienen de Asia Meridional y el Sudeste de Asia, así como del Oriente Medio. De conformidad con el Departamento

de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (2009), para 2010 el contingente de migrantes en los seis países del Consejo de Cooperación del Golfo sumará 15,1 millones, un aumento de 2,4 millones (19%) en comparación con 2005.

Gráfico 6: Contingente de migrantes en los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo en 2000, 2005 y 2010 (miles)

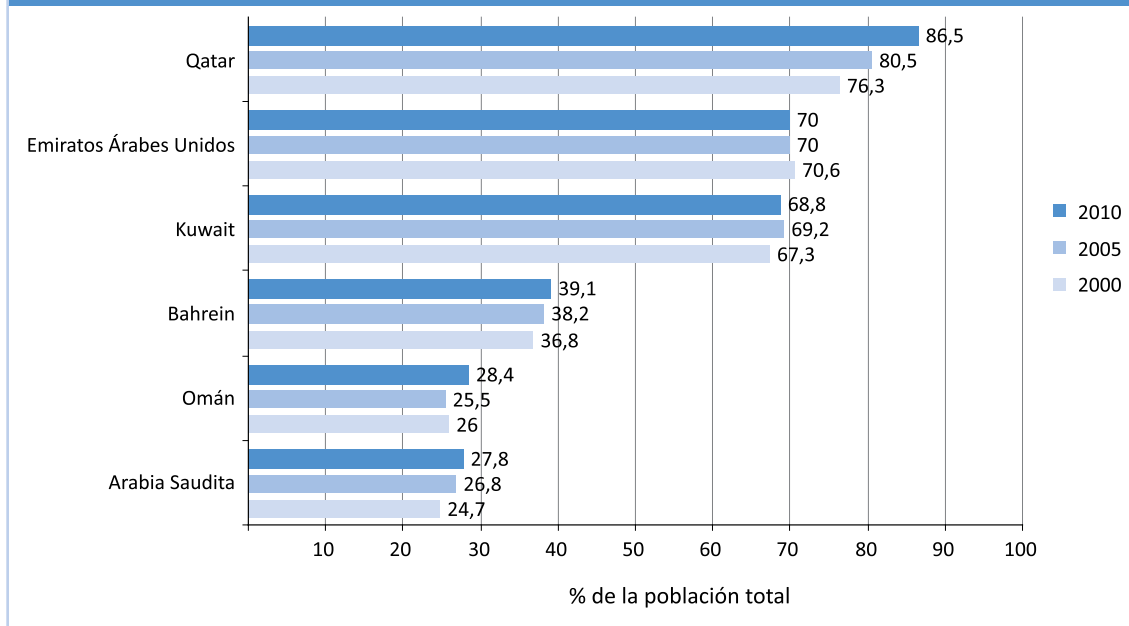


Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009.

- Las necesidades estructurales de los mercados laborales del Consejo de Cooperación del Golfo, ricos en petróleo, especialmente en países como Qatar, los Emiratos Árabes Unidos y Bahrein, que han estado promoviendo la creación de economías basadas en los servicios y el conocimiento, para diversificar sus fuentes de ingresos, indican que los trabajadores extranjeros por contrata continuarán representando un alto porcentaje de la

población y, en consecuencia, de la fuerza de trabajo del Consejo de Cooperación del Golfo. Cabe esperar que en 2010 los trabajadores temporales por contrata representen considerablemente más de las dos terceras partes de la población en Qatar (86,5%), los Emiratos Árabes Unidos (70%) y Kuwait (68,8%) (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009; véase el Gráfico 7).

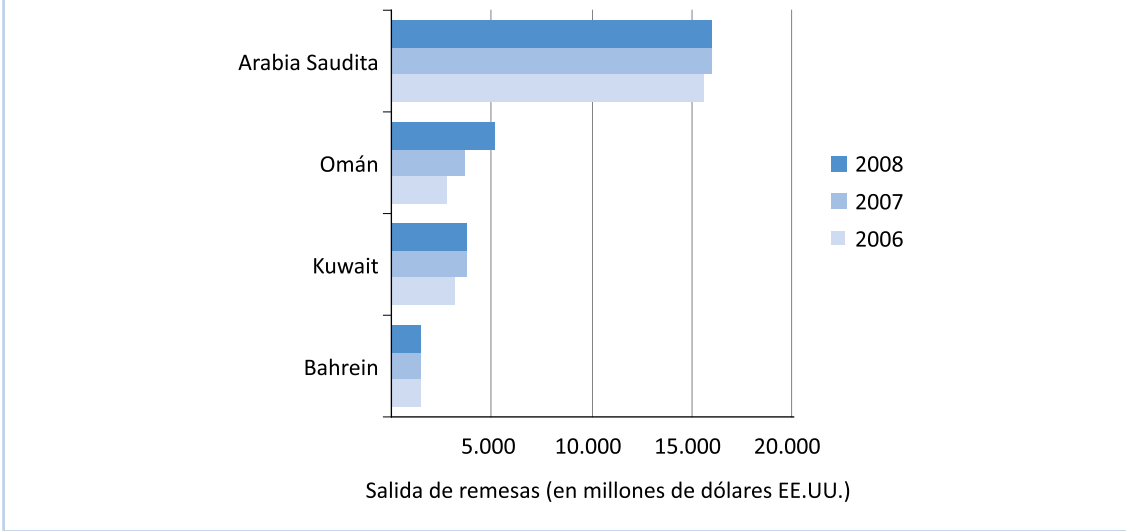
Gráfico 7: Contingente de migrantes en los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo, como porcentaje del total de la población, en 2000, 2005 y 2010



Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009.

- De conformidad con Ratha et al. (2009), en 2008 la Arabia Saudita ocupaba el cuarto lugar entre los países emisores de remesas (véase el Gráfico 8).
- El sistema de patrocinadores (Kafala) sigue siendo la base de la gestión de la migración en el Consejo de Cooperación del Golfo. Recientemente, sin embargo, se han realizado importantes gestiones para introducir reformas. En mayo de 2009, el Ministro de Trabajo de Bahrein transfirió la responsabilidad del patrocinio de los visados para los trabajadores migrantes de los kafils (patrocinadores) a la Autoridad Reguladora del Mercado de Trabajo (Human Rights Watch, 2009). Se espera así reducir la dependencia de los trabajadores extranjeros por contrata de sus patrocinadores, y facilitar el acceso a distintos tipos de trabajo en el mercado. Desde agosto de 2009, los empleados extranjeros también pueden cambiar de empleador sin el consentimiento del empleador con el que estén trabajando en ese momento (Al Jazeera, 2009).
- En Kuwait, los expatriados que poseen título universitario (especialmente médicos, ingenieros, arquitectos, abogados, enfermeras y contadores) en breve podrán patrocinarse por cuenta propia, siempre que hayan vivido un determinado número de años en Kuwait y no tengan antecedentes penales. Las autoridades de Kuwait también están intentando establecer una entidad estatal que se ocuparía de la contratación de expatriados para su incorporación en el mercado laboral del país. Dicha entidad manejará las cuestiones relativas a los expatriados que tendrían derecho a cambiar de ocupación sin el consentimiento de sus empleadores (*Gulf News*, 2009).
- En 2009, el Consejo de la Shura de la Arabia Saudita promulgó y sometió a la aprobación al Gabinete un proyecto de ley relativo a la protección de los trabajadores domésticos (*Human Rights Watch*, 2009).
- En 2009, los Emiratos Árabes Unidos pusieron en marcha un Sistema de Protección de Salarios, en función del cual todas las empresas debían seleccionar un agente a través del cual se efectuaría el pago a sus trabajadores. Cuando el agente recibe el importe de los salarios debe notificar al ministerio, lo que permite a este último tener la certeza de que los pagos efectivamente se han efectuado. Más de 100.000 trabajadores recibieron sus salarios a través de ese sistema en julio y agosto de 2009 —un aumento con respecto a 28.000 en junio del mismo año. La empresas que cometen “violaciones reiteradas” en relación con el pago a los trabajadores son sancionadas con acciones judiciales y se les puede negar la posibilidad de recibir permisos de trabajo (*The National*, 2009a).

Gráfico 8: Envío de remesas de los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo en 2006–2008 (miles de millones de dólares EE.UU.)



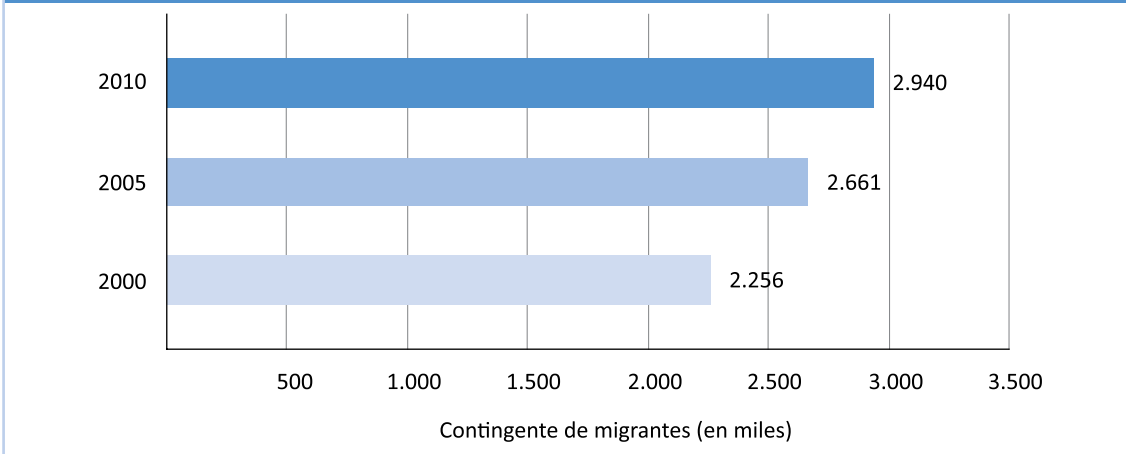
Nota: Los valores correspondientes a 2008 son estimaciones.
Fuente: Ratha et al., 2009.

ISRAEL

El contingente de migrantes internacionales en Israel aumentó en un 10,5% entre 2005 y 2010, alcanzando la cifra de casi 3 millones de

migrantes en 2010, lo que representa el 40% del total de la población (véanse los Gráficos 9 y 10).

Gráfico 9: Contingente de migrantes en Israel en 2000, 2005 y 2010 (miles)

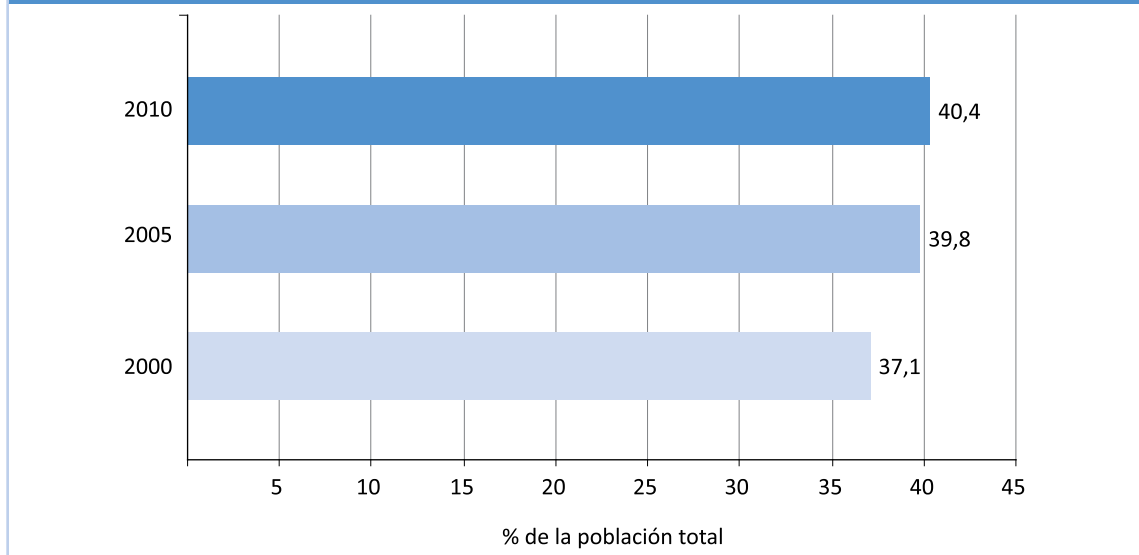


Fuente: UN DESA, 2009.

- En Israel la migración está reglamentada por la Ley de Retorno, de 1950, que facilita la migración de personas de ascendencia judía. En los últimos decenios, el ingreso de un gran número de judíos rusos y etíopes ha contribuido al aumento de la población y de la fuerza laboral de Israel. Debido a la disminución del número de trabajadores de los Territorios Palestinos Ocupados registrada en los últimos años, 30.300 migrantes no judíos recibieron permisos

de trabajo en 2008 —una reducción con respecto a los 36.500 otorgados el año anterior. Entre los principales países de origen (además de los Estados Miembros de la Comunidad de Estados Independientes) figuraban Tailandia (5.800), Filipinas (5.500) la India (2.700), así como China y Nepal (2.300 cada uno). A diferencia de la situación en 2007, la mayoría de los permisos de trabajo se otorgó a mujeres (55%) (Oficina Central de Estadística, 2009a).

Gráfico 10: Contingente de migrantes en Israel, como porcentaje del total de la población, en 2000, 2005 y 2010

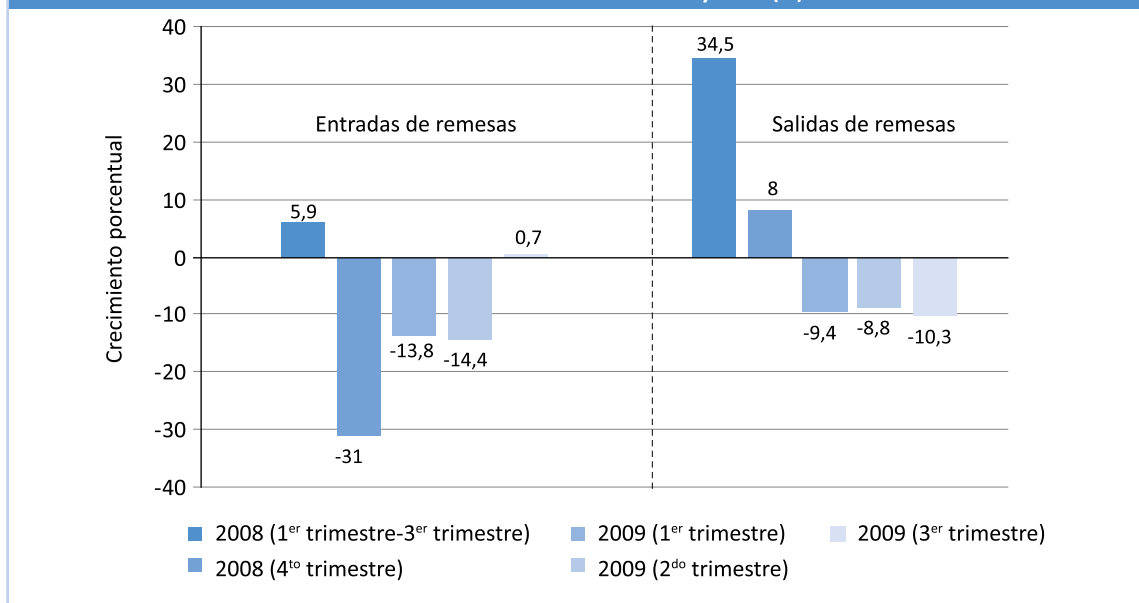


Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009.

- Con una importante diáspora israelí en el extranjero y un gran número de migrantes en Israel, las entradas y salidas de remesas de Israel tienden a ser considerables. En 2008, el envío de remesas de los migrantes que trabajaban en Israel fue de aproximadamente 3.600 millones de dólares EE.UU., y las remesas de los

ciudadanos israelíes que trabajaban en el extranjero ascendieron a 520 millones de dólares EE.UU. Sin embargo, la crisis financiera retardó el crecimiento y ocasionó una reducción de las entradas y los envíos en el último trimestre de 2008 y en los tres primeros trimestres de 2009 (véase el Gráfico 11).

Gráfico 11: Incremento en las entradas de remesas en Israel en 2008 y 2009 (%)



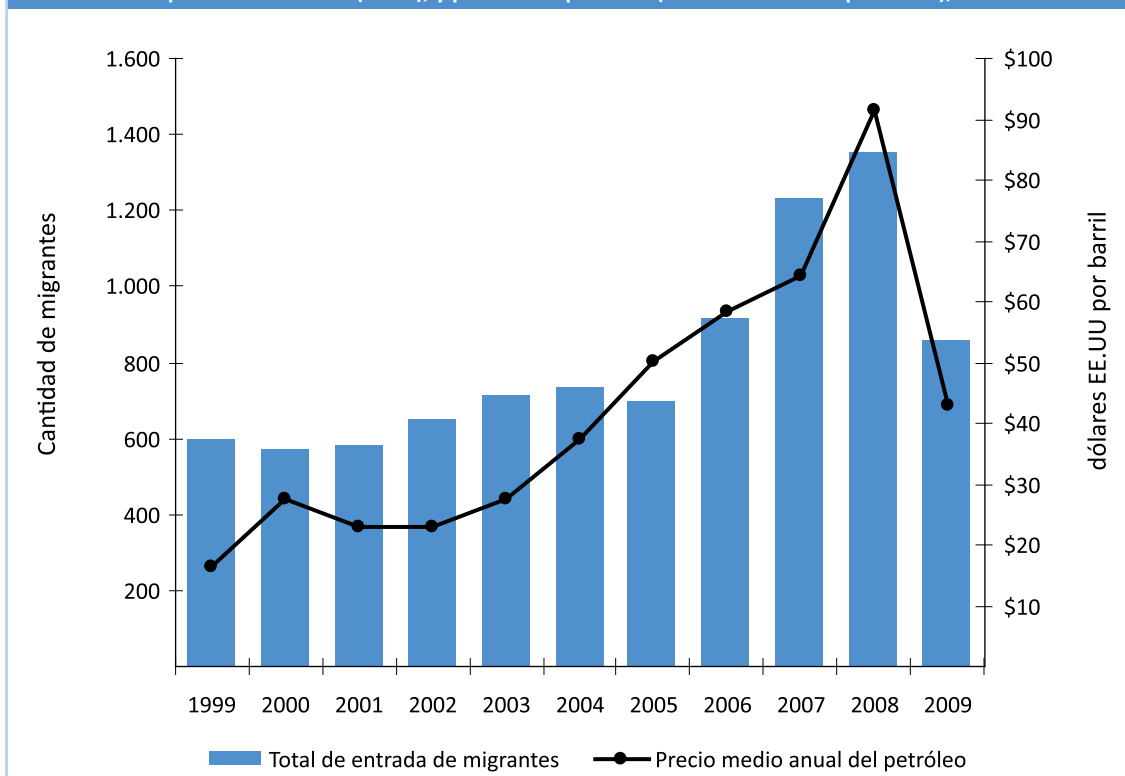
Fuente: Oficina Central de Estadística, 2009b.

Efectos de la crisis económica

- Aunque la crisis financiera afectó a los principales países de acogida de migrantes del Oriente Medio (especialmente a los países de la OCDE y los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo), las remesas con destino a la región del Mashreq Árabe empezaron a dar señales de crecimiento más lento, o inclusive de descenso. Desde comienzos de 2008, las agencias de contratación de Egipto y Jordania informaron sobre una reducción de prácticamente el 50% en la demanda de trabajadores en la región del Golfo, en particular de mano de obra especializada (Awad, 2009).
- Tradicionalmente, la demanda de trabajadores temporales por contrata en los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo ha sido impulsada por factores de tipo estructural, como situaciones de escasez de mano de obra, tendencias demográficas y la rigidez del mercado laboral, y por factores

cíclicos como la demanda de bienes y servicios y el auge de la construcción impulsado por los elevados precios del petróleo. En el Gráfico 12, que figura a continuación, se aprecia que la demanda de trabajadores de Bangladesh, el Pakistán y Filipinas en los seis Estados del Consejo de Cooperación del Golfo ha seguido las tendencias del precio del petróleo. Sobre la base de las tendencias de años anteriores, cabe esperar una reducción de los flujos migratorios hacia los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo en 2009 y 2010 si, como resultado de la crisis financiera, bajan los precios del petróleo, lo cual se traduciría en una reducción del nivel de la demanda agregada, de las inversiones y, en consecuencia, de la demanda de mano de obra extranjera en los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo. En Kuwait hubo “una pequeña reducción del número total de no kuwaitíes entre junio de 2007 y diciembre de 2008”, en contraste con una tendencia al alza del porcentaje de no nacionales entre 2000 y 2007 (Shah, 2009).

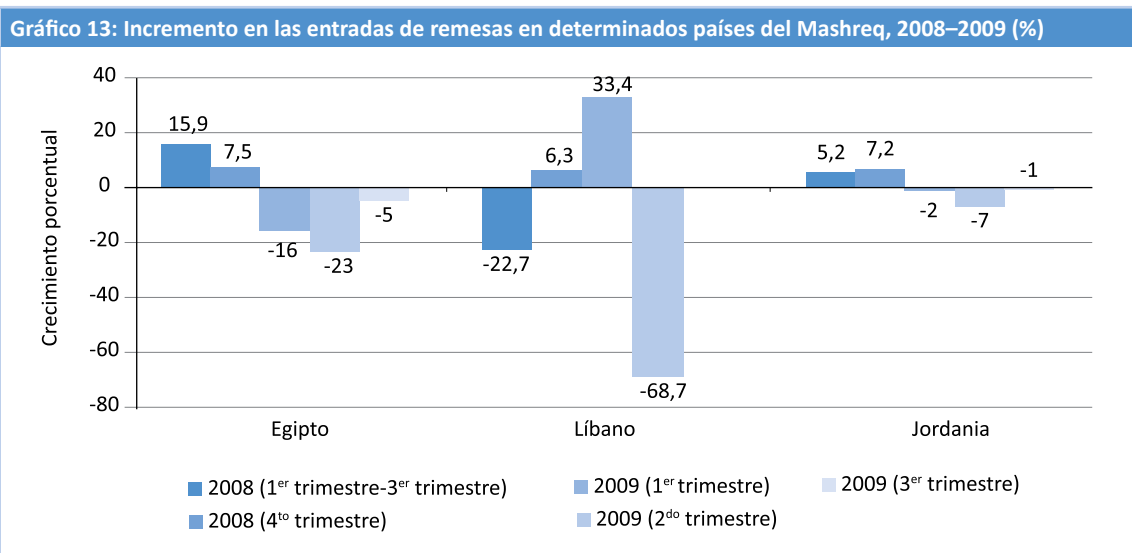
Gráfico 12: Flujos migratorios de Bangladesh, el Pakistán y Filipinas hacia los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo (miles), y precios del petróleo (en dólares EE.UU. por barril), 1999–2009



Nota: Los datos correspondientes a Filipinas y el Pakistán para 2009 se basan en proyecciones de datos históricos.

Fuente: Datos de la Bolsa Mercantil de Nueva York (NYMEX), la Oficina de Mano de Obra, Empleo y Capacitación de Bangladesh (BMET), la Oficina de Emigración y Empleo en el Extranjero, del Pakistán, y la Dirección Filipina de Empleo en el Extranjero (POAE).

- De conformidad con las estimaciones de Ratha et al. (2009), la crisis financiera ha tenido considerables repercusiones en los trabajadores temporales por contrata en los países del Consejo de Cooperación del Golfo. En los Emiratos Árabes Unidos, por ejemplo, donde los no nacionales constituyen más de las dos terceras partes de la población, las encuestas de los medios de información indican que el 10% de los nacionales participantes en las encuestas manifestó haber perdido su empleo a causa de la crisis financiera. Las respuestas de los no nacionales indicaban principalmente la intención de “permanecer en los Emiratos Árabes Unidos y buscar otro trabajo” (58%) y “planes de salir del país (bien sea con destino a sus países de origen, o a otro país)” (33%) (*The National*, 2009b).
- En 2009, se preveía una reducción del 20% en la demanda de mano de obra en el sector de la construcción de Dubai, importante empleador de trabajadores temporales por contrata. La consiguiente partida de trabajadores probablemente daría lugar a un descenso de la población en torno al 8% en 2009 (CESPAO, 2009).
- El resultado de esa situación de desempleo es que, tras años de un considerable aumento en el envío de remesas, las proyecciones señalan una suspensión del crecimiento desde finales de 2008 en Bahrein, Kuwait y la Arabia Saudita. La razón de esa reducción podría atribuirse a la pérdida de ingresos de los trabajadores extranjeros que pasaron a ser desempleados y permanecieron en la región para buscar empleo, o retornaron a sus países de origen. Los estudios de la OIM sobre el comportamiento en materia de remesas de los trabajadores paquistaníes en la Arabia Saudita revelaron que más del 85% de los encuestados esperaba una reducción de las remesas en el futuro como resultado de la crisis, mientras que el 32% esperaba que la crisis financiera tuviera graves repercusiones. Aunque el 20% de los trabajadores extranjeros temporales paquistaníes por contrata manifestó no ver otras opciones, una posible solución para el 29% de los trabajadores, en el caso de una futura reducción de las remesas, era retornar al Pakistán para buscar empleo, o abrir un nuevo negocio, o ampliar los ya existentes (25%) (Arif, por publicarse).
- Los datos de los bancos centrales de los países del Mashreq indican que el crecimiento de las remesas se redujo pero siguió siendo positivo en el tercer trimestre de 2008. En el primer trimestre de 2009, los fondos enviados por los migrantes experimentaron un crecimiento negativo, posiblemente a consecuencia de que algunos migrantes enviaron sus ahorros a su país de origen a finales de 2008 antes de retornar en 2009 (véase el Gráfico 13).



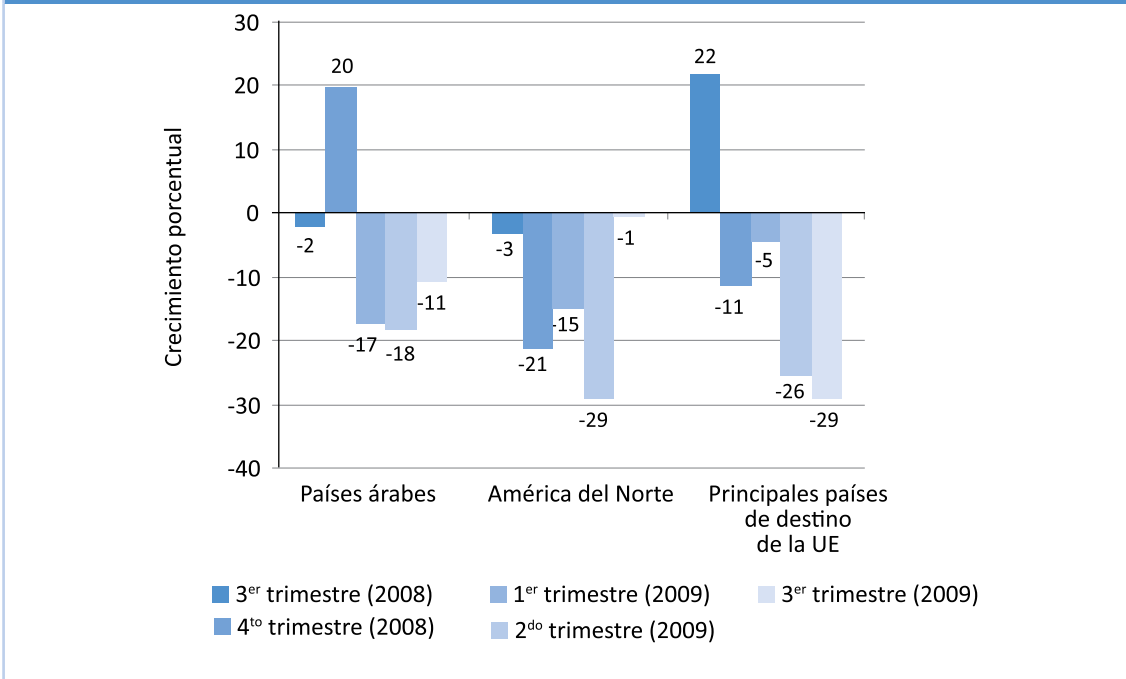
Nota: Sólo se dispone de datos para el Líbano en relación con 2008, pero incluyen entradas y salidas de remesas. El total de las remesas en 2008 ascendió a 8.700 millones de dólares EE.UU. en Egipto, 2.200 millones de dólares EE.UU. en el Líbano y 1.400 millones de dólares EE.UU. en Jordania, según información proporcionada por los respectivos bancos.

Fuente: Datos de los respectivos Bancos Centrales.

- El análisis de las entradas de remesas en Egipto revela que las remesas provenientes de América del Norte empezaron a disminuir en el tercer trimestre de 2008, mientras que las remesas de los países europeos y árabes alcanzaron su punto máximo en

el tercer y cuarto trimestre de 2008, respectivamente, y luego disminuyeron. Durante el tercer trimestre de 2009 se registró un crecimiento negativo de la entrada de remesas, que osciló entre el -1 y el -29% (véase el Gráfico 14).

Gráfico 14: Entradas de remesas en Egipto, por país de envío (%)

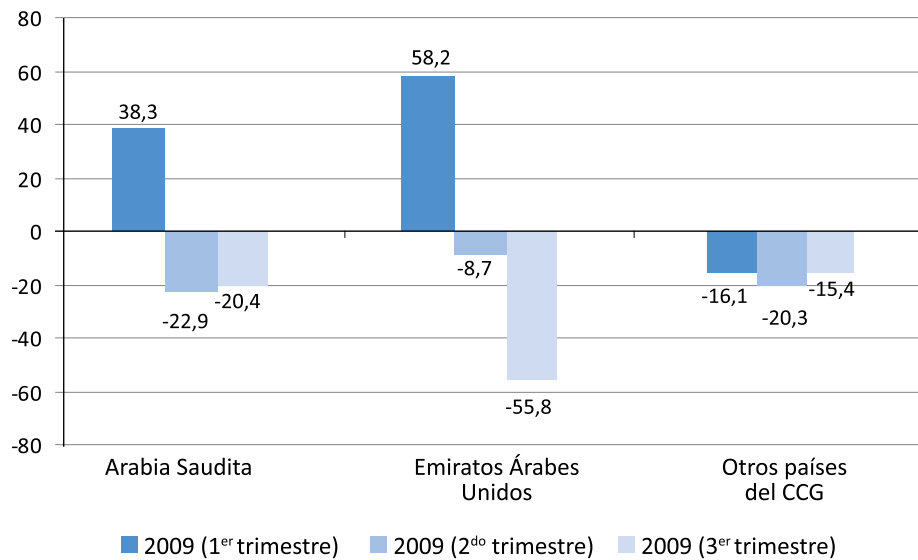


Nota: Los principales países de destino de la UE son Francia, Alemania, Grecia, Italia, los Países Bajos y España.
Fuente: Datos del Banco Central de Egipto.

- Los migrantes que trabajan en el Mashreq también padecieron los efectos de la crisis. Un estudio efectuado por el *Phoenix Centre for Economic and Informatics Studies*, afirma que de los 10.500 trabajadores de diversos sectores que perdieron su empleo en 2009, 6.750 eran trabajadores extranjeros, concentrados principalmente en las fábricas textiles de las zonas industriales acreditadas de Jordania (Jordania Times, 2010).
- Las estadísticas del Gobierno de Egipto indican que los egipcios en los Emiratos Árabes Unidos remitieron 1.120 millones de dólares EE.UU. entre julio de 2008 y marzo de 2009, en comparación con 941,6 millones de dólares EE.UU. durante los mismos meses de 2007-2008. El aumento podría atribuirse a que los egipcios que fueron despedidos recibieron una suma de dinero por concepto de indemnización, retiraron todo su dinero de sus cuentas bancarias y

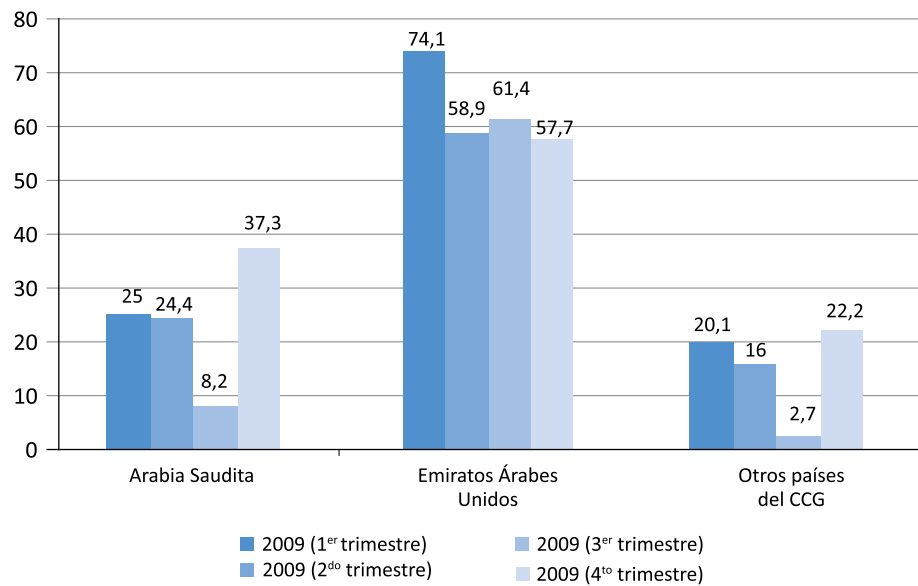
retornaron a su país (Al Masry Online, 2009). Los datos sobre las remesas enviadas desde los países del Consejo de Cooperación del Golfo a Egipto y el Pakistán indican que el crecimiento de las remesas experimentado en el primer trimestre de 2009 fue más lento en el siguiente período, con un crecimiento negativo para Egipto hasta el tercer trimestre de 2009. Aunque el mayor descenso se ha registrado en las remesas enviadas desde los Emiratos Árabes Unidos, los migrantes en otros países del Consejo de Cooperación del Golfo también padecieron los efectos de la crisis, con un descenso del 20% en las remesas con destino a Egipto en el segundo y tercer trimestres de 2009. Las remesas enviadas desde los países del Consejo de Cooperación del Golfo al Pakistán registraron tasas de crecimiento decrecientes, pero sin crecimiento negativo hasta finales de 2009 (véanse los Gráficos 15 y 16).

Gráfico 15: Envío de remesas de los países del Consejo de Cooperación del Golfo a Egipto en 2009 (%)



Fuente: Datos del Banco Central de Egipto, 2009.

Gráfico 16: Envío de remesas de los países del Consejo de Cooperación del Golfo al Pakistán en 2009 (%)



Fuente: Datos del Banco Nacional del Pakistán, 2009.

Referencias

Al-Jazeera

- 2009 Bahrain to halt labour sponsorship, 7 de mayo de 2009, <http://english.aljazeera.net/business/2009/05/20095733344100581.html>

Al Masry Online

- 2009 After the fall, 15 de julio de 2009, <http://www.almasryonline.com>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)

- 2009a *Iraq country operations profile*, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e486426>
- 2009b Yemen – record number of arrivals by sea from the Horn of Africa, Notas informativas, 18 de diciembre de 2009, ACNUR, <http://www.unhcr.org/4b2b6d639.html>
- 2010 Latest fighting brings number of displaced in northern Yemen to 200,000, News stories, 12 de enero de 2010, ACNUR, <http://www.unhcr.org/4b4c9a729.html>

Arif, G.M.

Study on Remittances from Pakistani Migrant Workers in Arabia Saudita to Their Households, Pakistan Institute of Development Economics, Islamabad/OIM, Ginebra. (por publicarse).

Awad, I.

- 2009 *The global economic crisis and migrant workers: Impact and response*, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra.

Banco Mundial

- 2008 *Migration and Remittances Factbook 2008*, Banco Mundial, Washington, D.C.

Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO)

- 2009 The Impacts of the International Financial and Economic Crisis on ESCWA Member Countries: Challenges and Opportunities, CESPAO, Nueva York.

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas

- 2008 *World Population Prospects: The 2008 Revision*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División de Población, Nueva York, <http://esa.un.org/unpp/index.asp?panel=2>

- 2009 *Trends in International Migrant Stock: The 2008 Revision*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División de Población, Nueva York, http://www.un.org/esa/population/publications/migration/UN_MigStock_2008.pdf

Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty (DRC)

- 2007 Global Migrant Origin Database, actualizada en marzo de 2007, DRC, Universidad de Sussex, http://www.migrationdrc.org/research/typesofmigration/Global_Migrant_Origin_Database_Version_4.xls

Gulf News

- 2009 Kuwait mulls changing sponsorship procedures, 7 de septiembre de 2009, <http://gulfnews.com/news/gulf/kuwait/kuwait-mulls-changing-sponsorship-procedures-1.538600>

Human Rights Watch

- 2009 Benefits should be extended to domestic workers, 13 de mayo de 2009, <http://www.hrw.org/ar/news/2009/05/13/bahrain-labor-reforms-major-advance>

Instituto de Política Migratoria

- 2007 Global City Migration Map, Globalization, Urbanization and Migration (GUM) project <http://www.migrationinformation.org/DataHub/gcmm.cfm>

Jordania Times

- 2010 Over 10,000 labourers laid off in 2009 – study, 3 de marzo de 2010. <http://www.jordaniatimes.com/?news=24504>

Oficina Central de Estadística (Israel)

- 2009a Statistical Abstract of Israel 2009, Oficina Central de Estadística, Jerusalén.
- 2009b *Monthly Bulletin of Statistics*, No. 12/2009, Oficina Central de Estadística, Jerusalén.

Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCAH)

- 2009 *Syria Drought Response Plan*, OCAH, Nueva York, [http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2009.nsf/FilesByRWDocUnidFilename/EDIS-7UTKG8-full_report.pdf/\\$File/full_report.pdf](http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2009.nsf/FilesByRWDocUnidFilename/EDIS-7UTKG8-full_report.pdf/$File/full_report.pdf)

Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS)

- 2009 *UNRWA in figures (as of December 2008)*, <http://unic.un.org/pdhrs/unrwa60/english/UNRWA%20in%20figures.pdf>

Organización Internacional del Trabajo (OIT)

2007 *Key Indicators of the Labour Market*, latest data available, OIT, Ginebra, http://www.ilo.org/empelm/what/lang--en/WCMS_114240

Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

2008 Three Years of Post-Samarra Displacement in Iraq, Amman, Jordania, http://iomiraq.net/Library/IOM_Displacement_Reports_Four_Years_of_Post-Samarra_Displacement.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

2009 *Human Development Report 2009, Overcoming barriers: Human mobility and development*, PNUD, Nueva York.

Ratha, D. et al.

2009 *Migration and Development Brief 11*, noviembre de 2003, Equipo sobre migración y remesas, Grupo de Estudio de las Perspectivas de Desarrollo, Banco Mundial, Washington, D.C.

Shah, N.

2009 “Building state capacities for managing contract worker mobility: the Asia–GCC context”, documento presentado en el taller *The Future of Migration: Building Capacities for Change*, El Cairo.

The National

2009a UAE wages system sets Gulf example, 29 de septiembre de 2009, <http://www.thenational.ae/apps/pbcs.dll/article?AID=/20090930/NATIONAL/709299876/1010>

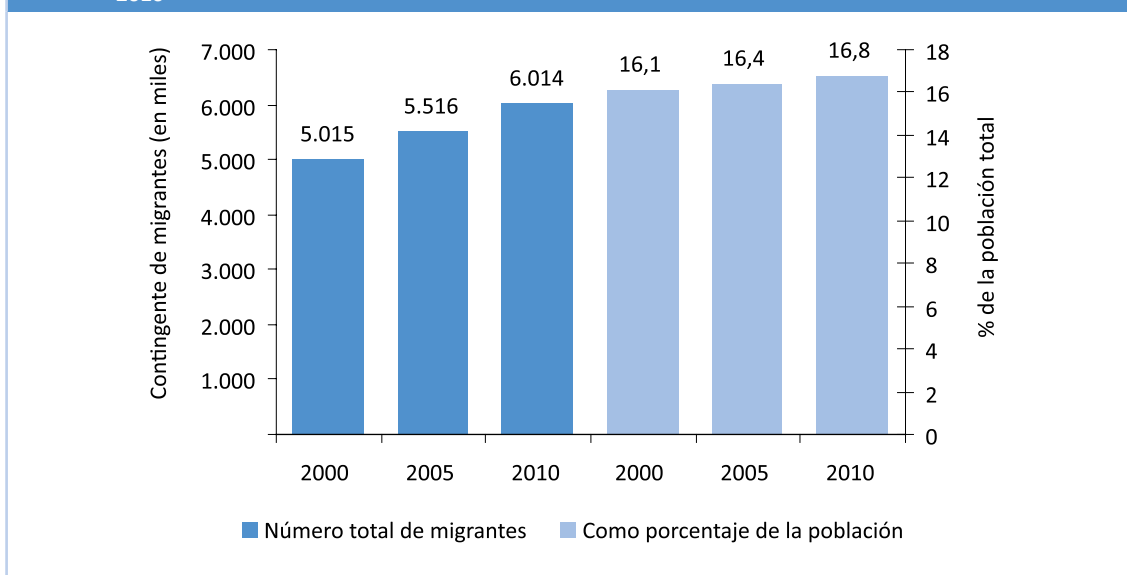
2009b One in 10 residents have lost their jobs, 12 de julio de 2009, <http://www.thenational.ae/article/20090712/NATIONAL/707119860/1133>

PANORAMA REGIONAL DE OCEANÍA

- En Oceanía²⁷ viven más de 6 millones de migrantes internacionales, que constituyen el 16,8% de la población de la región. Aunque representa menos del 3% del contingente mundial de migrantes, Oceanía

es la región con el mayor porcentaje de migrantes en su población (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009; véase el Gráfico 1).

Gráfico 1: Contingente de migrantes (miles) y porcentaje del total de la población (%) en Oceanía en 2000, 2005 y 2010



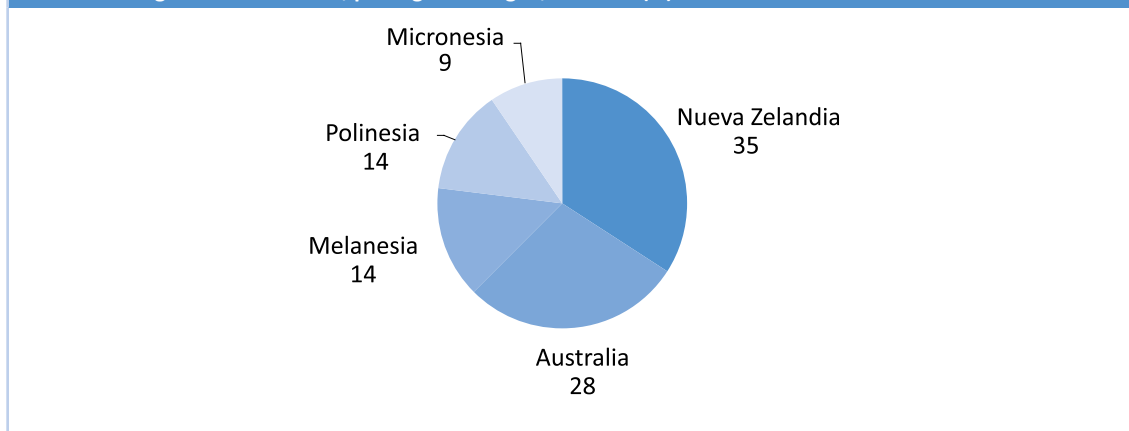
Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009.*

* Las estimaciones del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas representan valores medios de períodos quinquenales.

²⁷ Oceanía incluye los siguientes países y subregiones: Australia, Nueva Zelandia, **Melanesia** (Fiji, Nueva Caledonia, Papua Nueva Guinea, las Islas Salomón y Vanuatu), Micronesia (Guam, Kiribati, las Islas Marshall, **Micronesia** (Estados Federados de), Nauru, las Islas Marianas Septentrionales, Palau), y la **Polinesia** (Samoa Americana, las Islas Cook, la Polinesia Francesa, Niue, Pitcairn, Samoa, Tokelau, Tonga, Tuvalu, y las Islas Wallis y Futuna).

- En los últimos años, el 21,8% del crecimiento demográfico experimentado en la región ha guardado relación directa con la llegada de nuevos migrantes (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009).
- Los migrantes representan el 25%, o más, del total de la población en cuatro ciudades de la región: Sydney, Melbourne, Perth (Australia) y Auckland (Nueva Zelanda). Sydney y Melbourne tienen el mayor número de migrantes: 1.235.908 y 960.145 residentes nacidos en el extranjero, respectivamente (MPI, 2007).
- Oceanía sigue siendo una región de inmigración, con un mayor número de personas que llegan al continente que las que salen de él. Sin embargo, las estimaciones más recientes prevén una mayor salida de migrantes de la región; aunque la tasa neta de migración sigue siendo positiva, disminuyó de 4,1 migrantes por 1.000 habitantes entre 2000 y 2005 a 2,8 entre 2005 y 2010. La constante tasa de migración positiva se debe principalmente a Australia y Nueva Zelanda, que siguen siendo países de destino atractivos para los migrantes internacionales (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2008).
- De conformidad con los datos del Censo de 2000, hay más de 1,5 millones²⁸ de emigrantes provenientes de Oceanía (véase el Gráfico 2). Los emigrantes de las Islas del Pacífico representan el 38% de esa cifra, seguidos de los emigrantes de Nueva Zelanda (34%). Entre las Islas del Pacífico, la Polinesia es la subregión que tiene el mayor número de emigrantes (DRC, 2007). Alrededor de la mitad de esa migración es de carácter intrarregional; Australia recibe aproximadamente 455.000 migrantes que provienen de la región. La emigración que sale de la región se dirige mayormente a los Estados Unidos de América y al Reino Unido, que juntos dan acogida a casi 471.000 migrantes de Oceanía (DRC, 2007).
- El porcentaje de mujeres migrantes in Oceanía está en constante aumento –del 50,7% de los migrantes internacionales en 2005 pasó al 51,2% en 2010 (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009).
- Por primera vez desde 2005, las entradas de remesas disminuyeron, pasando de 7.000 millones de dólares EE.UU. (en 2008) a 6.900 millones de dólares EE.UU. (en 2009), lo que refleja los efectos de la crisis económica (Ratha et al., 2009).²⁹

Gráfico 2: Emigrantes de Oceanía, por lugar de origen, en 2000 (%)



Nota: Las estimaciones del DRC se basan en los datos del Censo de 2000.
Fuente: DRC, 2007.

²⁸ Las estadísticas no incluyen datos relativos a Pitcairn.

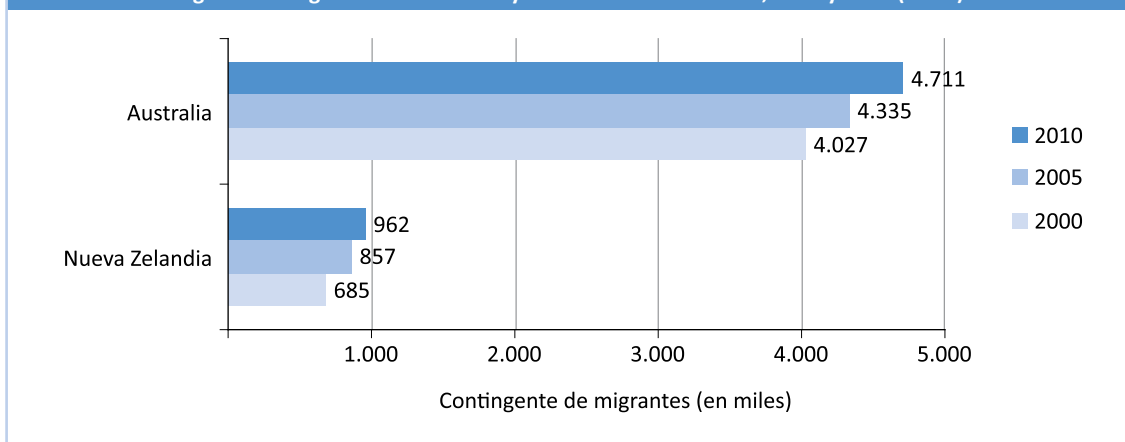
²⁹ Las cifras se refieren a las entradas de remesas en los siguientes países: Australia, Fiji, la Polinesia Francesa, Kiribati, Nueva Caledonia, Nueva Zelanda, Papua Nueva Guinea, Samoa, las Islas Salomón, Tonga y Vanuatu.

AUSTRALIA Y NUEVA ZELANDIA

- La población de migrantes en Australia y Nueva Zelandia aumentó constantemente en el último decenio, representando más de una quinta parte del total de la población nacional de esos países y reflejando la política de promoción de la inmigración de ambos gobiernos. En Australia, la cifra relativa a los migrantes internacionales pasó de 4 millones en 2000 a alrededor de 4,7 millones en 2010. Nueva Zelandia experimentó un aumento

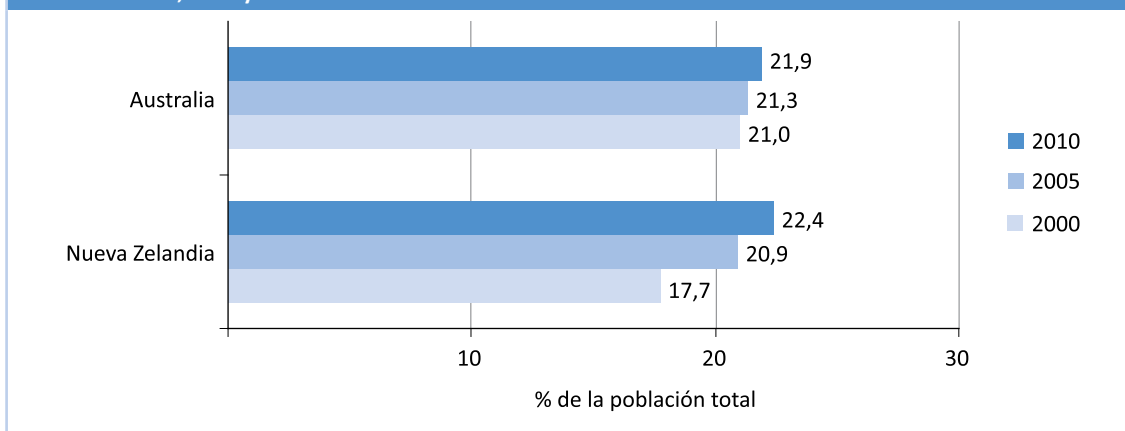
aún más pronunciado —de 685.000 en 2000 a 962.000 en 2010 (véase el Gráfico 3a). El porcentaje de migrantes en el total de la población también registró un aumento constante. En 2010, por primera vez desde 1990, Nueva Zelandia tendrá un mayor porcentaje de migrantes como parte del total de la población que Australia (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009; véase el Gráfico 3b).

Gráfico 3a: Contingente de migrantes en Australia y Nueva Zelandia en 2000, 2005 y 2010 (miles)



Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009.

Gráfico 3b: Contingente de migrantes como porcentaje del total de la población en Australia y Nueva Zelandia en 2000, 2005 y 2010

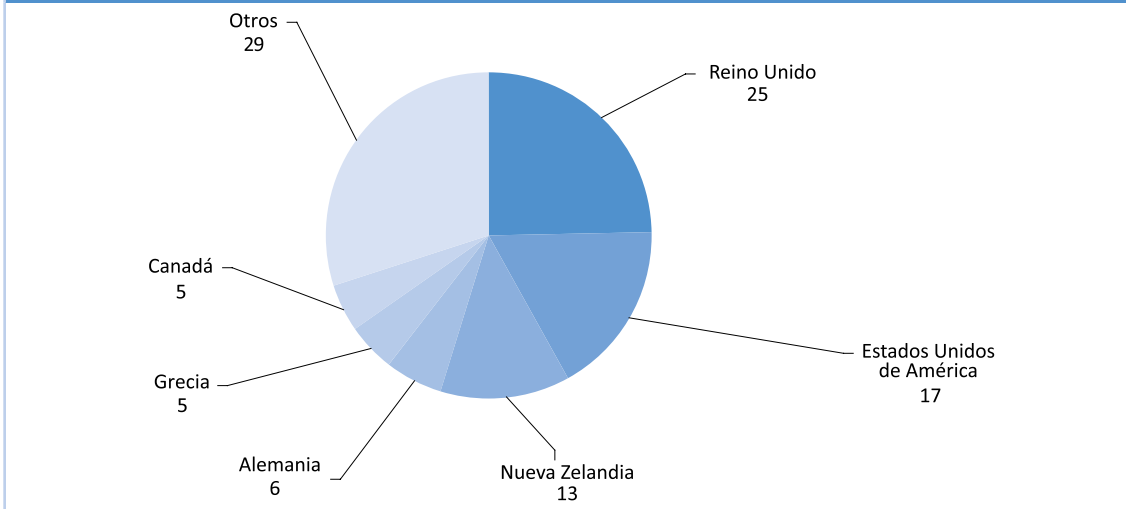


Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009.

- Los migrantes británicos son el mayor grupo de migrantes en ambos países, y la migración entre los dos países también es importante. En general, la migración intrarregional reviste mayor importancia para Nueva Zelanda, representando casi una cuarta parte de la inmigración, en comparación con el 11% correspondiente a la inmigración en Australia.
- De conformidad con los datos del Censo de 2000, los emigrantes australianos y neozelandeses siguen rutas semejantes, trasladándose ya sea a su principal país vecino (es decir, Nueva Zelanda y Australia, respectivamente), o hacia los países de habla inglesa, es decir, el Reino Unido y los Estados Unidos de América. En esos

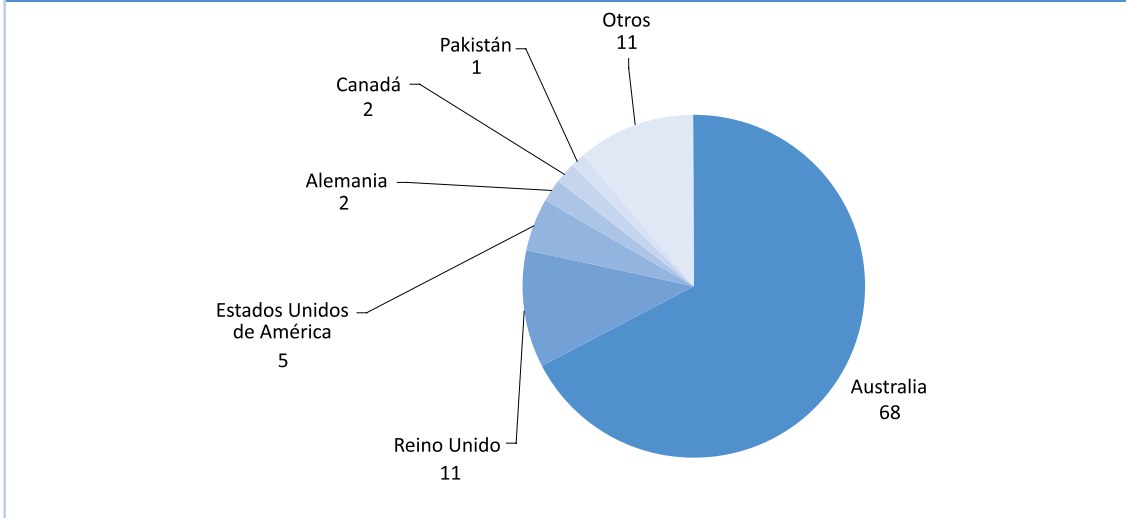
países vive el 55% de la población de emigrantes australianos y el 84% de los emigrantes de Nueva Zelanda. Australia es el principal destino de los emigrantes neozelandeses, que constituyen el 68% de su población total de migrantes (DRC, 2007; véase el Gráfico 4b). El Acuerdo bilateral transtasmano de viaje propicia esa situación, pues otorga a los ciudadanos de Australia y Nueva Zelanda el derecho a viajar sin visado entre esos países, así como a la residencia. Para los australianos, el Reino Unido sigue siendo el principal país de destino, con el 25% de los emigrantes, seguido de los Estados Unidos de América y Nueva Zelanda (véase el Gráfico 4a).

Gráfico 4a: Emigrantes de Australia en 2000, por país de destino (%)



Nota: Las estimaciones del DRC se basan en los datos del Censo de 2000.
Fuente: DRC, 2007.

Gráfico 4b: Emigrantes de Nueva Zelanda en 2000, por país de destino (%)

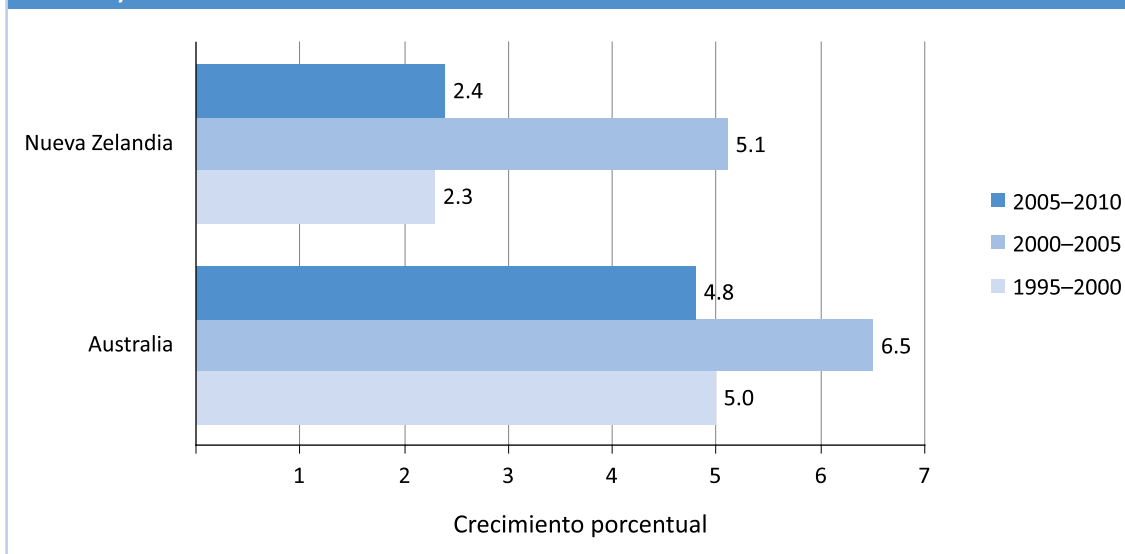


Nota: Las estimaciones del DRC se basan en los datos del Censo de 2000.
Fuente: DRC, 2007.

- Australia y Nueva Zelandia han tenido siempre más inmigrantes que emigrantes. Es probable que esa tendencia continúe en el futuro, aunque a un ritmo más lento

(Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2008; véase el Gráfico 5).

Gráfico 5: Tasas netas de migración por 1.000 habitantes de Australia y Nueva Zelandia en 1995–2000, 2000–2005 y 2005–2010



Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2008.

- En Australia, el 66% del total del crecimiento demográfico registrado entre 2008 y 2009³⁰ se debió a la migración extranjera net.³¹ Ese aumento, estimado en 297.400 personas, es el más importante registrado en el país desde que se inició la Estimación trimestral de la población en 1981 (Oficina de Estadística de Australia, 2009). Por otro lado, desde 2004,³² los flujos migratorios han representado un porcentaje cada vez mayor del crecimiento demográfico nacional, aumentando del 45,6% en 2004, al 59,5% en 2008 (Departamento de Inmigración y Ciudadanía de Australia, 2009a). Ese aumento constante se debió al incremento del número de estudiantes extranjeros, a la resistencia de la economía australiana y a programas de migración de mayor envergadura.
- Durante el ejercicio financiero 2008-2009, 32.000 migrantes británicos se

inscribieron como miembros permanentes de la población residente (14,2% de ese grupo), además de alrededor de 26.000 neozelandeses, 25.000 indios, 24.000 chinos y 12.000 sudafricanos (Departamento de Inmigración y Ciudadanía de Australia, 2009b).

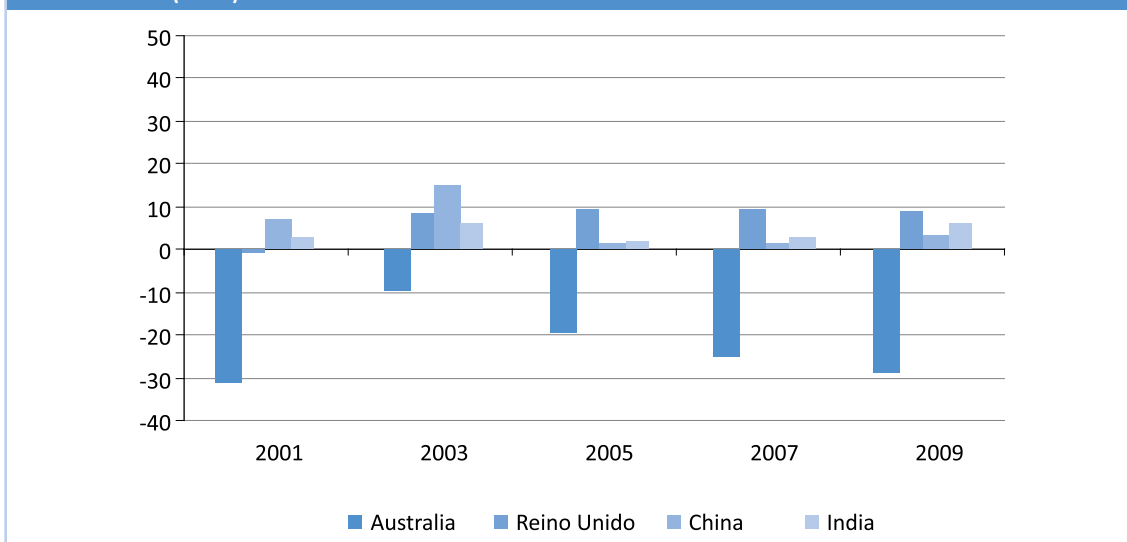
- La tasa neta de migración de Nueva Zelandia llegó a su nivel más alto en 2003, pero se ha mantenido positiva desde entonces. En términos detallados, sin embargo, el flujo migratorio es mucho más complejo y polifacético; a escala nacional, el número de neozelandeses que se dirige a Australia históricamente ha sido superior al de los australianos que se dirigen a Nueva Zelandia (véase el Gráfico 6). Con respecto a los residentes británicos, la tendencia ha cambiado desde 2002, con un mayor ingreso de ciudadanos británicos en Nueva Zelandia que de neozelandeses en el Reino Unido. En 2009, la balanza migratoria positiva registrada en China y la India aumentó raudamente (Oficina de Estadística de Nueva Zelandia, 2008 y 2009).

³⁰ Estas cifras se refieren al período comprendido entre septiembre de 2008 y septiembre de 2009.

³¹ De conformidad con la Oficina de Estadística de Australia, por migración extranjera neta se entiende la diferencia entre los que salen y los que llegan con carácter permanente (migrantes permanentes, colonos a los que se concede visados en el exterior) o por un mínimo de 12 meses en un período de 16 meses (migrantes de largo plazo, entre los que se incluyen los residentes temporales y los estudiantes).

³² Esas cifras reflejan las corrientes migratorias registradas hasta junio del año indicado (período de 12 meses).

Gráfico 6: Migración neta de Nueva Zelanda, por país de residencia* - los cuatro principales países en 2000–2009 (miles)

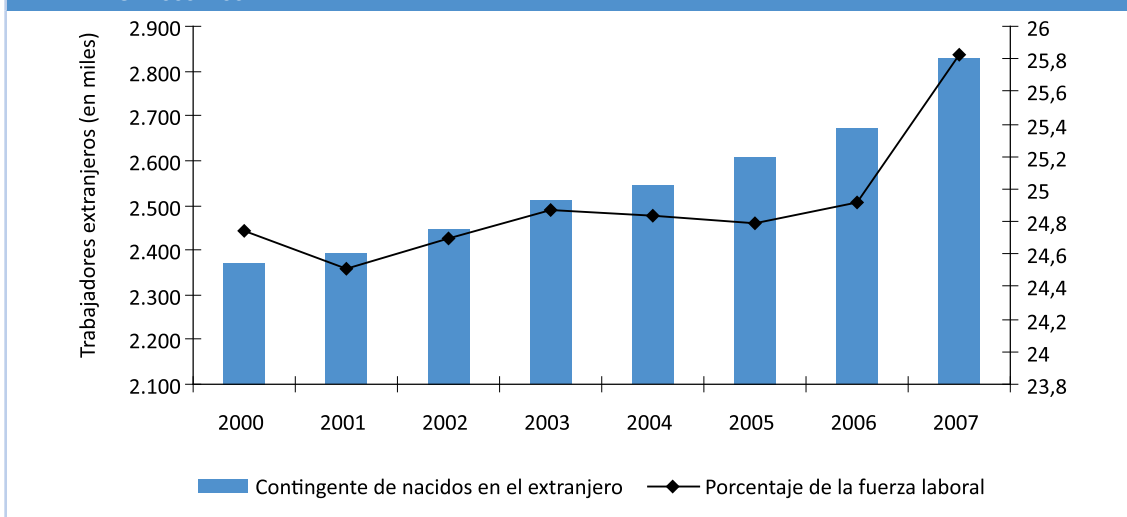


Nota: *La migración neta se refiere a la diferencia entre llegadas y salidas permanentes de largo plazo. Se incluye a las personas que llegan a Nueva Zelanda, o salen del país, durante un período de 12 meses, o más.

Fuente: Oficina de Estadística de Nueva Zelanda, 2008 y 2009.

- De conformidad con el Departamento de Inmigración y Ciudadanía de Australia, se estima que en 2008 había alrededor de 50.000 inmigrantes en situación irregular en el país. La mayoría (84%) ingresó al país en calidad de turistas y permaneció allí tras la expiración de sus visados. Los ciudadanos de China y de los Estados Unidos de América son el mayor contingente de personas que permanece en el país tras la expiración de sus visados, representando el 10% del total (Departamento de Inmigración y Ciudadanía de Australia, 2009a). Entre agosto de 2008 y julio de 2009 llegaron, o fueron interceptadas por las autoridades
- australianas, 28 embarcaciones en las que viajaban migrantes irregulares (Koser, 2009).
- En Australia, el contingente de trabajadores nacidos en el extranjero ha aumentado espectacularmente desde 2000, constituyendo aproximadamente una cuarta parte del total de la población económicamente activa (véase el Gráfico 7). Tras una ligera disminución, en términos relativos, en 2004 y 2005, el número de trabajadores extranjeros aumentó considerablemente en 2007 (del 24,9% del total de la fuerza laboral en 2006, al 25,8%) (OCDE, 2009a).

Gráfico 7: Contingente de extranjeros en Australia - total (millones) y como porcentaje de la fuerza laboral (%) en 2000–2007

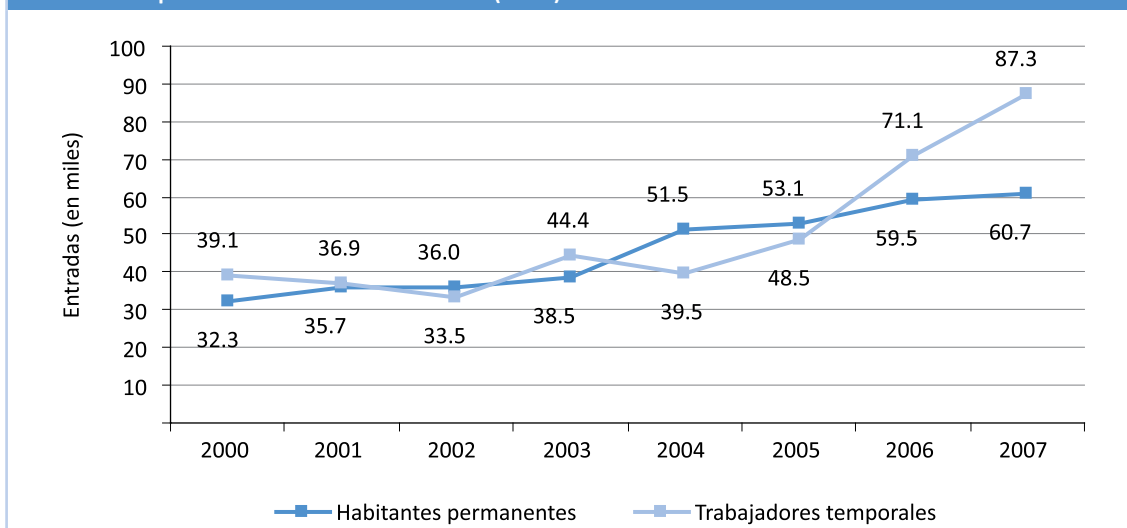


Fuente: OCDE, 2009a.

- El número de trabajadores temporales en Australia registró un notable aumento —de 36.000 en 2002, a 87.300 en 2007— superando el número de habitantes

permanentes, que aún siguió aumentando de manera constante, pero a un ritmo mucho más lento (OCDE, 2009a; véase el Gráfico 8).

Gráfico 8: Comparación entre la entrada de habitantes permanentes y la entrada de trabajadores extranjeros temporales a Australia en 2000–2007 (miles)

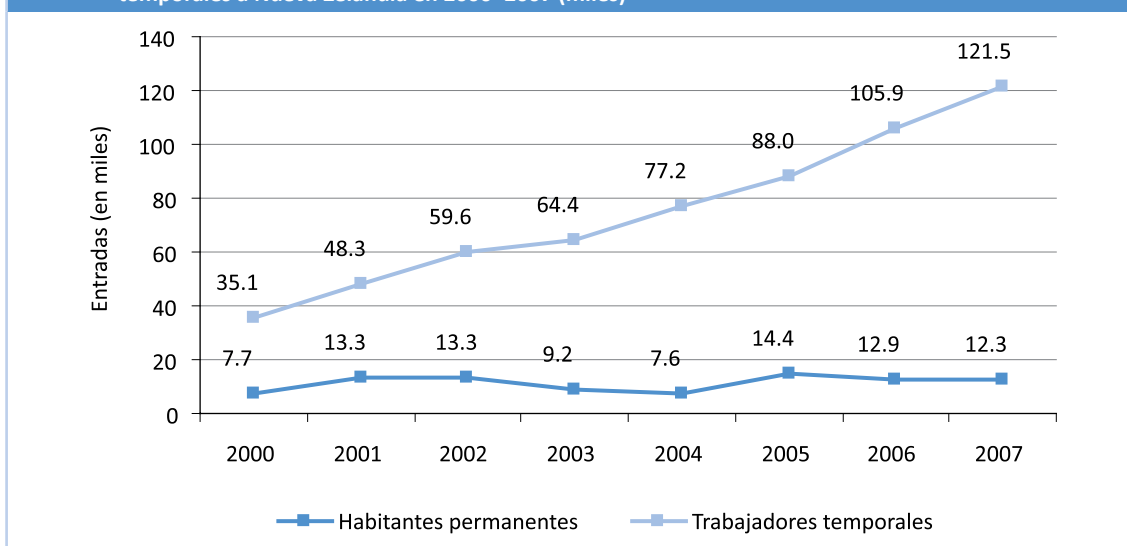


Fuente: OCDE, 2009a³³

- Entre 2000 y 2007 la migración temporal alcanzó un nivel aún más elevado en Nueva Zelanda, donde la entrada anual de trabajadores extranjeros se duplicó en cinco años —de 59.600 en 2002 a 121.500

en 2007 (véase el Gráfico 9). La entrada de migrantes permanentes a lo largo de los años parece ser más estable. No obstante, tras alcanzar la cifra máxima de 14.500 en 2005, bajó a 12.400 en 2007 (OCDE, 2009a).

Gráfico 9: Comparación entre la entrada de habitantes permanentes y la entrada de trabajadores extranjeros temporales a Nueva Zelanda en 2000–2007 (miles)



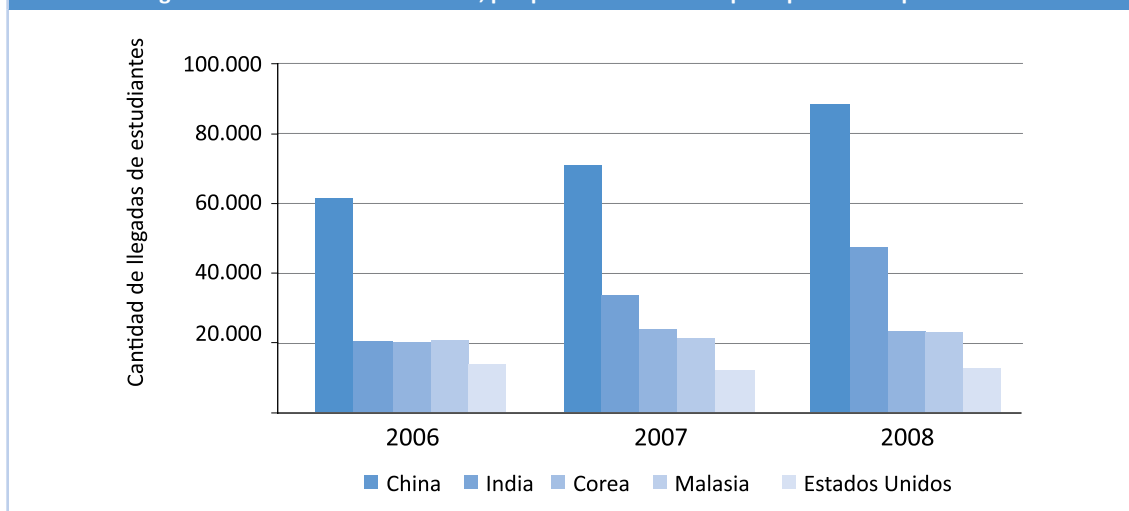
Fuente: OCDE, 2009a.

³³ Los colonos permanentes son trabajadores especializados incluidos en las siguientes categorías: Patrocinio de Australia, Patrocinio de una Determinada Zona Regional, Programa de Patrocinio del Empleador, Competencias Profesionales y Talento Especial y Trabajo Autónomo, incluidas las personas a cargo acompañantes. Los trabajadores temporales se incluyen en las siguientes categorías: Programa para Residentes Temporales Calificados, incluidas las personas a cargo acompañantes y Programa de Residencia Temporal a Largo Plazo para Personas de Negocios. Período de referencia: ejercicio fiscal (julio a junio del año que corresponda).

- Los planes de trabajo temporal establecidos por ambos países para los originarios de las Islas del Pacífico, como el Programa de Empleadores de Temporada Reconocidos, en Nueva Zelanda, y el Programa Experimental para Trabajadores de Temporada del Pacífico, en Australia, se orientan específicamente a la vinculación entre la migración y el desarrollo del país de origen (Hugo, 2010).
- En los últimos años ha aumentado considerablemente el número de estudiantes extranjeros³⁴ admitidos en Australia. En 2008 se emitieron 409.136 permisos temporales, en comparación con 321.631 en 2006. En relación con los países de origen, los estudiantes chinos e indios representan el

mayor porcentaje de las llegadas: 90.900 y 49.800 estudiantes, respectivamente (véase el Gráfico 10) (Departamento de Inmigración y Ciudadanía de Australia, 2006, 2008 y 2009a). Aunque no se dispone de cifras oficiales correspondientes a 2009-2010, se estima que se producirá una importante disminución de la corriente de estudiantes en 2009-2010. A raíz de la crisis económica, las familias en los dos principales países de origen —China y la India— están sufriendo una reducción del valor de sus ahorros, lo que probablemente desviará el flujo de recursos destinados a la educación de los hijos hacia instituciones académicas situadas más cerca de sus lugares de residencia (Koser, 2009).

Gráfico 10: Llegadas de estudiantes a Australia, por país de nacimiento: principales cinco países en 2006–2008



Fuente: Departamento de Inmigración y Ciudadanía de Australia, 2006, 2008 y 2009a.

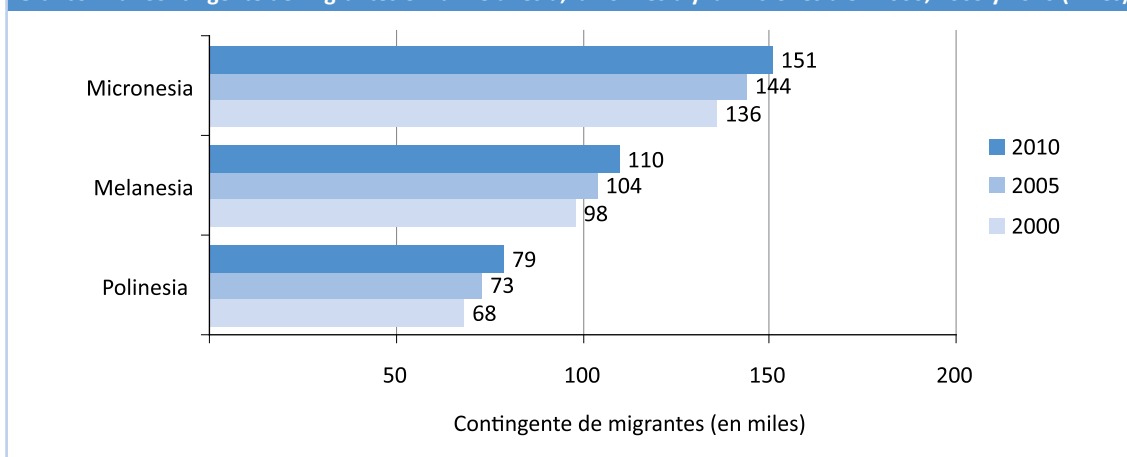
³⁴ Por estudiantes se entienden las personas cuyo ingreso en Australia es aprobado por un determinado período de tiempo, con el propósito de que puedan realizar estudios académicos o no académicos.

LA MELANESIA, LA POLINESIA Y LA MICRONESIA

- La población de migrantes aumentó en todas las subregiones de Oceanía entre 2000 y 2010 (véase el Gráfico 11a). La Micronesia es la subregión con el mayor número de migrantes, 151.000, que es también el mayor porcentaje en la región,

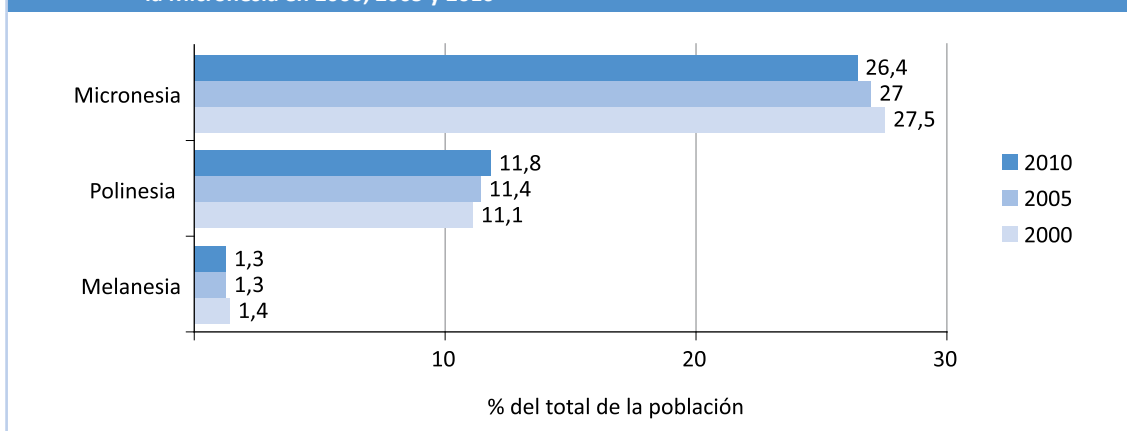
en relación con el total de la población. Sin embargo, ese porcentaje se redujo ligeramente del 27% en 2000 al 26,4% en 2010 (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009; véase el Gráfico 11b).

Gráfico 11a: Contingente de migrantes en la Melanesia, la Polinesia y la Micronesia en 2000, 2005 y 2010 (miles)



Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009.

Gráfico 11b: Contingente de migrantes como porcentaje del total de la población en la Melanesia, la Polinesia y la Micronesia en 2000, 2005 y 2010

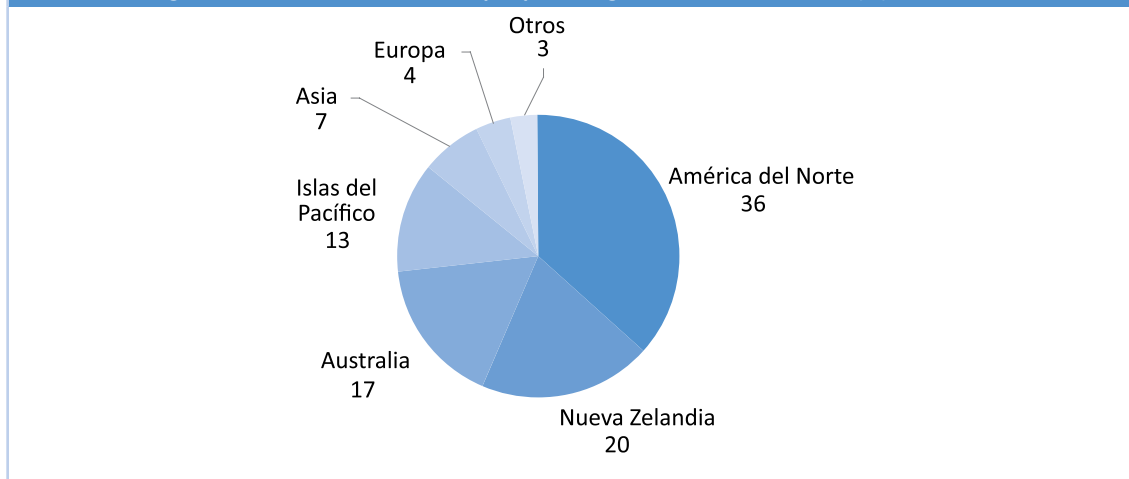


Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009.

- Los corredores migratorios de las Islas del Pacífico guardan una estrecha relación con los vínculos geográficos. De conformidad con los datos del Censo de 2000, el 50% de los migrantes de las Islas del Pacífico que salieron de sus países permanecieron en la región, siendo Nueva Zelanda el principal

país de destino, con el 20% del total, seguido de Australia (17%), y otras Islas del Pacífico (13%) (véase el Gráfico 12). El Canadá y los Estados Unidos de América reciben al 36% de los migrantes de las Islas del Pacífico (DRC, 2007).

Gráfico 12: Emigrantes de las Islas del Pacífico, por país o región de destino, en 2000 (%)

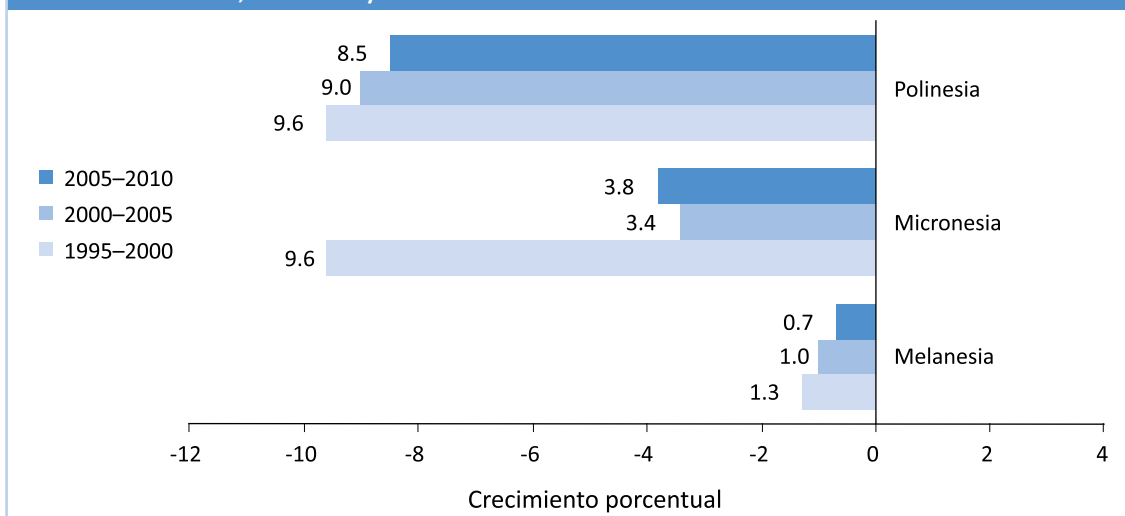


Nota: Las estimaciones del DRC se basan en los datos del Censo de 2000.
Fuente: DRC, 2007.

- Las desigualdades políticas y económicas entre las Islas del Pacífico y los países vecinos (para las cuales la migración se viene considerando desde hace mucho tiempo como una posible solución), aunadas al estatuto de asociación de muchas islas, en virtud del cual sus habitantes tienen derecho a la libre circulación o la ciudadanía en países como Nueva Zelanda y los Estados Unidos de América,³⁵ y las activas políticas de contratación de Nueva Zelanda, en particular, han dado lugar a una elevada y constante emigración de las Islas del Pacífico. Sin embargo, se observa una disminución en la tasa negativa en general desde 1995-2000 (Stahl y Appleyard, 2007).
- El diferencial de emigración se ha reducido en más de la mitad en la Micronesia, de $-9,5$ en 1995-2000, a $-3,7$ en 2005-2010 (véase el Gráfico 13). La Polinesia sigue siendo la región con mayor tasa de migración negativa, con $-8,5$ migrantes por 1.000 habitantes registrada entre 2005 y 2010 (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2008). Nueva Caledonia y la Polinesia Francesa son los únicos países en los cuales la tasa de migración es positiva, debido a la migración laboral en el sector de la minería y en los sectores profesionales y administrativos, respectivamente (Banco Mundial, 2006).

³⁵ La Libre Asociación otorga libre circulación a los micronesios y a los habitantes de las Islas Marshall en los Estados Unidos de América; las Islas Cook, Niue y Tokelau son asociados de Nueva Zelanda.

Gráfico 13: Tasas netas de migración por 1.000 habitantes en la Polinesia, la Micronesia y la Melanesia en 1995–2000, 2000–2005 y 2005–2010



Funete: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2008.

- Esa emigración, combinada con las reducidas poblaciones de las Islas del Pacífico, significa que las diásporas de algunos países de las Islas del Pacífico son más numerosas que las poblaciones de residentes. Son los casos de Niue, donde la diáspora representa el 294,2% de la población de nacionales, y de Tokelau, donde representa el 138,5% (Hugo, 2010).
- La emigración es particularmente importante entre los trabajadores especializados, y el 52% de los emigrantes de las Islas del Pacífico residentes en países de la OCDE poseen educación postsecundaria.³⁶ En la lista de los 30 países con las mayores tasas de migración de trabajadores especializados en los países de la OCDE, ocho son Estados de la región: Palau (80,9%), Tonga (75,6%), Samoa (73,4%), Nauru (72%), Tuvalu (64,9%), Fiji (62,8%), Kiribati (55,7%) y las Islas Marshall (42,8%). Las tasas de emigración son especialmente elevadas entre las mujeres, siendo el 63,1% migrantes calificadas (Docquier et al., 2008).

Efectos de la crisis económica

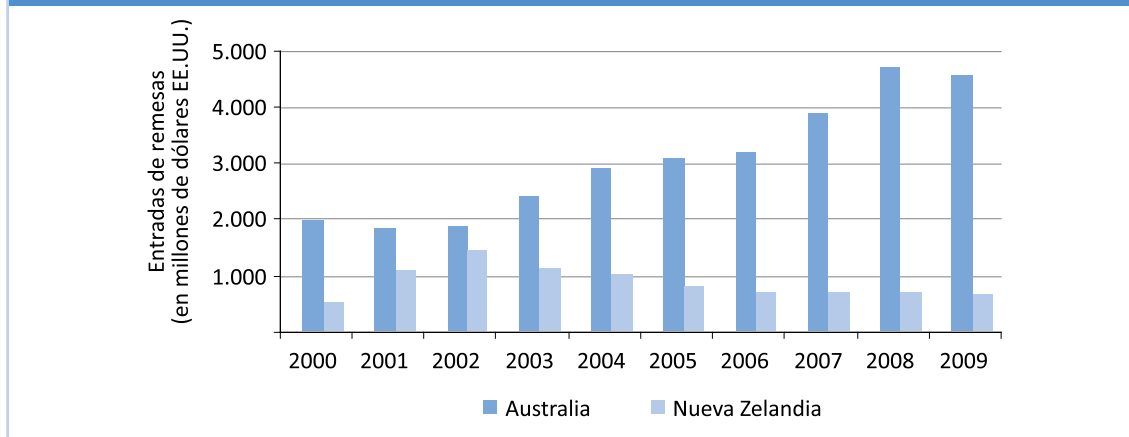
- Aunque la crisis económica afectó a la región de Oceanía después que a otras regiones del mundo, de todos modos los efectos han sido importantes. Australia y Nueva Zelandia hacen frente a un crecimiento económico lento o negativo, así como a tasas de desempleo cada vez más elevadas, que probablemente continuarán en 2010 (OCDE, 2009b).
- Los migrantes han sufrido la pérdida de sus puestos de trabajo. En Nueva Zelandia, por ejemplo, la tasa de desempleo entre los migrantes recién llegados fue del 6,7%, en comparación con el 5% correspondiente a la población en general en el período 2008-2009 (IMSED, 2009a). Además, aunque las repercusiones de la crisis mundial se sintieron con cierto retraso en la región, lo mismo se pronostica en cuanto a la recuperación. Esa lenta recuperación podría afectar las tendencias migratorias durante un período de tiempo prolongado.
- Australia y Nueva Zelandia fueron los primeros países de la región que introdujeron medidas de política restrictivas de la migración en respuesta a la crisis económica, con el fin de proteger a los trabajadores locales.

³⁶ Las cifras se refieren al año 2000. Las estadísticas sólo se refieren a la población mayor de 25 años.

- La reducción de las remesas podría afectar en particular a varios Estados de las Islas del Pacífico que dependen grandemente de las transferencias de fondos de los migrantes para su desarrollo económico y social.
- En Australia, las entradas de remesas bajaron en 2009 tras varios años de importantes aumentos. En 2009, representaban 4.500 millones de dólares EE.UU. —una reducción

con respecto a los 4.600 millones de dólares EE.UU. en 2008. En Nueva Zelanda, tras alcanzar un nivel máximo de 1.300 millones de dólares EE.UU. en 2002, las remesas han estado bajando constantemente, hasta llegar a los 615 millones de dólares EE.UU. en 2009 (véase el Gráfico 14). En Australia y Nueva Zelanda la relación de remesas a PIB en 2008 fue marginal: 0,5%.

Gráfico 14: Entradas de remesas en Australia y Nueva Zelanda en 2000–2009 (millones de dólares EE.UU.)

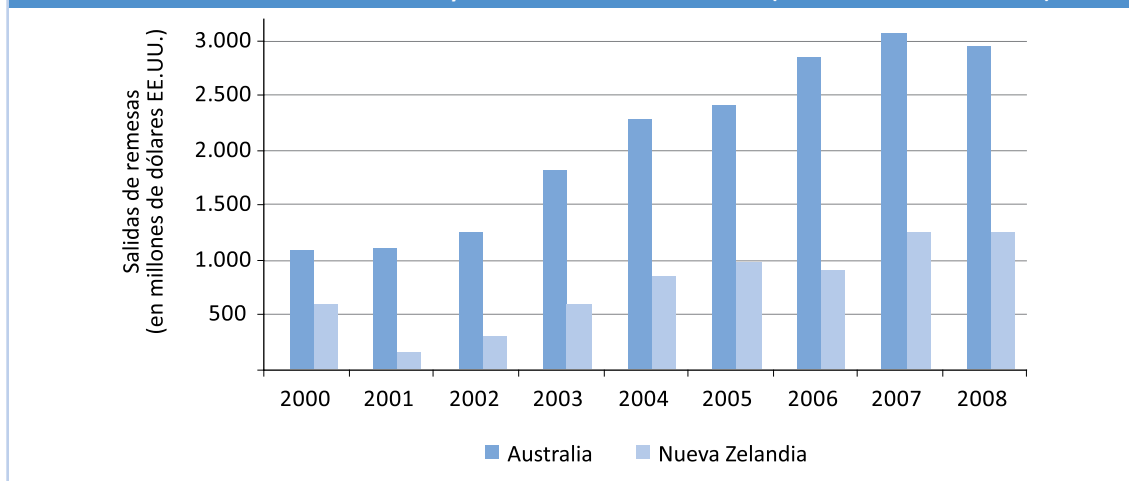


Fuente: Ratha et al., 2009.³⁷

- Los datos del Banco Mundial correspondientes a 2009 y 2010 sobre los envíos de remesas desde Australia aún no se han publicado; sin embargo, se prevé una disminución de los fondos que transfieren los migrantes a sus países de origen. Sería la segunda disminución consecutiva registrada en el país después de 2008, ya que las remesas descendieron

de 3.000 millones en 2007 a 2.900 millones de dólares EE.UU. en 2008. En Nueva Zelanda, las salidas de remesas no han seguido un patrón constante a través de los años. En 2008 los migrantes enviaron a sus países 1.202.000 millones de dólares EE.UU. — una reducción con respecto a los 1.207.000 millones de dólares EE.UU. de 2007 (Ratha et al., 2009; véase el Gráfico 15).

Gráfico 15: Salidas de remesas de Australia y Nueva Zelanda en 2000–2009 (millones de dólares EE.UU.)



Fuente: Ratha et al., 2009.

³⁷ Los valores correspondientes a 2008 son estimaciones. Las estimaciones del Banco Mundial se basan en el *Anuario de Estadísticas de Balanza de Pagos 2008*, del Fondo Monetario Internacional.

- El desempleo afectó a los trabajadores de las Islas del Pacífico residentes en Nueva Zelanda, incluidos los migrantes que se encontraban en situación particularmente vulnerable en el mercado laboral debido a su relativa juventud y bajo nivel de especialización (Ministerio de Trabajo de Nueva Zelanda, 2009).
- A consecuencia de la crisis financiera, el Gobierno australiano revisó su política migratoria para 2009-2010,³⁸ reduciendo el número de admisiones de migrantes permanentes y temporales, por primera vez en diez años. En 2009 se redujo el número de admisiones de migrantes calificados permanentes de 155.000 a 108.000 (Ministro de Inmigración y Ciudadanía, 2009; Thomson Reuters Australia, 2009). Numerosos oficios que anteriormente figuraban en la Lista de Aptitudes Críticas, como albañilería, fontanería y carpintería, fueron retirados de dicha Lista. Además, el Gobierno revisó los requisitos para la concesión de visados temporales (visados 457),³⁹ obligando a los empleadores locales a dar prioridad a los australianos. En junio de 2009 se registró una disminución del 45% en la recepción de solicitudes de los visados 457, en comparación con el mismo mes del año anterior. Por otro lado, se exigen ahora conocimientos más profundos del idioma inglés a los solicitantes de visados temporales y permanentes de categorías como comerciantes, jefes de cocina y otras ocupaciones de baja especialización (Fix et al., 2009).
- En Australia, en el tercer trimestre de 2009, por primera vez los inmigrantes chinos representaron el mayor porcentaje de colonos⁴⁰ llegados al país: 6.350 personas en comparación con 5.800 y 4.740 en el Reino Unido y Nueva Zelanda, respectivamente. La reducción del programa de admisión de migrantes calificados afectó particularmente a los colonos británicos, que anteriormente eran el mayor grupo de solicitantes de visados para trabajadores calificados. La migración china, vinculada

principalmente a la reunificación de la familia, fue menos afectada (*Australian Visa Bureau*, 2009).

- En una situación de desempleo cada vez mayor y de crecimiento económico lento o en descenso debido a la crisis económica, el Gobierno de Nueva Zelanda ha modificado algunas de sus principales políticas migratorias. En julio de 2009 la política relativa al trabajo general se sustituyó por la política relativa a las aptitudes básicas⁴¹ —un nuevo marco normativo del trabajo temporal que exige que las autoridades encargadas de la tramitación de las solicitudes de permisos de trabajo se cercioren de que no hay trabajadores locales disponibles para desempeñar las funciones de que se trate. Además, la duración de esos permisos para migrantes poco calificados, que anteriormente era de tres años, es ahora de un año. El número de aprobaciones dentro de esa categoría se ha reducido considerablemente, registrándose un 20% menos de aprobaciones en el mes de diciembre de 2009 que en diciembre de 2008, lo que también refleja el hecho de que el número de solicitudes disminuyó en un 34% en el segundo semestre de 2009, en comparación con el mismo período en 2008 (IMSED, 2009b).
- Los permisos de trabajo temporales⁴² también fueron afectados: el número de aprobaciones fue inferior en un 3% en el segundo semestre de 2009, en comparación con el segundo semestre de 2008 (IMSED, 2009b).
- La política de empleadores estacionales reconocidos,⁴³ que se aplica desde 2007, y ha sido de gran importancia para los migrantes provenientes de las Islas del Pacífico,⁴⁴ también fue revisada. En 2009

³⁸ Ejercicio fiscal del 1º de julio al 30 de junio.

³⁹ Los visados 457 se otorgan para la entrada de larga duración con fines de negocios y permiten que los empleadores patrocinen a trabajadores extranjeros por un período máximo de cuatro años.

⁴⁰ De conformidad con el Departamento de Inmigración y Ciudadanía de Australia, por colonos se entiende los inmigrantes portadores de visado permanente o temporal y los neozelandeses y otras personas que reúnan los requisitos y tengan una clara intención de establecerse en el país.

⁴¹ El permiso de trabajo relativo a aptitudes básicas es el permiso estándar que se otorga en función de la lista de escasez de aptitudes básicas, que comprende las ocupaciones incluidas en la lista de escasez inmediata de aptitudes y en la lista de escasez de aptitudes a largo plazo.

⁴² Los permisos de trabajo temporales incluyen varios tipos de permisos, junto con los permisos relativos a aptitudes básicas, como los permisos para el trabajo en vacaciones, para propósitos específicos, y para estudios.

⁴³ En virtud de la política de empleadores estacionales reconocidos y de la política complementaria del empleo de temporada, las industrias de la horticultura y la viticultura pueden contratar trabajadores de temporada. En el proceso de contratación se da preferencia a las Islas del Pacífico.

⁴⁴ Los países de las Islas del Pacífico que pueden participar son los Estados Federados de Micronesia, las Islas Marshall, las Islas Salomón, Kiribati, Nauru, Palau, Papua Nueva Guinea, Samoa, Tonga, Tuvalu y Vanuatu. A consecuencia del golpe militar de 2006, se excluyó la participación de Fiji.

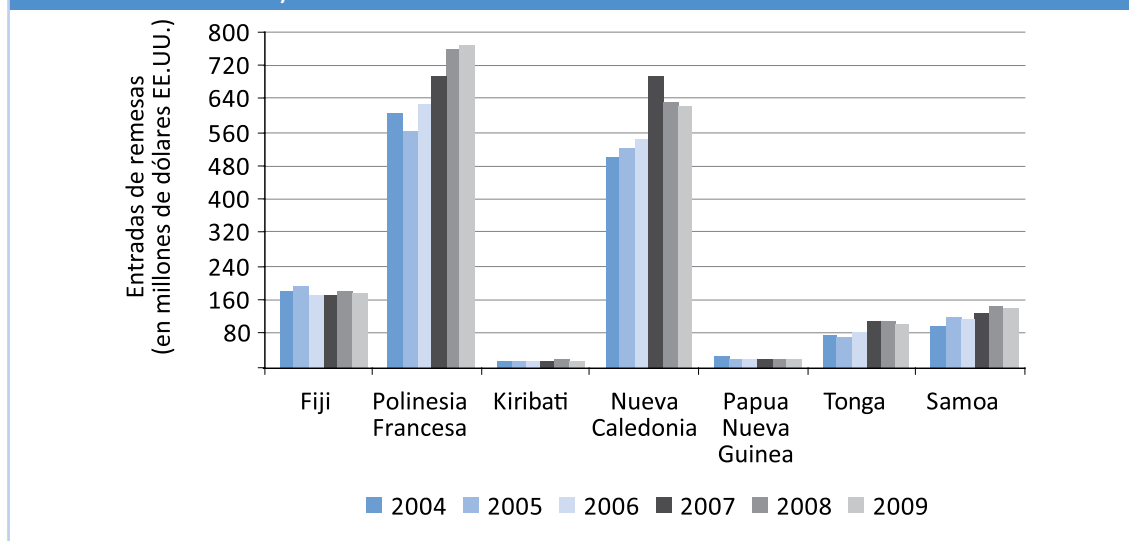
se introdujo la política complementaria del empleo de temporada en sustitución de la anterior política de transición a la política de empleadores estacionales reconocidos. Los permisos que se conceden en el marco de la política complementaria del empleo de temporada están ahora sujetos a una prueba del mercado laboral, no se otorgan a personas que anteriormente eran titulares de permisos en virtud de la política de transición a la política de empleadores estacionales reconocidos o de la política complementaria del empleo de temporada, y no permiten a los migrantes patrocinar solicitudes relativas a sus parejas o hijos. En 2008, había 8.000 plazas disponibles para trabajadores extranjeros en el marco de la política de empleadores estacionales reconocidos (Immigration New Zealand, 2009).

- Sin embargo, el nivel previsto de aprobaciones de permisos de residencia permanente para 2009-2010 no ha variado en comparación con el correspondiente a 2008-2009, aunque el número efectivo de aprobaciones ha disminuido (IMSED, 2009b).
- En agosto de 2008, el Gobierno de Australia anunció la introducción de un Plan experimental de trabajadores estacionales del Pacífico, basado en la política de empleadores estacionales reconocidos de

Nueva Zelanda, en el que participarían determinados países de las Islas del Pacífico.⁴⁵ Se esperaba que en el marco de dicho plan se concedieran inicialmente 2.500 visados temporales por año. Debido, en parte, al empeoramiento de las condiciones económicas, la aplicación del programa marchó con lentitud (Bedford, 2009). Los primeros migrantes participantes en el plan fueron 50 trabajadores de Tonga que llegaron en febrero de 2009 (PITIC, 2009).

- Las entradas de remesas han sido siempre muy importantes para las economías de las Islas del Pacífico. En 2009, tras años de constante aumento, las Islas del Pacífico registraron un descenso de las remesas —a 1.819 millones de dólares EE.UU., en comparación con los 1.834 millones de dólares EE.UU. en 2008.⁴⁶ El dinero enviado a sus países por los migrantes reviste particular importancia en Tonga, Samoa, Kiribati y Fiji, donde las remesas representaban el 37,7, el 25,8, el 6,9 y el 5,9% del PIB en 2008, respectivamente. La Polinesia Francesa fue el único Estado de las Islas del Pacífico que registró un aumento de las remesas en 2009, que ascendieron a 761 millones de dólares EE.UU. en comparación con los 751 millones de dólares EE.UU. de 2008 (Ratha et al., 2009; véase el Gráfico 16).

Gráfico 16: Entradas de remesas en las Islas del Pacífico en 2004–2009 - determinados países (millones de dólares EE.UU.)

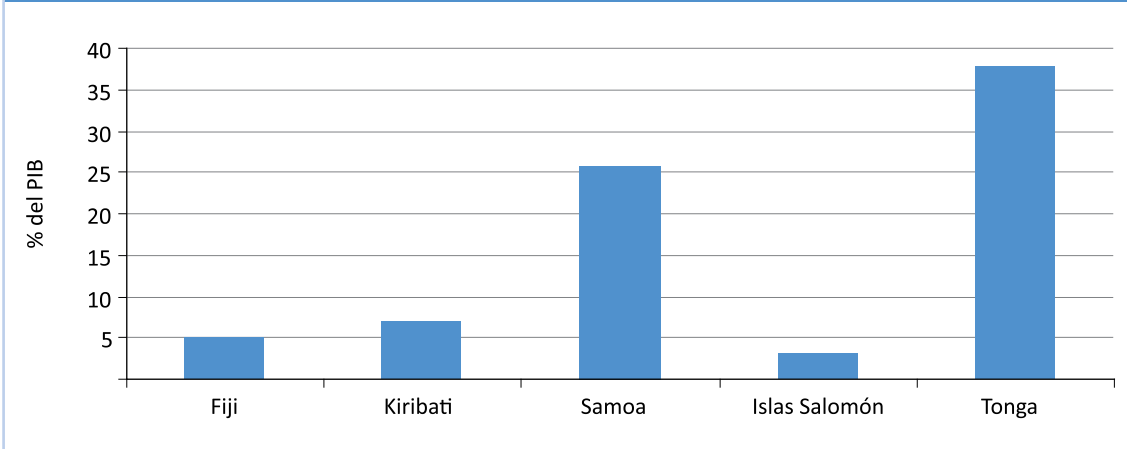


Nota: Las cifras correspondientes a 2009 son estimaciones.
Fuente: Ratha et al., 2009

⁴⁵ El Plan experimental de trabajadores estacionales del Pacífico se refiere a los ciudadanos de Kiribati, Papua Nueva Guinea, Tonga y Vanuatu.

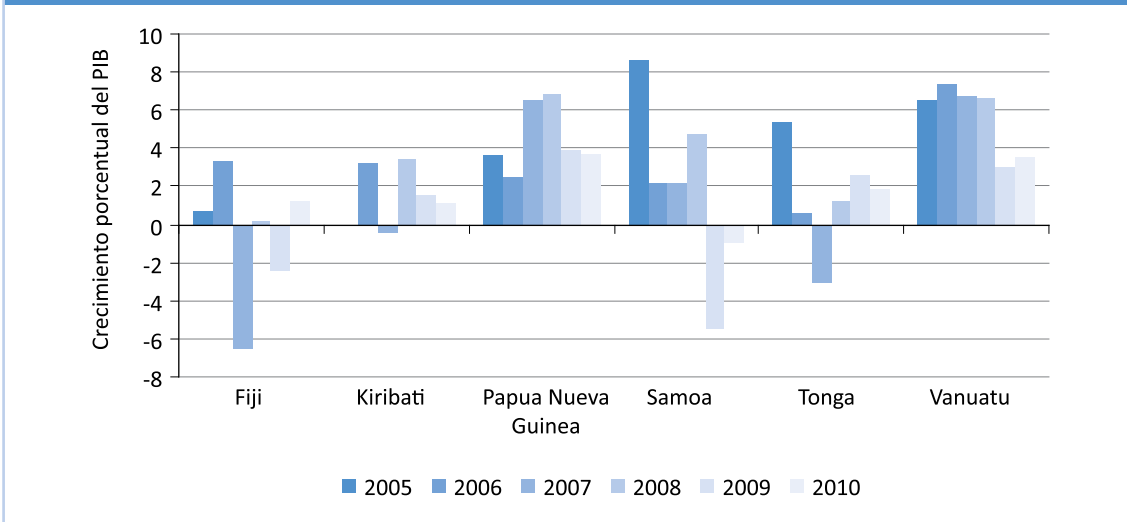
⁴⁶ Las estimaciones de las entradas de remesas se refieren a los siguientes países: Fiji, Polinesia Francesa, Kiribati, Nueva Caledonia, Papua Nueva Guinea, Tonga, Samoa, Islas Salomón y Vanuatu.

Gráfico 17: Entradas de remesas en determinadas Islas del Pacífico en 2008, como porcentaje del PIB (%)



Fuente: Ratha et al., 2009.

Gráfico 18: Cambio porcentual del PIB en determinados países de las Islas del Pacífico, 2005–2010



Nota: Las cifras correspondientes a 2009 son estimaciones.

Fuente: FMI, 2009 (Las estimaciones del FMI se calculan sobre la base de precios constantes).

Referencias

Australian Visa Bureau

- 2009 *China eclipses UK as top source of migrants to Australia*, <http://www.visabureau.com/australia/news/08-12-2009/china-eclipses-uk-as-top-source-of-migrants-to-australia.aspx>

Bedford, R.

- 2009 *Migration Policies, Practices and Cooperation Mechanism in the Pacific*, reunión de expertos de las Naciones Unidas sobre la migración internacional y el desarrollo en Asia y el Pacífico, Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPA), División de Población, Bangkok, Tailandia.

Banco Mundial

- 2006 *At Home & Away: Expanding Job Opportunities for Pacific Islanders through Labour Mobility*, Banco Mundial, Washington, D.C., <http://archives.pireport.org/archive/2006/August/08-16-rp.htm>
- 2008 *Migration and Remittances Factbook 2008*, Banco Mundial, Washington, D.C.

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas

- 2008 *World Population Prospects: The 2008 Revision*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División de Población, Nueva York.
- 2009 *Trends in International Migrant Stock: The 2008 Revision*, POP/DB/MIG/Rev. 2008, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División de Población, Nueva York, http://www.un.org/esa/population/migration/UN_MigStock_2008.pdf

Departamento de Inmigración y Ciudadanía de Australia

- 2006 *Immigration Update: 2005–2006*, Gobierno de Australia, http://www.immi.gov.au/media/publications/pdf/Update_June06.pdf
- 2008 *Immigration Update: 2006–2007*, Gobierno de Australia, http://www.immi.gov.au/media/publications/statistics/immigration-update/update_june07.pdf
- 2009a *Population Flows: Immigration Aspects, 2007–08 Edition*, Gobierno de Australia, Migration and Visa Policy Division, Economic Analysis Unit, http://www.immi.gov.au/media/publications/statistics/popflows2007-08/PopFlows_09_whole.pdf

- 2009b *Immigration Update, 2008–2009*, Gobierno de Australia, <http://www.immi.gov.au/media/publications/statistics/immigration-update/update-jun09.pdf>

Departamento de Trabajo de Nueva Zelandia

- 2009 *Employment and Unemployment – December 2009 Quarter*, Departamento de Trabajo, Wellington, Nueva Zelandia.

Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty (DRC)

- 2007 *Global Migrant Origin Database*, actualizada en marzo de 2007, DRC, Universidad de Sussex, http://www.migrationdrc.org/research/typesofmigration/Global_Migrant_Origin_Database_Version_4.xls

Docquier, F. et al.

- 2008 *A Gendered Assessment of the Brain Drain*, Policy Research Working Paper 4613, Grupo de Estudio de las Perspectivas de Desarrollo, Equipo sobre el Comercio, Banco Mundial, Washington, D.C.

Fix, M. et al.

- 2009 *Migration and the Global Recession*, a report commissioned by the BBC World Service, MPI, Washington, D.C.

Fondo Monetario Internacional (FMI)

- 2009 *World Economic Outlook Database*, octubre de 2009, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2008/02/weodata/index.aspx>

Hugo, G.

- 2010 *The Future of Migration Policies in the Asia-Pacific Region*, documento de antecedentes preparado para el Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2010, de la OIM, Universidad de Adelaida.

Instituto de Política Migratoria

- 2007 *Global City Migration Map*, Globalization, Urbanization and Migration (GUM) project, <http://www.migrationinformation.org/DataHub/gcmm.cfm>

International Migration, Settlement and Employment Dynamics (IMSED)

- 2009a *International Migration Outlook – New Zealand, 2008/09*, OECD Continuous Reporting System on Migration (SOPEMI), IMSED, Departamento de Trabajo, Wellington, Nueva Zelandia, <http://dol.govt.nz/publications/research/sopemi/sopemi2009.pdf>
- 2009b *Monthly Migration Trends: December 2009*, IMSED, Departamento de Trabajo, Wellington, Nueva Zelandia, <http://dol.govt.nz/publications/general/monthly-migration-trends/09dec/index.asp>

Koser, K.

- 2009 *The global financial crisis and international migration: policy implications for Australia*, Lowy Institute for international policy, Sydney.

Ministerio de Inmigración y Ciudadanía

- 2009 *Government cuts migration programs*, comunicado de prensa, 16 de marzo de 2009, Canberra, <http://www.minister.immi.gov.au/media/media-releases/2009/ce09030.htm>

Oficina de Estadística de Australia

- 2009 Australian Demographic Statistics, March Quarter 2009, Oficina de Estadística de Australia, Canberra. [http://www.ausstats.abs.gov.au/Ausstats/subscriber.nsf/0/26D01CDE59A47371CA2576F0001C7F50/\\$File/31010_sep%202009.pdf](http://www.ausstats.abs.gov.au/Ausstats/subscriber.nsf/0/26D01CDE59A47371CA2576F0001C7F50/$File/31010_sep%202009.pdf)

Oficina de Estadística de Nueva Zelandia

- 2008 *Demographic Trends, 2007*, Oficina de Estadística de Nueva Zelandia, Wellington, Nueva Zelandia.
- 2009 *International Travel and Migration: June 2009*, Oficina de Estadística de Nueva Zelandia, Wellington, Nueva Zelandia, http://www.stats.govt.nz/browse_for_stats/population/Migration/InternationalTravelAndMigration_HOTPJun09.aspx

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

- 2009a *International Migration Outlook*, SOPEMI 2009 edition, OCDE, París.

- 2009b *OECD Economic Outlook No. 86*, http://www.oecd.org/document/4/0,3343,en_2649_34109_20347538_1_1_1_1,00.html

Pacific Islands Trade & Investment Commission (PITIC)

- 2009 Pacific Seasonal Worker Pilot Scheme, PITIC, Sydney.

Ratha, D. et al.

- 2009 *Migration and Development Brief 11*, Grupo de Estudio de las Perspectivas de Desarrollo, Migraciones y Remesas de Fondos, Banco Mundial, Washington, D.C.

Servicio de Inmigración de Nueva Zelandia

- 2009 Immigration New Zealand Instructions: Amendment Circular no. 2009/07, Departamento de Trabajo, Wellington, Nueva Zelandia.

Stahl, C. y R. Appleyard

- 2007 *Migration and Development in the Pacific Islands: Lessons from the New Zealand Experience*, AusAID, Canberra.

Thomson Reuters Australia

- 2009 Skilled migration cut again in face of rising unemployment, *Workforce*, issue 1679, <http://sites.thomsonreuters.com.au/workplace/2009/05/15/skilled-migration-cut-again-in-face-of-rising-unemployment/>

ANEXO. DATOS SOBRE MIGRACIÓN: COMPARABILIDAD, CALIDAD Y LIMITACIONES

La migración es, por naturaleza, una variable difícil de medir. Las características multidimensionales y multidireccionales de la migración contemporánea, así como sus modalidades temporales y circulares, exigen complejos sistemas y metodologías de recopilación de datos que, en la mayoría de los casos, los países no están preparados para aplicar, o carecen de la capacidad para hacerlo. Una de las principales dificultades en la medición de la migración internacional es el hecho de que la definición de “migrante internacional” sigue siendo distinta en los diversos países. Esa falta de coherencia y compatibilidad es uno de los principales obstáculos para establecer mediciones precisas que permitan la comparación en los planos regional e internacional.

Las Recomendaciones sobre las Estadísticas de las Migraciones Internacionales (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 1998), contienen una serie de definiciones y clasificaciones del movimiento migratorio encaminadas a crear una base para la recopilación de datos sobre la migración. Sin embargo, los países que reúnen datos sobre la migración lo hacen con el fin de apoyar sus propias necesidades nacionales legislativas, administrativas y normativas y, en consecuencia, suelen mostrarse reacios a adoptar conceptos y definiciones que faciliten la coherencia regional e internacional a expensas del uso específico que deseen hacer de los datos recopilados.

Un ejemplo de esa falta de coherencia metodológica es la utilización de la información sobre residencia para definir el estatuto de migrante, en algunos casos, y de los datos sobre la nacionalidad o país de nacimiento, en otros. Además, la duración de la permanencia de los

migrantes no suele especificarse en los datos sobre migración, por lo que la información relativa a la migración permanente, temporal, o inclusive de corto plazo, sigue siendo imprecisa. Otra fuente de constantes interpretaciones erróneas es la diferencia entre los datos sobre contingentes y los relativos a flujos o corrientes. Los contingentes de migrantes indican el número total de migrantes presentes en un determinado lugar en una fecha específica, lo que representa una migración a lo largo de toda la vida, es decir, se refiere a la población que emigró en cualquier momento en el pasado y sigue presente en el lugar analizado. En otras palabras, los contingentes de migrantes son el resultado acumulativo de los flujos migratorios del pasado. Por otro lado, los flujos de migrantes cuantifican el número de migrantes que llegó a un determinado lugar, o partió de dicho lugar, durante un determinado período de tiempo. El hecho de saber qué elementos se miden en las estadísticas sobre migración que publican los gobiernos, las instituciones académicas o las organizaciones internacionales es de fundamental importancia para comprender el fenómeno de la migración. Una interpretación errónea de los diferentes conceptos puede llevar a falsas conclusiones y, en consecuencia, a recomendaciones normativas inexactas tanto de parte de los usuarios de los datos, como de los encargados de la formulación de políticas y el público en general.

Por otro lado, la cuestión de la migración evidentemente es de carácter delicado. Habida cuenta del volumen del contingente de migrantes en todo el mundo, y de sus repercusiones en los países de origen y de destino, la migración se percibe como una cuestión política delicada.

Los gobiernos tienen un sentido de propiedad de los datos recopilados y, por su carácter delicado, pueden preferir no dar a conocer la información disponible. Eso puede traducirse no solamente en una falta de información disponible sobre el tema, sino también en dificultades para poner en práctica nuevos sistemas de recopilación de datos que no adolezcan de los problemas de los actuales sistemas. En la presente introducción se intenta examinar la calidad de los datos de las principales fuentes de información utilizadas en los distintos panoramas regionales, con el fin de evaluar su grado de comparabilidad y fiabilidad, y explicar las posibles limitaciones de los datos proporcionados.

Inmigración y emigración

En general hay dos tipos de fuentes de información relativas a la inmigración y la emigración: las estadísticas internacionales y nacionales sobre la migración. Esas fuentes de información usualmente se basan en diferentes supuestos y siguen distintas metodologías de recopilación de datos. En consecuencia, se refieren a distintas necesidades. Aunque las estadísticas nacionales pueden incluir datos específicos sobre países y, por lo tanto, ser de carácter más preciso para los fines nacionales, las estadísticas internacionales generalmente permiten un mejor grado de comparación. Es por esa razón que los panoramas regionales que se presentan aquí incluyen datos de ese último tipo.

Los datos utilizados para estimar el número de inmigrantes y emigrantes de un país se miden en términos de contingentes y no de corrientes migratorias. Aunque las corrientes migratorias permiten un análisis más dinámico y cronológico de la migración, generalmente es más fácil obtener datos comparables sobre contingentes que sobre corrientes migratorias, habida cuenta de la mayoría de las metodologías de recopilación de datos sobre migración que se utilizan actualmente. Dada la limitada información disponible sobre la migración, los datos sobre contingentes facilitan la evaluación de las pautas de migración, especialmente si están acompañados de otros factores sociodemográficos y económicos determinantes.

Estimaciones de la inmigración

En términos de inmigración internacional, los panoramas regionales se basan principalmente en las estadísticas proporcionadas por la División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, (2009), que publica estimaciones periódicas de los contingentes de migrantes, basando sus cálculos sobre todo en los censos de población correspondientes a las rondas decenales de censos de 1950 a 2000, aunque algunos de los datos básicos utilizados se han obtenido de los registros sobre población y de encuestas nacionales. En la mayoría de los casos, las fuentes disponibles ofrecen información sobre el lugar de nacimiento, lo que permite la identificación de la población nacida en el extranjero. En consecuencia, en las estimaciones del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas sobre el contingente de migrantes, los migrantes internacionales se definen, en la medida de lo posible, como la población nacida en el extranjero. En la mayoría de los países en los que no se lleva un registro de información sobre lugar de nacimiento, existen datos sobre ciudadanía (es decir, nacionalidad legal). En esos casos, por migrantes internacionales se entiende ciudadanos extranjeros.⁴⁷

Los datos provenientes de los censos y encuestas son las fuentes principales de información sobre los contingentes de migrantes. La mayoría de los países ha realizado censos y encuestas, pero no todos están en condiciones de determinar sus contingentes de migrantes debido a los elevados costos del procesamiento de la información; además, los países que sí elaboran sus propios datos sobre contingentes de migrantes los utilizan internamente porque esa información generalmente no es comparable a escala regional o internacional, debido a las diferencias en las definiciones. Las estimaciones del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas son especialmente útiles para obtener información de considerable valor para el análisis de la migración y es, a veces, la única información disponible.

Por otro lado, es importante señalar que los datos sobre inmigración del Departamento de Asuntos

⁴⁷ Para información más detallada sobre la metodología utilizada por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas para estimar el contingente de migrantes, consúltese: <http://esa.un.org/migration/index.asp?panel=4>

Económicos y Sociales de las Naciones Unidas correspondientes a 2010 que aquí se incluyen son proyecciones basadas en tendencias de largo plazo, y podrían no predecir con exactitud las repercusiones de fluctuaciones imprevistas a corto plazo, como la crisis económica de 2008–2009.

Estimaciones de la emigración

La estimación de la emigración internacional es una tarea aún más difícil que la estimación de la inmigración. Es necesario que los encargados de la formulación de políticas dispongan de estimaciones fiables de la emigración (bien sea de corrientes o contingentes) para la gestión de la emigración internacional y la evaluación de sus consecuencias en los países de origen.

Actualmente, el método más eficaz (pese a no ser aún del todo fiable) para medir los contingentes de emigración consiste en utilizar los datos provenientes de los censos que se realizan en los países de destino para obtener información sobre la población nacida en el extranjero o sobre los nacionales extranjeros. Sin embargo, subsisten muchos problemas, especialmente en términos del grado de comparación de los distintos cálculos de los censos en los países de destino (como las distintas definiciones y categorías de migrantes utilizadas y las diferentes fechas en que se realizaron los censos, etc.).

Los panoramas regionales que se presentan en este informe contienen información sobre los contingentes de migrantes tomada de la *Global Migrant Origin Database* (versión 4) creada por el *Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty* (DRC, 2007), con sede en la Universidad de Sussex (Inglaterra). Esa base de datos comprende una matriz de 226x226 cm., que indica el origen–destino, por país y territorio. Se basa principalmente en los censos demográficos nacionales realizados durante la ronda de censos de 2000 y en otras fuentes secundarias, y calcula los datos faltantes aplicando una variedad de técnicas.⁴⁸ Combina datos sobre contingentes de migrantes nacidos en el extranjero y de nacionalidad extranjera para crear una sola matriz bilateral completa: utiliza, por defecto, información sobre los migrantes

nacidos en el extranjero, recurriendo a datos sobre nacionalidad extranjera sólo cuando no se dispone de datos sobre los migrantes nacidos en el extranjero (Parsons et al., 2007).

Sin embargo, como ocurre con toda fuente de datos multinacionales sobre la migración internacional, cuando se utiliza la información proveniente de esta fuente, hay que tener en cuenta la heterogeneidad de las estadísticas originales sobre la migración. Ello obedece a diversos factores, como las desigualdades entre los países en las prácticas de recopilación de datos, las diferencias en las definiciones que se utilizan para la clasificación de los migrantes, los cambios que se producen en la delimitación de las fronteras, la subestimación de los migrantes en situación irregular y los migrantes forzosos, la elevada tasa de falta de respuesta en los países más pobres, y las diversas tasas de naturalización de los nacidos en el extranjero —todo lo cual afecta el grado de comparación de los contingentes de migrantes entre los países.

Es preciso indicar algunos posibles problemas en relación con las estimaciones internacionales que aquí se presentan. El primero, como ya se ha mencionado, se refiere a la definición de migrantes. En las bases de datos que utilizamos, los migrantes se definen bien sea como personas nacidas en el extranjero, o con nacionalidad extranjera (cuando no se dispone de información por país de nacimiento). Esas dos definiciones no son conceptualmente iguales, pero se fusionan para crear una base de datos mundial. Por ejemplo, al contabilizarse a los migrantes por nacionalidad extranjera se excluiría a los nacidos en el extranjero que han adquirido la ciudadanía en otros países (Ratha y Shaw, 2007). Sin embargo, al no existir información completa para todos los países por país de nacimiento, las bases de datos internacionales (como aquéllas elaboradas por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, la OCDE, el DRC y el Banco Mundial) combinan datos relativos a país de nacimiento y país de ciudadanía para obtener estimaciones globales del contingente de migrantes.

La interpretación del significado de contingente de migrantes también conlleva algunas dificultades, como la estimación de los niños nacidos en el extranjero, cuyos padres son migrantes de temporada, y que podrían figurar como nacidos en el extranjero, pero que no son necesariamente migrantes. Otro ejemplo es el caso de los estudiantes extranjeros que se

⁴⁸ En lo referente al período 2000-2002. Los datos anteriores al año 2000 se proyectaron sobre la base de los totales de mitad de año de las Naciones Unidas para 2000 (2004), lo que no se ha hecho en relación con los datos correspondientes a 2001 y 2002. El resultado es una matriz bilateral completa para los años 2000-2002.

incluyen como migrantes en algunas estadísticas nacionales sobre la migración, pero no en otras.

Además, la desintegración y la reunificación de los países ocasionan discontinuidades en el contingente internacional de migrantes. La desintegración de la antigua Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) en 1991, acompañada por el colapso de la ex Yugoslavia en 1992, y de la antigua Checoslovaquia en 1993, fueron hechos que modificaron radicalmente el volumen de la migración en el mundo. Dado que por migrante internacional se entiende una persona nacida en un país distinto de aquél en el que reside, cuando se produce la desintegración de un país las personas que habían sido migrantes internos por haberse trasladado de una parte del país a otra podrían convertirse, en realidad, en migrantes internacionales de la noche a la mañana, sin haber salido de su lugar de residencia. Esos cambios introducen discontinuidades artificiales pero inevitables en la tendencia del contingente internacional de migrantes.

Por último, las estimaciones del contingente mundial de migrantes parecen subestimar el verdadero contingente de migrantes en una serie de países debido a los rezagos en la recopilación de datos de los censos y a las deficiencias de los informes sobre los migrantes en situación irregular y los migrantes forzosos (Ratha y Shaw, 2007).

Todo esto indica que los datos sobre la migración necesitan una importante labor de revisión en términos de disponibilidad, oportunidad, calidad y comparación entre los países. A la postre, la calidad de los datos sobre la migración depende de la calidad de los censos demográficos de los diferentes países, muchos de los cuales no han realizado censos recientemente, ni de manera periódica.

Remesas

En general, la calidad y el ámbito de los datos existentes sobre las remesas son inadecuados, y la definición de remesas sigue siendo motivo de debate. Aunque algunas organizaciones internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), sólo tienen en cuenta las remesas de los trabajadores, el Banco Mundial sostiene que la compensación de los empleados

y las transferencias que efectúan los migrantes también deben tenerse en cuenta. Existe también el problema de que en algunos países no se lleva un registro de numerosos tipos de corrientes de remesas a través de los canales formales, debido a las deficiencias de la recopilación de datos. Por ejemplo, la notificación del envío de 'pequeñas' remesas a través de los canales formales a veces no es obligatoria, y las remesas enviadas por conducto de las oficinas de correos, las oficinas cambiarias y otros operadores de transferencia de dinero por lo general no se reflejan en las estadísticas oficiales (de Luna Martínez, 2005).

Por otro lado, las remesas suelen clasificarse erróneamente como ingresos derivados de las exportaciones, el turismo, los depósitos que efectúan las personas no residentes, o inclusive la inversión extranjera directa (IED) (Banco Mundial, 2008). Sin embargo, la dificultad más importante surge al tratar de añadir a los cálculos las corrientes que circulan por los canales informales, como las empresas no reguladas de transferencia de dinero y los familiares, amigos o conocidos que se encargan de llevar personalmente las remesas.

Los datos sobre remesas que se indican en los panoramas regionales provienen principalmente de la información sobre las remesas internacionales reunida por el Grupo de Estudio de las Perspectivas de Desarrollo, del Banco Mundial. Pese a que los datos de los bancos centrales nacionales pueden ser más precisos para los fines nacionales, los datos del Banco Mundial permiten un mayor grado de comparación. Cuando revisten particular interés, se han incluidos los datos de los bancos nacionales.

Datos del Banco Mundial sobre las remesas

El Banco Mundial define las remesas de los migrantes como la suma de las remesas de los trabajadores, la compensación a los empleados y las transferencias de los migrantes (Banco Mundial, 2008). Los datos correspondientes a esas variables se obtienen principalmente de los datos sobre la balanza de pagos del FMI. Además de que en algunos países no se lleva un registro de numerosos tipos de remesas que se envían por los canales formales, y de que en todos los países las remesas que se envían por los canales

informales están subestimadas, también hay que tener en cuenta que muchos países no notifican datos sobre remesas para la elaboración de las estadísticas de la balanza de pagos del FMI. En relación con estos últimos países, el Banco Mundial ha utilizado otras estimaciones de las remesas de los trabajadores, basadas en los datos sobre los países o en los datos de los bancos centrales.

De conformidad con el Banco Mundial:

Las remesas, según la definición que figura en el Manual de Balanza de Pagos del FMI, son transferencias corrientes realizadas por los migrantes que trabajan en otra economía de la que se les considera residentes, a beneficiarios en sus países de origen. Si los migrantes viven en el país de acogida durante un año, o más, se les considera residentes, independientemente de su estatuto de inmigración. Si los migrantes han vivido en el país de acogida menos de un año, la totalidad de sus ingresos obtenidos en el país de acogida se clasificará como compensación de los empleados.⁴⁹

Sin embargo, no siempre se sigue esa regla:

Muchos países elaboran datos basados en la ciudadanía del trabajador migrante y no en su estatuto de residencia. Además, los datos se indican en su totalidad como compensación de los empleados o remesas de los trabajadores, aunque deberían distribuirse entre las dos categorías si se quiere aplicar las orientaciones correctamente. Por lo tanto, la distinción entre esas dos categorías parece ser totalmente arbitraria, dependiendo de la preferencia del país, la conveniencia y la legislación tributaria o la disponibilidad de información (Banco Mundial, 2008).

Por otro lado, las transferencias que efectúan los migrantes son la riqueza neta de los migrantes que se transfiere de un país a otro en el momento de la migración (por un período mínimo de un año). A medida que aumenta el número de trabajadores temporales, puede aumentar la cuantía de las transferencias de los migrantes. Por lo tanto, para tener una idea cabal del flujo de recursos de los migrantes, hay que considerar en conjunto los tres elementos: remesas, compensación de los empleados y transferencias que efectúan los migrantes.

⁴⁹ Tomado de: <http://siteresources.worldbank.org/EXTDECPROSPPECTS/Resources/476882-1157133580628/FactbookDataNotes.pdf>

Referencias

Banco Mundial

2008 *Migration and Remittances Factbook 2008*, Banco Mundial, Washington, D.C.

De Luna Martínez, J.

2005 *Remittances to Developing Countries: A Survey with Central Banks on Selected Public Policy Issues*, Policy Research Working Paper 3638, Banco Mundial, Washington, D.C.

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas

2009 *Trends in the International Migrant Stock: The 2008 Revision*, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2008, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División de Población, Nueva York.

1998 *Recommendations on Statistics of International Migration, Revision 1*, Statistical Papers, Series M, No. 58, Rev.1, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División de Estadística, Nueva York

Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty (DRC)

2007 Global Migrant Origin Database, actualizada en marzo de 2007, DRC, Universidad de Sussex, http://www.migrationdrc.org/research/typesofmigration/Global_Migrant_Origin_Database_Version_4.xls

Parsons, C.R. et al.

2007 *Quantifying International Migration: A Database of Bilateral Migrant Stocks*, Policy Research Working Paper WPS4165, Banco Mundial, Washington, D.C.

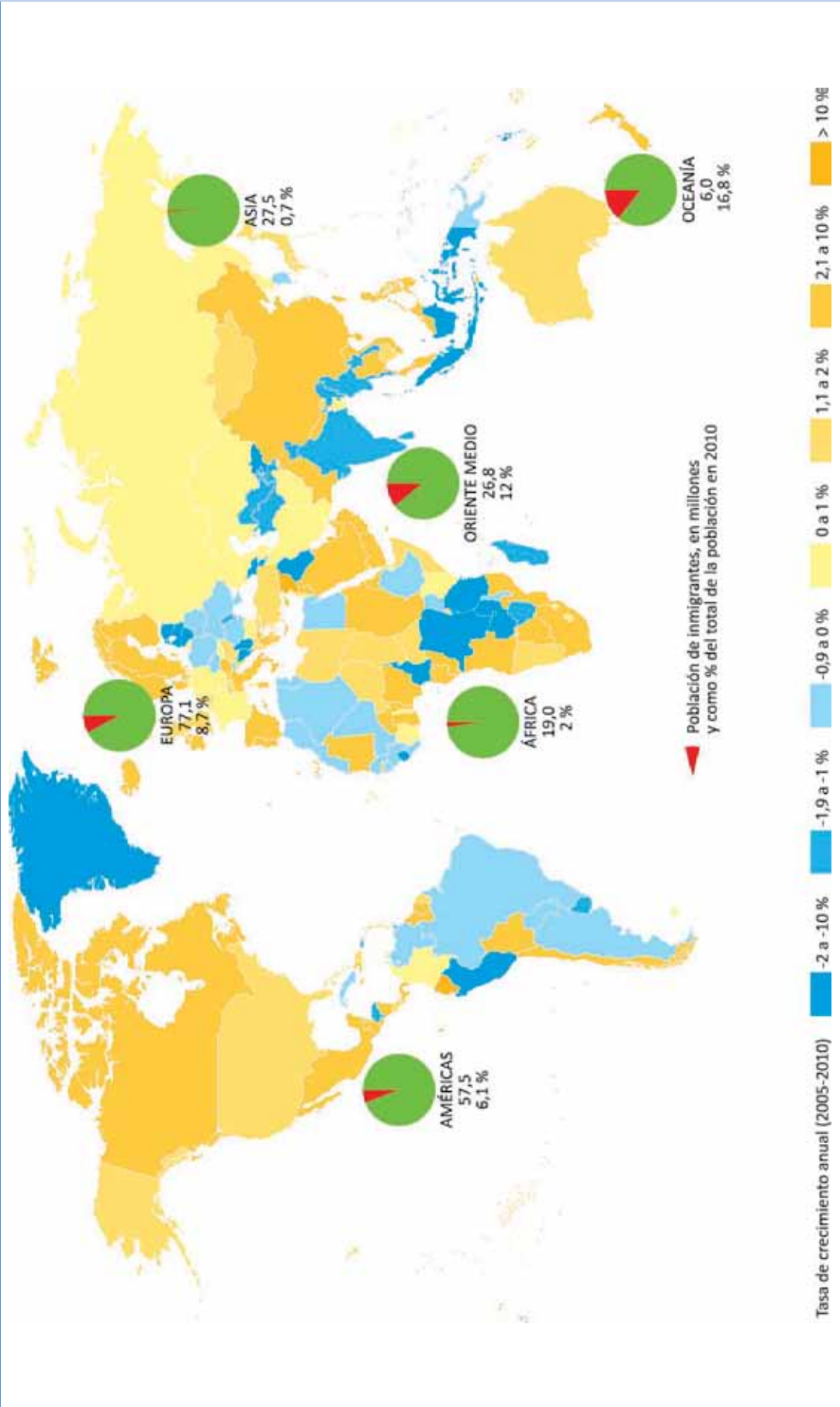
Ratha, D. y W. Shaw

2006 *South-South*
Grupo de Estudio de las Perspectivas de Desarrollo – Migraciones y Remesas de Fondos, Banco Mundial, Washington, D.C. <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/ReFuentes/334934-1110315015165/SouthSouthMigrationandRemittances.pdf>

mapas

Mapa 1:	Tasas de crecimiento de la inmigración (2005–2010), las poblaciones de inmigrantes y los inmigrantes como porcentaje del total de la población en 2010	246
Mapa 2:	Las mujeres como porcentaje del contingente internacional de migrantes, 2010	248
Mapa 3:	Cambio demográfico total en Europa a causa de la migración neta y el cambio demográfico natural (CDN), 2008	250
Mapa 4:	Víctimas de la trata de personas que han recibido asistencia de la OIM, por país de origen, 2000–2009	252
Mapa 5:	Víctimas de la trata de personas que han recibido asistencia de la OIM, por país de destino, 2000–2009	253
Mapa 6:	Firmas/ratificaciones del Protocolo de Palermo sobre la trata de personas, enero de 2010	255
Mapa 7:	Las remesas y la ayuda exterior por regiones, 2007	257
Mapa 8:	Cambios en el número de desastres naturales entre 1990–1999 y 2000–2009	259
Mapa 9:	Miembros de los procesos consultivos regionales sobre la migración (PCR), enero de 2010	261
Mapa 10:	Opiniones de los gobiernos en relación con el nivel de la inmigración en 1996 y 2009	263
Mapa 11:	Los desplazados internos en el mundo, marzo de 2010	265
Mapa 12:	Los refugiados en el mundo, por regiones de asilo y de origen, 2008	267
Mapa 13:	Tasas de emigración de los profesionales del ámbito de la salud de África, 2000	269
Mapa 14:	Estudiantes extranjeros en la educación superior, 2007	271
Mapa 15:	Cambios en las tasas de desempleo de nacionales y extranjeros, en determinados países europeos, 2008–2009	273

Mapa 1: Tasas de crecimiento de la inmigración (2005–2010), las poblaciones de inmigrantes y los inmigrantes como porcentaje del total de la población en 2010



Nota: Las regiones en este mapa se refieren a las regiones de la OIM tal como se definen en los panoramas regionales.
Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas, División de Población (2009), *Trends in International Migrant Stock: The 2008 Revision*.

Europa fue la región que registró el mayor número de migrantes en 2010, con 77,1 millones de personas nacidas en el extranjero¹ que vivían en esa región. No obstante, en términos porcentuales, los efectos más importantes de la migración en la composición demográfica se apreciaron en Oceanía y el Oriente Medio, donde un número más reducido de migrantes constituía un porcentaje mucho más elevado de la población (16,8% y 12%, respectivamente). En Asia, a efectos de comparación, un número mayor de migrantes representaba un porcentaje relativamente más bajo de la población total (0,7%).

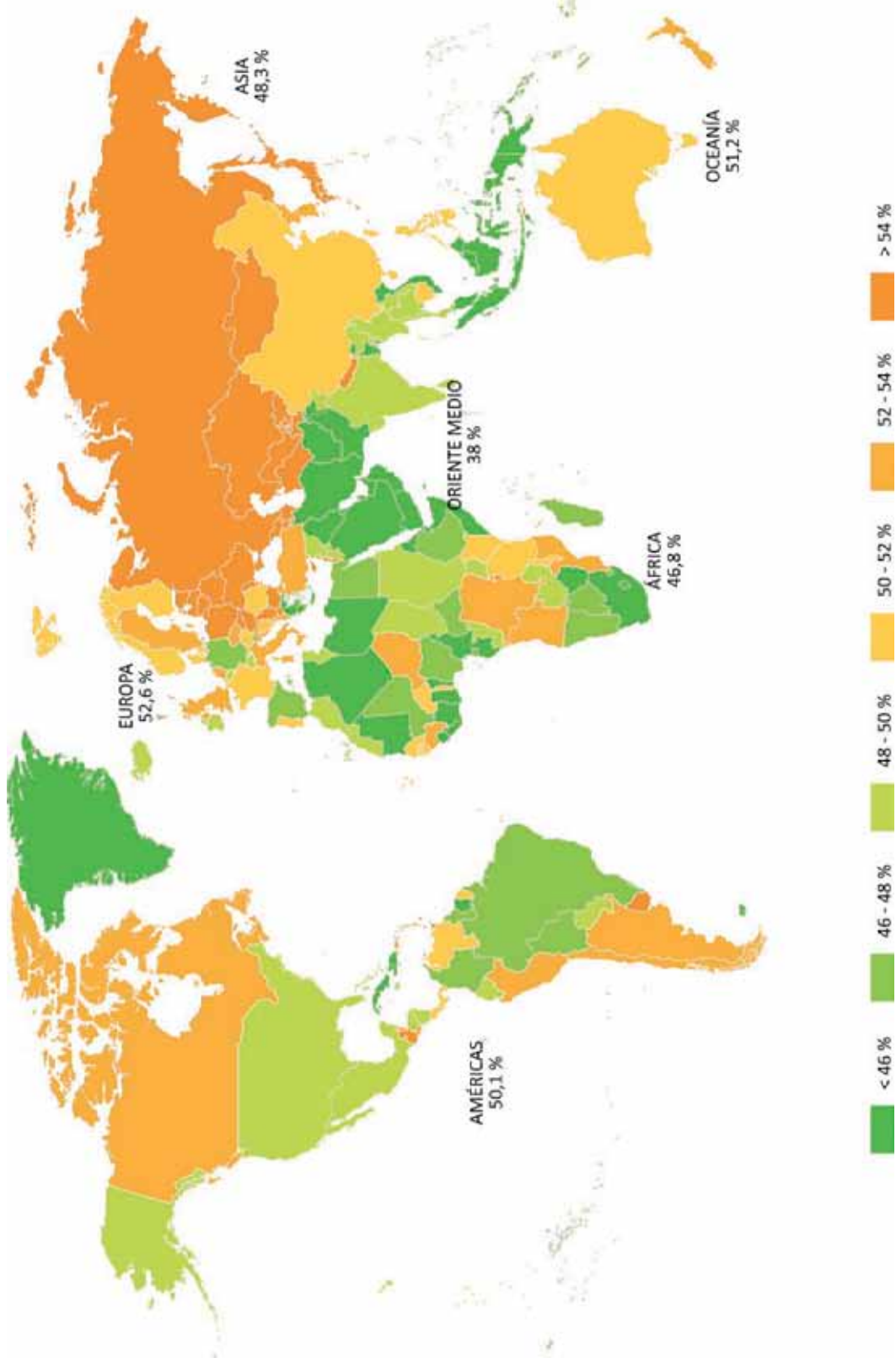
Entre 2005 y 2010 los contingentes de migrantes en todo el mundo continuaron aumentando en la mayoría de los países. El Ecuador registró la tasa más elevada de crecimiento anual, con una tasa de aumento del 23%; la República Árabe Siria, Islandia y Qatar también experimentaron una tasa de crecimiento de un año para otro de sus poblaciones de migrantes superior al 10%.

En el otro extremo del espectro, la tasa de crecimiento anual fue negativa en más de 60 países, registrándose las disminuciones más importantes en el Iraq (-8,6%), Armenia (8,4%), Sierra Leona (-7,1%), Tonga (-6,3%) y Burundi (-5,9%).

Entre 2005 y 2010, la mayoría de los países de América del Norte, Europa Occidental y Escandinavia y el Oriente Medio (con excepción del Iraq) experimentaron un aumento del número de migrantes que vivían en sus territorios. Sin embargo, los países de Europa Central y Oriental y de Asia Central (con excepción de Kazajstán) registraron disminuciones constantes de esas cifras. Otros grupos de poblaciones de migrantes cada vez más reducidos se encuentran en partes de África Occidental, África Central, América del Sur y Asia Sudoriental.

¹ De conformidad con las *Recomendaciones sobre Estadísticas de las Migraciones Internacionales – Revisión 1*, formuladas por las Naciones Unidas en 1998, por población de nacidos en el extranjero de un país se entiende “todas las personas que tienen como país de residencia habitual ese país, pero cuyo lugar de nacimiento está ubicado en otro país”.

Mapa 2: Las mujeres como porcentaje del contingente internacional de migrantes, 2010



Nota: Las regiones que figuran en este mapa se refieren a las definidas por la OIM en los panoramas regionales.
Fuente: División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas (2009), *Trends in International Migrant Stock: The 2008 Revision*.

Este mapa permite apreciar que el Oriente Medio sigue siendo la región con el porcentaje más bajo de mujeres migrantes en relación con la población total de migrantes. Las mujeres constituyen sólo el 38% de la población de migrantes de los países del Oriente Medio, y su porcentaje es particularmente reducido en los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo. Las mujeres representan el 20,8% de la población de migrantes en Omán, el 25,8% de los migrantes en Qatar, el 27,4% de los migrantes en los Emiratos Árabes Unidos, el 30% de los migrantes en Kuwait, el 30,1% de los migrantes en Arabia Saudita, y poco menos de un tercio de los migrantes en Bahrein (32,9%).¹

Otros países con una gran mayoría de hombres entre los migrantes son Bangladesh (86,1%), Bhután (81,5%), Cuba (71,1%), la Jamahiriya Árabe Libia (64,5%), Viet Nam (63,4%), Papua Nueva Guinea (62,6%), y Zimbabwe (62,2%), por citar sólo unos cuantos. Aparte de Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos, ya mencionados, Côte d'Ivoire, la República Islámica del Irán, Malasia, el Pakistán y Sudáfrica son países de destino con poblaciones de migrantes que sobrepasan los 2 millones, con un 54% de hombres.

En términos globales, Nepal es el país con el mayor porcentaje de feminización de la migración (68,2%), seguido de Mauricio (63,3%),

Montenegro (61,5%), Barbados (60,7%) y Estonia (59,6%). La Región Administrativa Especial de Hong Kong, Israel, Kazajstán, la Federación de Rusia, Ucrania y Uzbekistán son importantes países de destino, con una corriente migratoria bastante feminizada.²

El porcentaje de mujeres entre los migrantes de los países de Europa Oriental y de la Comunidad de Estados Independientes figura sistemáticamente entre los mayores del mundo. Los porcentajes más elevados se encuentran en Montenegro (61,5%), Estonia (59,6%), Letonia (59,3%), Polonia (59%), Armenia (58,9%), la ex República Yugoslava de Macedonia (58,3%) y Kirguistán (58,2%). Esa tendencia significa que Europa y Oceanía son las únicas regiones con una mayoría de mujeres migrantes —el 52,6% y el 51,2%, respectivamente— mientras que en las Américas, las mujeres y hombres migrantes representan casi el mismo porcentaje (50,1% de mujeres). Sin embargo, esos valores son cifras medias regionales; a escala nacional, se observan claramente algunas otras diferencias: la migración de mujeres al Canadá y al Cono Sur de América del Sur es un factor que compensa la corriente migratoria predominantemente masculina en el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil, Colombia, Guyana, México, Suriname y los Estados Unidos de América, mientras que en Europa, hay una mayoría de migrantes varones en Alemania, Grecia, Eslovenia y España.

¹ Se ruega tomar nota que estas cifras pueden no representar toda la escala de migración femenina en la región, debido al elevado número de trabajadoras domésticas, que no siempre se tiene en cuenta en las estadísticas oficiales.

² La feminización de la migración también ocurre en términos cualitativos —es decir, mujeres migrantes que se trasladan de manera autónoma al extranjero en busca de oportunidades de trabajo, y no como miembros dependientes de una familia o en el contexto de la reunificación familiar.

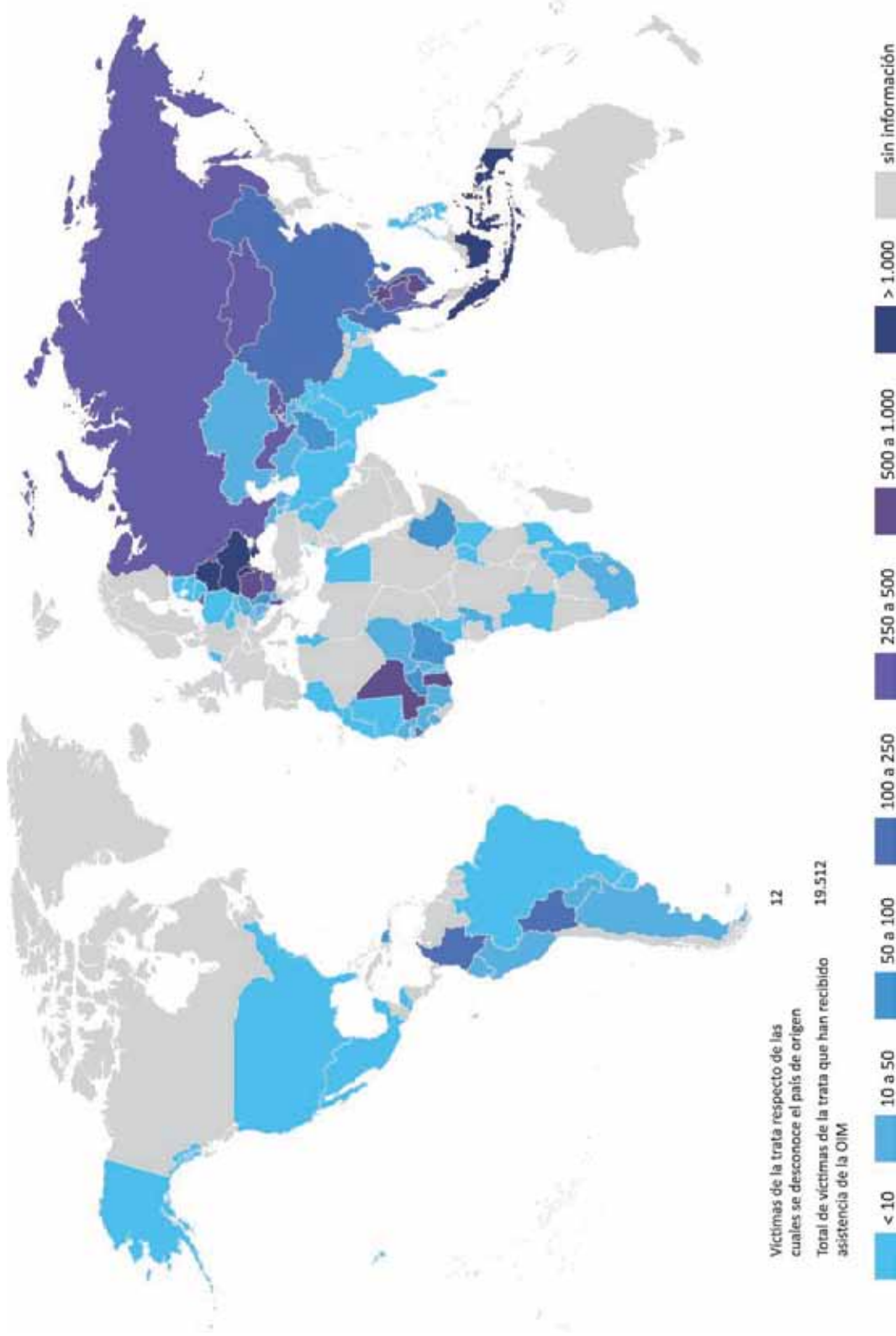
Con excepción de Alemania, la mayoría de los países de Europa Occidental y Europa Central experimentaron un aumento de sus poblaciones en 2008. En la mayoría de esos países, dicho aumento se debe tanto a un cambio demográfico natural positivo (mayor número de nacidos vivos que de fallecimientos durante el año) como a una migración neta positiva (mayor número de inmigrantes que de emigrantes).

Los beneficios de la inmigración tal vez sean más evidentes en Italia, donde una tasa de migración neta positiva compensa una baja tasa de natalidad.

En la ex República Yugoslava de Macedonia, Polonia y Turquía, el número de emigrantes es mayor que el número de inmigrantes; sin embargo, el hecho de que la tasa de natalidad sea mayor que la tasa de mortalidad mantiene el crecimiento total de la población.

En Austria, Croacia, Estonia, Alemania y Letonia, las tasas de migración positivas no bastan para compensar íntegramente las bajas tasas de natalidad comparadas con las tasas de mortalidad. Bulgaria, Lituania y Rumania hacen frente tanto a una migración neta negativa como a un cambio demográfico natural negativo.

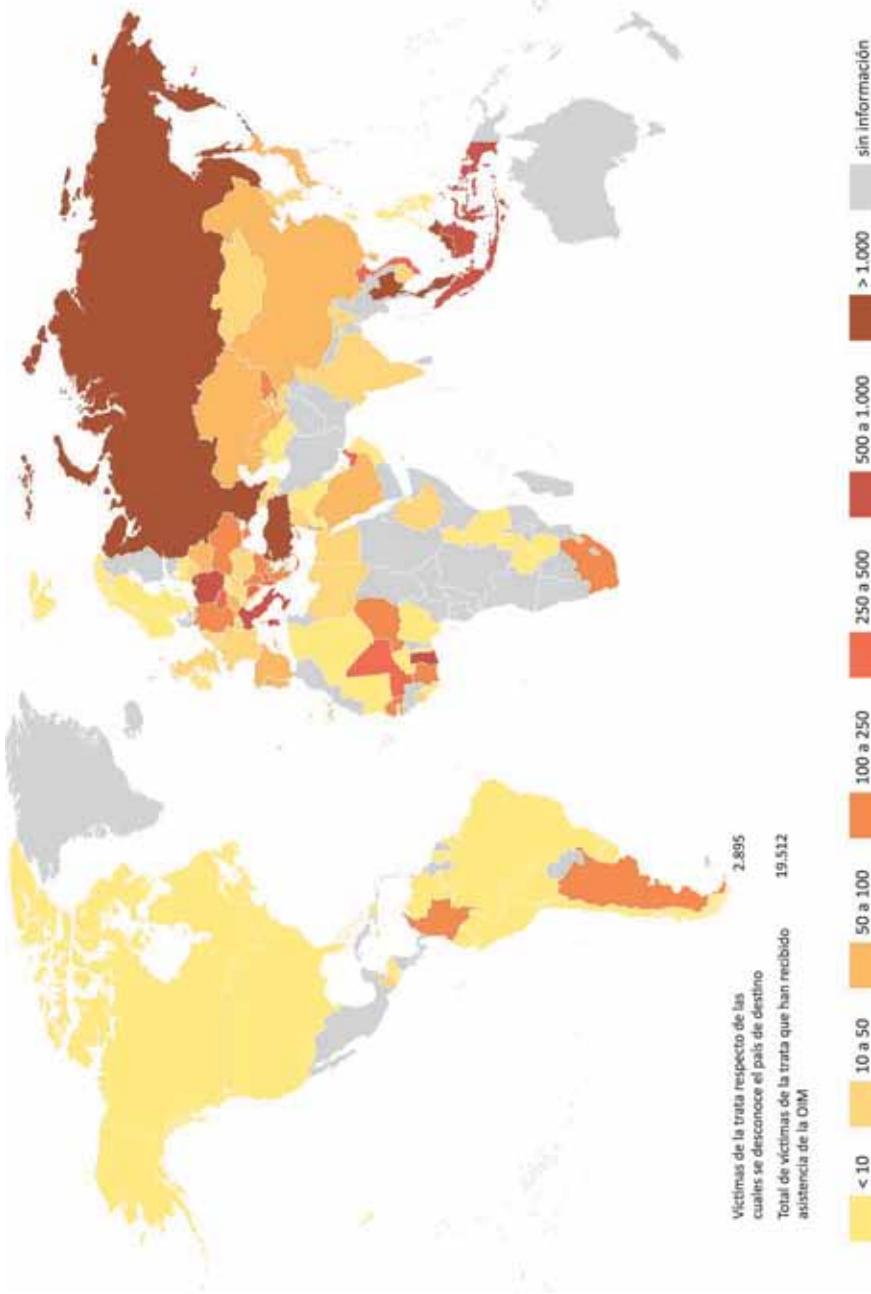
Mapa 4: Víctimas de la trata de personas que han recibido asistencia de la OIM, por país de origen, 2000-2009



12
 Víctimas de la trata respecto de las
 cuales se desconoce el país de origen

19.512
 Total de víctimas de la trata que han recibido
 asistencia de la OIM

Mapa 5: Víctimas de la trata de personas que han recibido asistencia de la OIM, por país de destino, 2000–2009



Notes: El Módulo de Lucha contra la Trata de Personas,¹ conocido también como base de datos de la OIM sobre la trata de personas, es la mayor base de datos transnacional, y su contenido se refiere exclusivamente a datos primarios sobre las víctimas de la trata. Fue elaborada y aplicada por la OIM en 1999-2000 en la Provincia de Kosovo, bajo administración internacional de conformidad con la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y desde entonces su utilización se ha ampliado, incluyendo actualmente todas las regiones del mundo. La estructura se cife al formato de dos cuestionarios de la OIM sobre las víctimas de la trata, que son utilizados por las misiones de la OIM y las organizaciones asociadas que participan en las actividades de asistencia directa. La OIM utiliza un formulario de evaluación para determinar si las personas han sido víctimas de la trata y, en consecuencia, tienen derecho a participar en proyectos de asistencia de la OIM, y un formulario relativo a prestación de asistencia, cuyo propósito es determinar el carácter de la asistencia directa proporcionada, además de conocer mayores detalles sobre la experiencia de la trata (para más información, véase OIM, 2007). La base de datos funciona actualmente en 72 misiones de la OIM en todo el mundo, aunque la utilización de ese instrumento varía de misión en misión. Pese a que no todas las misiones de la OIM pueden utilizar la base de datos de la OIM sobre la trata de personas, se han integrado otros datos, provenientes de no usuarios, con el fin de mejorar la precisión y el carácter exhaustivo de los datos sobre todos los casos de víctimas de la trata que han recibido asistencia de la OIM. Aunque el sistema se concibió inicialmente a modo de instrumento de gestión de casos para los programas de la OIM de asistencia directa a la lucha contra la trata de personas, ya ha demostrado su valor añadido para la investigación.

Fuente: OIM, Base de Datos del Módulo de Lucha contra la Trata de Personas, marzo de 2010.

¹ Internamente se utiliza el acrónimo en inglés "CTM", que corresponde a la denominación técnica oficial, para hacer referencia al módulo. Para facilitar la comprensión, en el contexto de la presente sección se utiliza el término "base de datos de la OIM sobre la trata de personas".

² OIM (2007), Manual de la OIM sobre asistencia directa a las víctimas de la trata, OIM, Ginebra.

En el transcurso de los diez años de funcionamiento de la base de datos de la OIM sobre la trata de personas, la Institución ha reunido información relativa a unas 16.000 víctimas de la trata en más de 90 países de destino de todo el mundo. Con excepción de Oceanía, existen datos sobre personas objeto de trata a las que se ha prestado asistencia en todas las regiones del mundo.

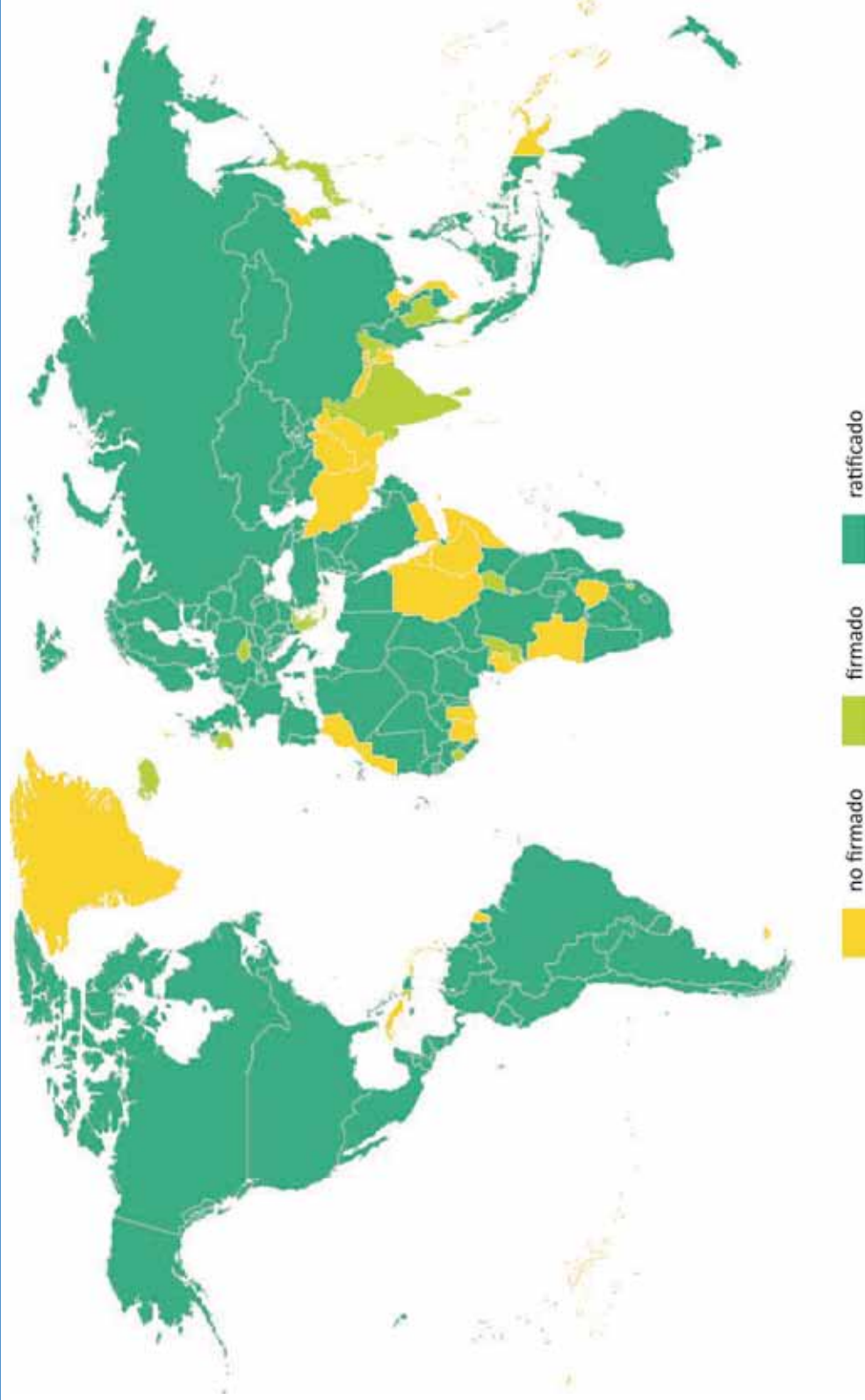
Es importante situar en el contexto adecuado la información que se presenta en el mapa y obrar con cautela al interpretar esas cifras. También es importante tener en cuenta que los datos se relacionan únicamente con casos identificados por la OIM, y en los que ha prestado asistencia, codificados en el sistema de gestión de datos de la Organización. Por otro lado, el número de personas que ha recibido asistencia de la OIM no es sino una parte de nuestra comprensión de la trata de personas, y no guarda relación necesariamente con el número global de víctimas de trata. Es imposible conocer, en todo momento, el número de víctimas de la trata no identificadas o que no han recibido asistencia. La información sobre gestión de casos de la OIM puede reflejar también la interacción de otros factores, tales como:

- la existencia o inexistencia de un proyecto de la OIM de lucha contra la trata de personas en un país y/o el tiempo que ese proyecto ha estado en ejecución;
- el interés temático de ese proyecto (por ejemplo, los criterios relativos a elegibilidad —es decir, el tipo de trata y/o el sexo y/o la edad de la víctima);

- la existencia o inexistencia en el país de programas de divulgación interactivos;
- mejores o peores relaciones con las autoridades, que pueden, o no, proceder a la remisión automática del caso a la OIM, o proporcionarle información completa al respecto;
- medidas coercitivas aplicadas en mayor o menor grado;
- mejor o peor labor de identificación de las víctimas por parte de las autoridades;
- la posibilidad o imposibilidad de las víctimas de salir de la situación en que se encuentran;
- el rechazo del estatuto de “víctima” y de la asistencia de la OIM por parte de las propias víctimas.

Las cuestiones señaladas pueden dar lugar a sesgos no intencionados en los conjuntos de datos. Por ejemplo, durante los primeros años de su aplicación, la base de datos de la OIM sobre la trata de personas se utilizó principalmente en Europa Sudoriental y en la ex Unión Soviética, donde la función de la OIM, en esa época, se limitaba a la prestación de asistencia a las mujeres objeto de trata con fines de explotación sexual. Del mismo modo, unas elevadas cifras de prestación de asistencia tampoco reflejan necesariamente la verdadera incidencia o gravedad de la trata de personas en un país, debido a los factores anteriormente señalados.

Mapa 6: Firmas/ratificaciones del Protocolo de Palermo sobre la trata de personas, enero de 2010



Nota: En este mapa se indican las ratificaciones del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, (uno de los dos denominados Protocolos de Palermo). Hay que tener en cuenta que algunos países se han adherido al Protocolo (Bélice, Bahrein, Chad, China, Djibouti, Emiratos Árabes Unidos, Granada, Guatemala, Guinea, Guyana, Honduras, Iraq, Jordania, Kazajistán, Kenya, Kiribati, Kuwait, Liberia, Malawi, Malasia, Mauritania, Mauricio, Mongolia, Myanmar, Nicaragua, Omán, Qatar, República Centroafricana, República Democrática del Congo, República Democrática Popular Lao, Santo Tomé y Príncipe, Saint Kitts y Nevis, Suriname, Tayikistán, Timor-Leste, Turkmenistán y Zambia), que Finlandia y los Países Bajos lo han aceptado, que la Comunidad Europea lo ha aprobado, y que Montenegro es sucesor a efectos del Protocolo.

Fuente: Base de datos de tratados de las Naciones Unidas, http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVIII-12-a&chapter=18&lang=en, consultada el 16 de febrero de 2010.

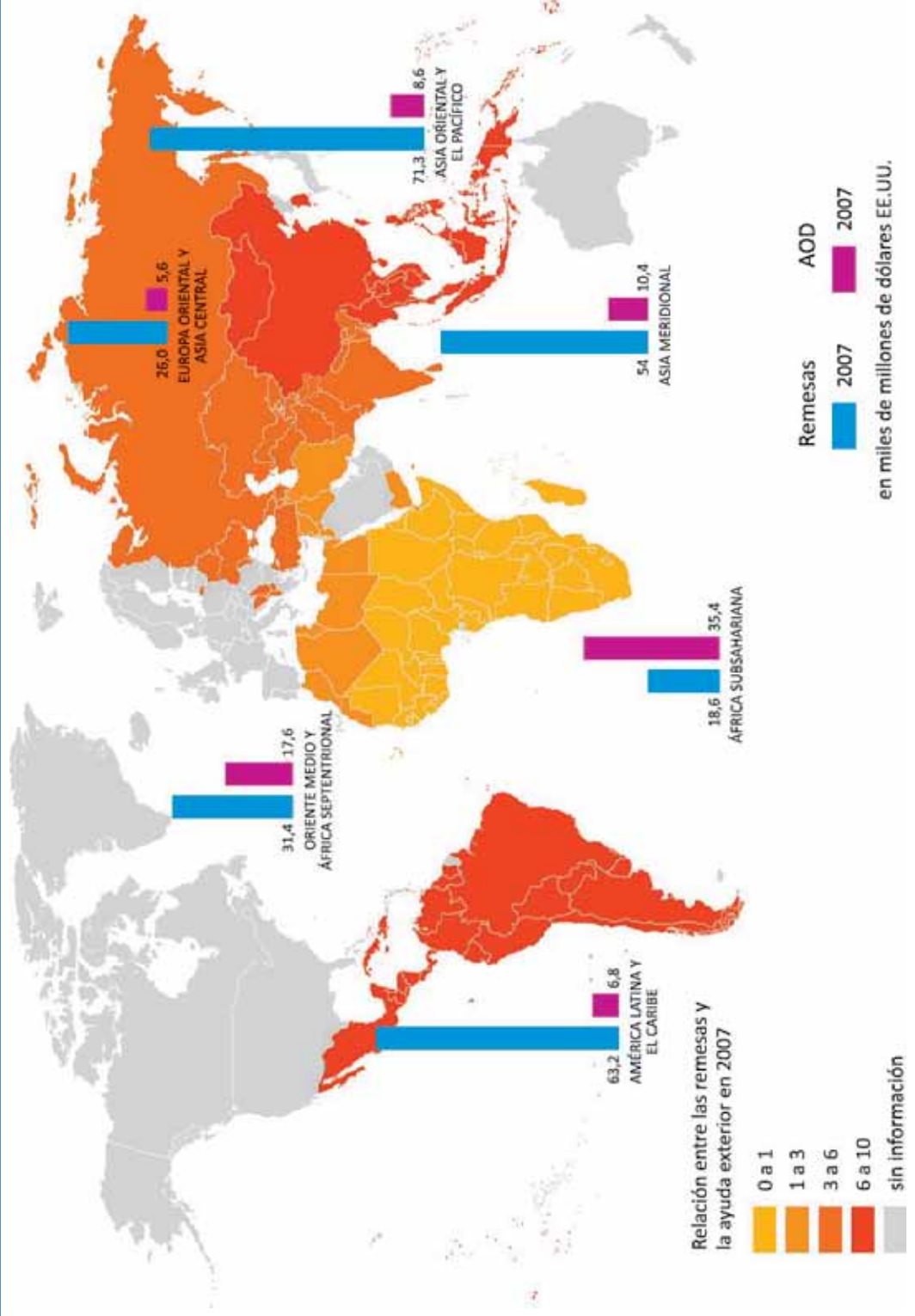
Los Protocolos de Palermo (el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños y el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire), adoptados por las Naciones Unidas en 2000 en Palermo (Italia), y la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, han entrado rápidamente en vigor gracias al gran número de ratificaciones. Como se indica en este mapa, a comienzos de 2010 la gran mayoría de países (137 de los 192 Estados Miembros de las Naciones Unidas) había ratificado el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, y ya en 2009 había sido ratificado por Chad, los Emiratos Árabes Unidos, Indonesia, el Iraq, Jordania, Luxemburgo, Malasia, Qatar, la República Árabe Siria, Timor-Leste y Togo.

Son pocos los países de Europa y las Américas que no han ratificado el Protocolo. En el caso de

Europa, los únicos países que no lo han hecho son: Andorra, San Marino, Irlanda, República Checa y Grecia. Mientras que en las Américas, los países que tampoco han ratificado el Protocolo son: Barbados, Cuba, Dominica, Haití, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas, países de la región del Caribe.

Asia, en particular Asia Centromeridional y Asia Sudoriental, es una importante región en la que no hay un gran número de ratificaciones; países como Bangladesh, la India, la República Islámica del Irán, el Japón, el Pakistán, la República de Corea, Singapur y Tailandia no han firmado, o no han ratificado el Protocolo. África Oriental es otra región en la que todavía es preciso alcanzar progresos en materia de ratificación, ya que Burundi, Eritrea, Etiopía, Somalia, el Sudán y Uganda aún no han ratificado el Protocolo; en África Occidental, Côte d'Ivoire y Ghana aún no han firmado el Tratado, como tampoco Angola en la región sudoccidental.

Mapa 7: Las remesas y la ayuda exterior por regiones, 2007



Notas: a) La ayuda exterior incluye la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) y la ayuda oficial.

b) Las cifras regionales corresponden a las regiones definidas por el Banco Mundial en relación con las corrientes de remesas, no a grupos regionales, como los que utiliza la OIM. Se ruega tomar nota que las cifras regionales del Banco Mundial no incluyen a los países de ingresos altos de la OCDE, ni a los países de ingresos altos de esas regiones, que no son miembros de la OCDE. Se han excluido también las cifras correspondientes a Bulgaria, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Polonia y Rumanía, que son Estados miembros de la UE. Sin embargo, las cifras regionales que utiliza el Banco Mundial para la ayuda exterior sí incluyen a algunos otros Estados miembros de la UE, así como a Australia, el Japón, y otros países, que no se destacan en el mapa debido a que la cuantía de ayuda exterior que reciben esos países se considera insignificante.

Fuente: Estimaciones del personal del Banco Mundial, basadas en el Anuario de Estadísticas de Balanza de Pago, 2008 (actualización de noviembre de 2009) del Fondo Monetario Internacional; indicadores del Desarrollo Mundial, base de datos en línea <http://data.worldbank.org/Data-catalog/world-development-indicators>, consultada el 4 de febrero de 2010, Banco Mundial, Washington, D.C.

El crecimiento de las remesas sigue siendo mayor que el crecimiento de la ayuda exterior (asistencia oficial para el desarrollo (AOD) y ayuda oficial). La diferencia es más pronunciada en América Latina y el Caribe, donde la relación es de 9,3 dólares EE.UU. de remesas por un dólar de ayuda exterior, seguida de Asia Oriental y el Pacífico (8,3 dólares EE.UU. de remesas por un dólar de ayuda exterior). En el otro extremo del espectro, el África Subsahariana es la única región donde la ayuda exterior supera a las remesas, con casi 2 dólares EE.UU. de ayuda exterior por cada dólar de remesas.

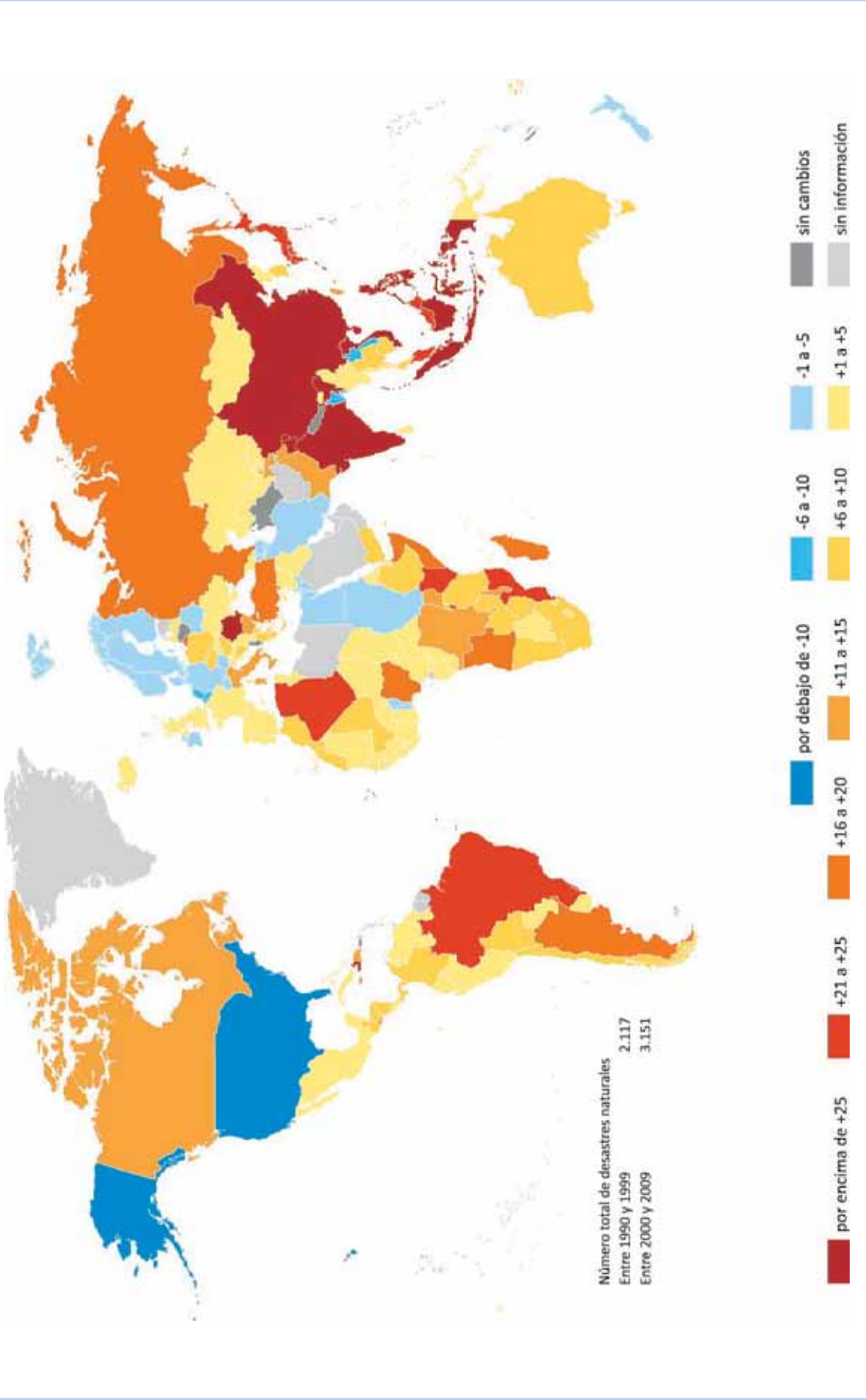
Desde 2005-2006¹, esas diferencias son más marcadas: aunque se ha registrado un crecimiento de gran escala en las corrientes de remesas en todas las regiones, el aumento del nivel de la ayuda exterior ha sido mucho más lento —o, a decir verdad, se ha reducido: la

ayuda exterior para Asia Oriental y el Pacífico, por ejemplo, se contrajo en un 10,4%, mientras que las remesas aumentaron en un 41%; en el África Subsahariana la importancia de la ayuda exterior está disminuyendo, ya que hay 91 puntos porcentuales de diferencia entre el crecimiento porcentual de las remesas y el de la ayuda exterior.

Sin embargo, la distribución de las remesas tiende a favorecer a los países de ingresos medianos más bien que a los países de ingresos bajos, puesto que en 2007 los nombrados en primer término recibieron aproximadamente 265.000 millones de dólares EE.UU., correspondiendo a los segundos solamente 25.000 millones de dólares EE.UU., cifra que representa apenas un 0,4% del aumento en las remesas con destino a los países en desarrollo.

¹ Véase el mapa 8, *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2008*. Se ruega tomar nota que, con respecto al Oriente Medio y África Septentrional, así como a Europa Oriental y Asia Central, no es posible efectuar comparaciones por los cambios en la composición por países de esas regiones.

Mapa 8: Cambios en el número de desastres naturales entre 1990–1999 y 2000–2009



Nota: Los tipos de desastres naturales utilizados en esta comparación incluyen sequías, terremotos, (actividad sísmica), inundaciones y tormentas.
Fuente: Base de datos sobre emergencias, *Office of US Foreign Disaster Assistance (OFDA)*/Centro para la Investigación de la Epidemiología de los Desastres, Base de datos internacional sobre desastres (www.emdat.be), consultada el 10 de marzo de 2010, Universidad Católica de Lovaina, Bruselas.

En este mapa se hace una comparación entre el número de desastres naturales ocurridos durante el período 1990 a 1999 y el correspondiente a los años 2000 a 2009. El número total de desastres aumentó en un 50% aproximadamente (2.117 desastres en el primer período, en comparación con 3.151 en el último decenio). Asimismo, el número de países que experimentó un aumento del número de desastres (137 países) es considerablemente mayor que el de los que registraron una disminución del número de desastres (37); en 15 países no hubo cambios en el número de desastres.

A escala regional el cuadro es más variado, ya que el aumento del número de desastres en algunas regiones fue compensado por las disminuciones en otras. Los mayores aumentos del número de desastres naturales se registraron principalmente en Asia Meridional y Asia Oriental —en particular en China, la India, Indonesia, Filipinas y Viet Nam. Otros países que han

registrado un considerable aumento son Haití (en el Caribe), Rumania (en Europa) y Argelia, Burundi, Kenya y Mozambique (en África).

Sobre la base del número total de desastres que se han producido en los últimos 10 años, Asia es el continente más afectado por los desastres naturales. Efectivamente, siete de los diez países más afectados están en esa región: Bangladesh, China, India, Indonesia, Japón, Filipinas y Viet Nam. Los otros tres países son los Estados Unidos de América (que ocupó el segundo lugar en el período 2000 a 2009), México y la República Islámica del Irán.

Por otro lado, en unos cuantos países se ha observado una importante disminución del número de desastres naturales, sobre todo en los Estados Unidos de América, seguidos de los Países Bajos, Luxemburgo, Bangladesh, la República Democrática Popular Lao y Bélgica.

La mayoría de los países participan en uno o más procesos consultivos regionales sobre la migración (PCR). En general, los países asiáticos participan en más de uno de esos diálogos informales entre Estados sobre la migración. Países como China, la India, Indonesia, el Pakistán, Tailandia, Viet Nam y otros, participan en cuatro tipos de PCR. Varios países europeos y norteamericanos también son miembros de múltiples PCR.

La mayoría de los países de América Latina y el Caribe participan en el Proceso de Puebla o en la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones. Los países de la región del Oriente Medio y de África Meridional también son miembros de un solo PCR. Los gobiernos de los países de África Occidental, de la región del Mashreq y de Europa Oriental suelen participar en dos tipos de PCR.

Varios países, como Burundi, el Camerún, el Congo, Cuba, Chad, Eritrea, el Gabón, Guinea Ecuatorial, Haití, Israel, la República Centroafricana y Rwanda no son miembros de ningún proceso consultivo regional sobre la migración.

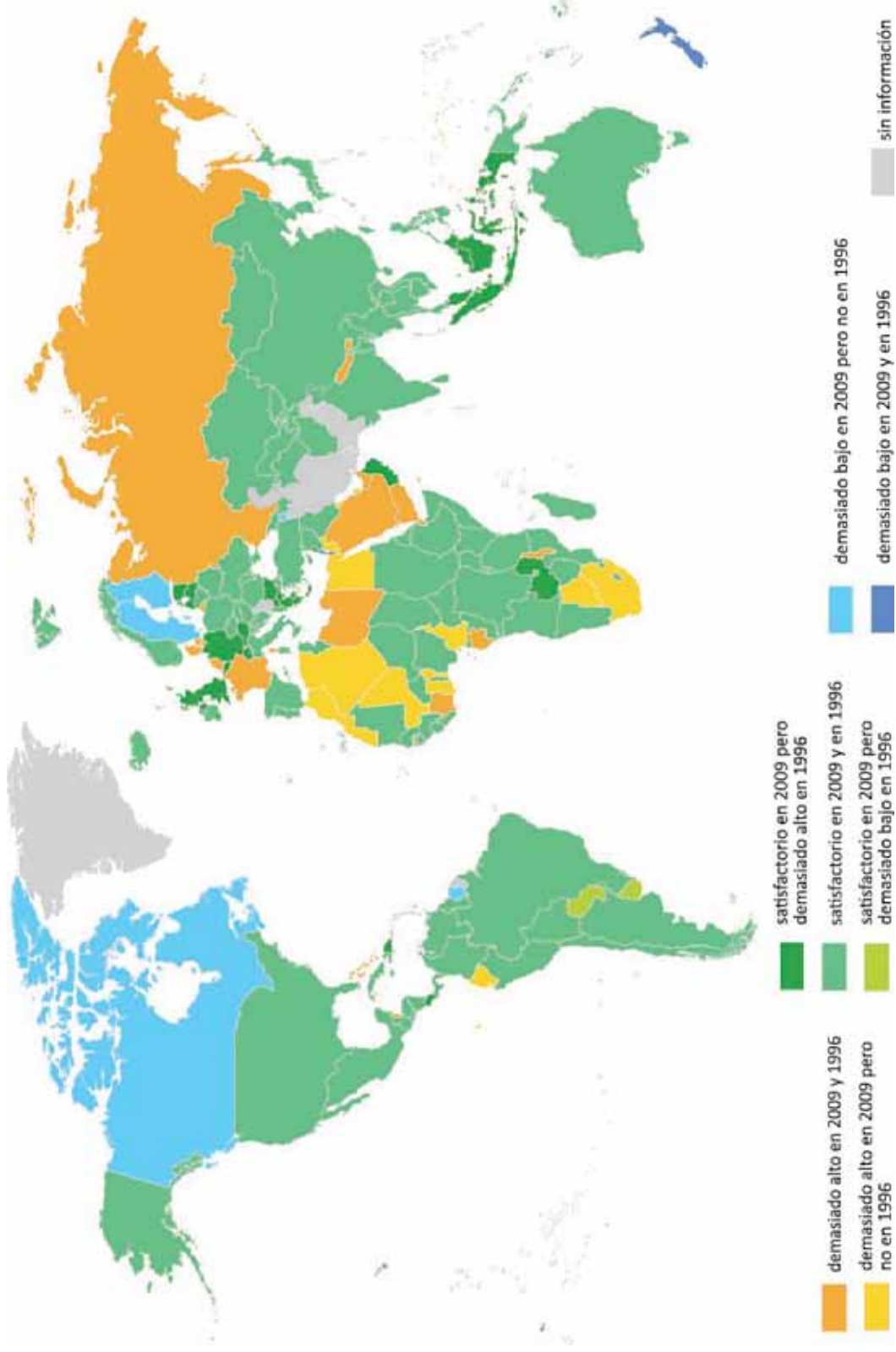
En general, los países de las regiones de África Central y el Caribe tienen los niveles más bajos de participación en los PCR.

En la elaboración de este mapa sólo se han tenido en cuenta a los países que son miembros de un PCR. Los países que tienen la condición de observadores no están incluidos en este ejercicio.

Se ruega consultar el *Summary Report of Chairs and Secretariats of Regional Consultative Processes on Migration*, que contiene una matriz en la que figuran los miembros de los distintos PCR.¹

¹ Véase www.iom.int/rcps y http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/rcps/rcp_bkk/bkk_final_report.pdf para perfiles de distintos PCR y otro material de antecedentes.

Mapa 10: Opiniones de los gobiernos en relación con el nivel de la inmigración en 1996 y 2009



Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas (2010), *World Population Policies 2009*.

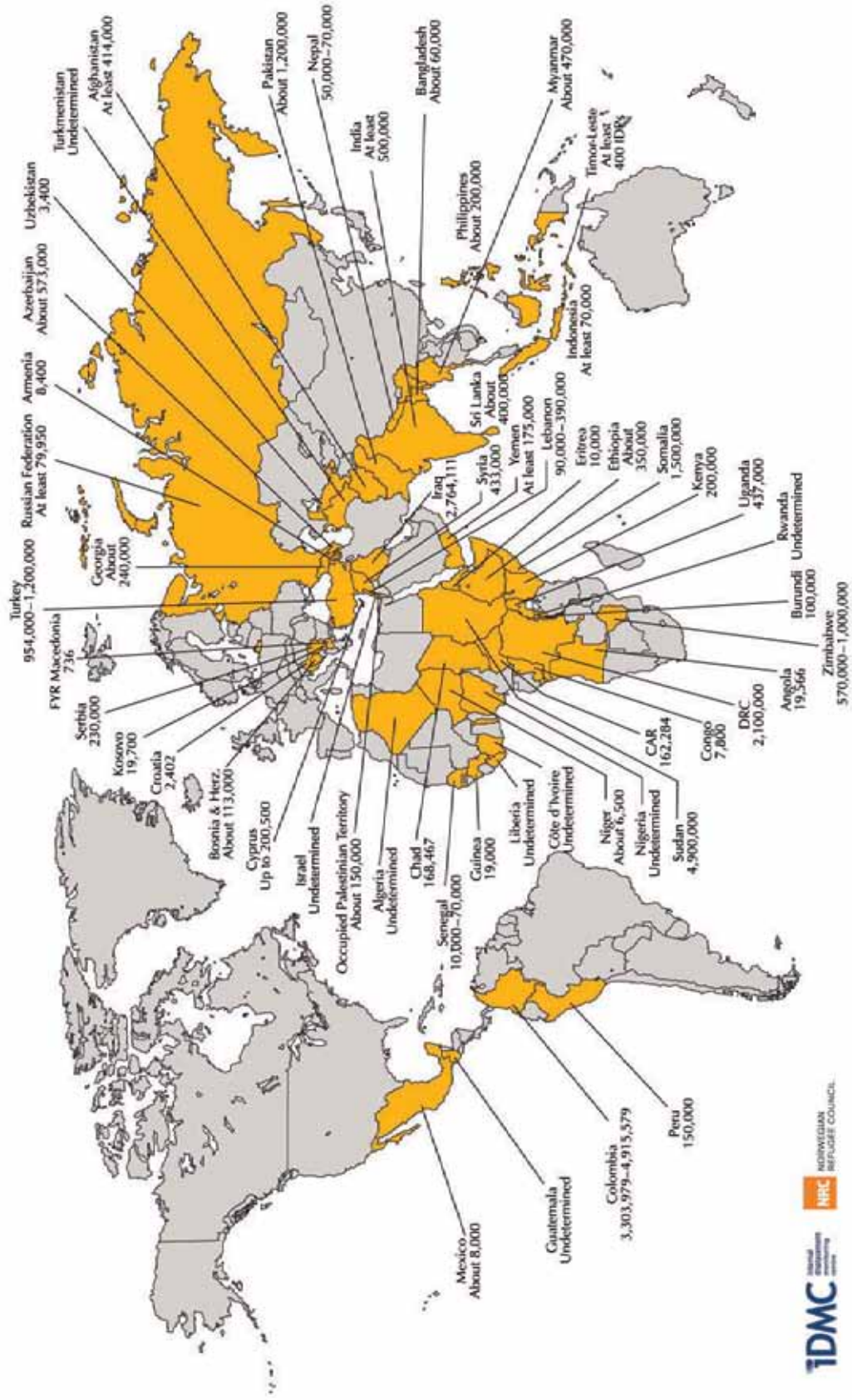
En este mapa se comparan los resultados de las encuestas más recientes llevadas a cabo para recabar las opiniones de los gobiernos sobre el nivel de la inmigración (en 1996 y en 2009), organizadas por la División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas. Se preguntó a los gobiernos si consideraban que el nivel de inmigración prevaeciente era demasiado alto, demasiado bajo, o satisfactorio, en relación con otras condiciones sociales y económicas.

La inmensa mayoría de los gobiernos participantes en las encuestas respondió que el nivel de inmigración corriente era “satisfactorio”. Figuraban entre ellos los gobiernos de seis de los principales países de destino (Alemania, España, Estados Unidos de América, India, Ucrania y Reino Unido), así como otros 146 gobiernos de todo el mundo. En total, 20 países modificaron su evaluación de “demasiado alto” a “satisfactorio” en el período 1996-2009 (incluidos Alemania, Austria, Bélgica, Indonesia, el Líbano, el Reino Unido y Zambia); esto indica, probablemente, una actitud cada vez más positiva hacia la migración —en particular entre los países europeos.

Entre los principales países de destino, sólo Arabia Saudita, la Federación de Rusia y Francia opinaron que su nivel de inmigración había sido “demasiado alto” en 2009; otros 31 gobiernos compartieron esa opinión. En comparación con 1996, 14 gobiernos modificaron sus opiniones sobre el nivel de la inmigración, pasando de “satisfactorio” a “demasiado alto”; la gran mayoría de ellos eran países del Oriente Medio o de África.

El Canadá fue uno de nueve gobiernos que consideró que el nivel de inmigración había sido “demasiado bajo” en 2009, y otros cinco países modificaron su opinión, pasando de “satisfactorio” en 1996 a “demasiado bajo” en 2009. Israel y Nueva Zelandia fueron los únicos países que estimaron que el nivel de inmigración había sido demasiado bajo, tanto en 1996 como en 2009. El Gobierno de Suriname consideró que el nivel de inmigración había sido “demasiado bajo” en 2009, pero “demasiado alto” en 1996 (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas, 2009).

Mapa 11: Los desplazados internos en el mundo, marzo de 2010



Nota: El Centro de Vigilancia de los Desplazados Internos sigue de cerca la situación en materia de desplazamientos internos ocasionados por conflictos, situaciones de violencia generalizada y violaciones de los derechos humanos. Para información actualizada consúltese <http://www.internal-displacement.org/worldmap> y para mayores detalles véase *Internal Displacement: Global Overview*, publicación anual del Centro de Vigilancia de los Desplazados Internos.

Fuente: Centro de Vigilancia de los Desplazados Internos, Consejo Noruego para los Refugiados, 2010.

En comparación con las cifras de 2008, se observan importantes modificaciones en las poblaciones de desplazados internos correspondientes a 2010. Aunque en la fecha de elaboración del presente documento no se disponía de cifras a escala mundial de las poblaciones de desplazados internos, un análisis por países revela lo siguiente:

A pesar de una importante reducción, equivalente a 1,1 millón de personas en la población de desplazados internos, el Sudán, sigue siendo el país más afectado, con 4,9 millones de desplazados internos; también se ha registrado una ligera disminución de esa población en el Iraq —de 2.778.000 a 2.764.111— aunque esa cifra sigue siendo elevada (en 2010 el Iraq tenía el tercer contingente más grande de desplazados internos del mundo). Sin embargo, se ha producido un aumento de las cifras correspondientes a otros países muy afectados. En Colombia la estimación más baja de su población de desplazados internos aumentó en más de 600.000 en comparación con 2008; actualmente es de 3,3 millones (la estimación más alta supera los 4,9 millones —con un aumento de 1 millón con respecto a la anterior cifra de 3.940.164). La estimación más alta de la población de desplazados internos en la República Democrática del Congo se duplicó prácticamente, alcanzando la cifra de 2,1 millones, mientras que los nuevos datos sobre los desplazados internos en el Pakistán (no se disponía de datos anteriormente) apuntan a que esta población fluctúa en torno a los 1,2 millones.

Entre otros importantes cambios cabe citar la multiplicación por cinco de la población de desplazados internos del Yemen en comparación con 2008, mientras que en el Afganistán el aumento ha sido de más del triple, pasando de alrededor de 132.000 en 2008 a 414.000 en 2010. Las estimaciones más altas para Etiopía y Zimbabwe prácticamente se duplicaron, situándose en 350.000 y 1 millón, respectivamente.

En otras poblaciones de desplazados internos anteriormente importantes no se han registrado grandes cambios: es lo que ha ocurrido en Azerbaiyán, Kenya, Nepal, el Perú, el Senegal, Turquía y, a pesar de sus situaciones de conflicto, en Georgia y Sri Lanka. Al parecer, la mayoría de los desplazados en Georgia (aparte de las personas de origen étnico georgiano desplazadas de Abjasia y Osetia del Sur¹) han retornado a sus hogares, mientras que en Sri Lanka el desplazamiento ocasionado por el conflicto se vio parcialmente compensado por los retornos.

En otros lugares, sin embargo, se han alcanzado progresos —como por ejemplo en Uganda, cuya población de desplazados internos se redujo a la mitad, y en Timor-Leste, donde la población de desplazados internos disminuyó de 100.000 a 400. Bangladesh también ha registrado una importante disminución de su población de desplazados internos —de 500.000 en 2008 a alrededor de 60.000 en 2010. Lo mismo ha ocurrido en Indonesia, donde el número de desplazados internos, que anteriormente fluctuaba entre 150.000 y 200.000, es ahora de 70.000, aproximadamente.

¹ [http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/\(httpCountries\)/F62BE07C33DE4D19802570A7004C84A3?OpenDocument](http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/(httpCountries)/F62BE07C33DE4D19802570A7004C84A3?OpenDocument)

Mapa 12: Los refugiados en el mundo, por regiones de asilo y de origen, 2008



- Notas:**
- a) Las fechas son de carácter provisional y pueden ser objeto de modificaciones.
 - b) Las cifras utilizadas para elaborar este mapa incluyen a todas las personas reconocidas como refugiados en virtud de la Convención de las Naciones Unidas de 1951, el Protocolo de 1967 y la Convención de la OUA de 1969 y de conformidad con el Estatuto del ACNUR, las personas a las que se ha otorgado una forma complementaria de protección y a las personas que han recibido protección temporal. No se incluye en este mapa a las personas en situación similar a la de refugiado (estimadas en 1,4 millones a finales de 2008) ni a los refugiados en la zona de operaciones del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS) que, según las estimaciones, sumaban 4,7 millones a finales de 2008.
 - c) La distribución regional por países de origen no incluye a 14.171 refugiados apátridas, ni a 168.381 refugiados en relación con los cuales no se había indicado el origen exacto, o se carecía de información en la fecha de elaboración de las cifras. Esos refugiados representan, en conjunto, alrededor del 2% del total de refugiados registrado a finales de 2008.
 - d) Las regiones indicadas en el presente mapa se refieren a las regiones de la OIM según la definición que figura en los panoramas regionales.
- Fuente:** ACNUR, 2008 *Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees*, <http://www.unhcr.org/pages/4a013eb06.html>

En comparación con 2006,¹ el número de refugiados en todo el mundo a finales de 2008 había disminuido en casi un millón —pasando de 9,9 millones a 9,1 millones.

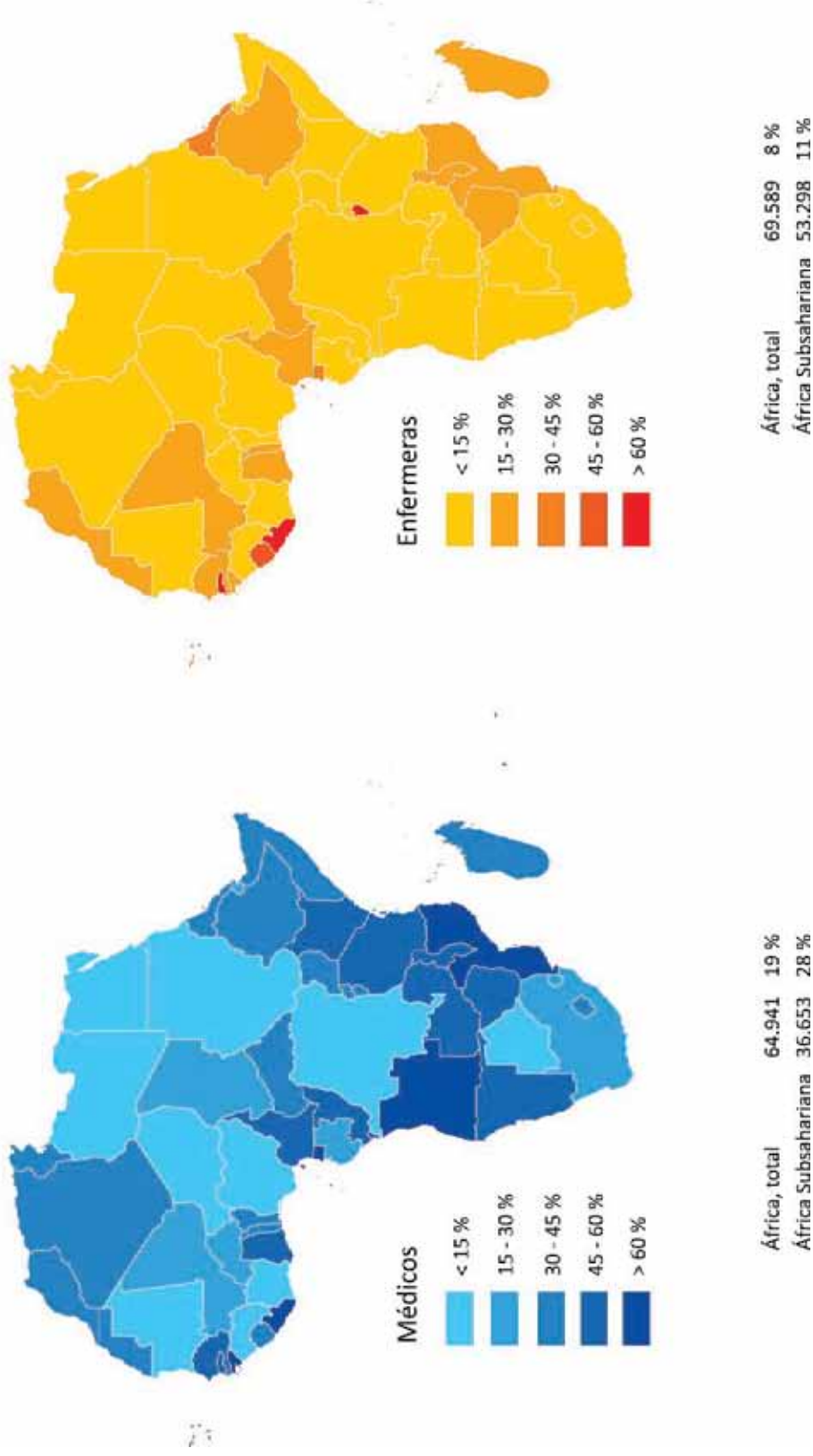
La disminución de las poblaciones de refugiados en ciertos lugares se ha visto parcialmente compensada por el aumento del número de refugiados provenientes del Oriente Medio. En 2006, el Oriente Medio era la región de origen del 18% de los refugiados; a finales de 2008, era la región de origen de casi una cuarta parte del total de los refugiados en todo el mundo. Al parecer, la mayoría de los refugiados ha permanecido en la región: en 2008, el Oriente Medio daba acogida al 24% de los refugiados de todo el mundo —un aumento en comparación con el 17% en 2006. Eso significa que hay un 23% más de refugiados provenientes del Oriente Medio, y un 29% más que encuentra asilo allí. La única otra región que registró un importante aumento como región de origen fue Oceanía, aunque puede decirse que el aumento en términos absolutos es del orden de las centenas.

Por el contrario, se ha registrado una importante reducción del número de refugiados de las dos principales regiones de origen: Asia y África. En Asia hubo una disminución del 10% en el número de refugiados provenientes de esa región, y en África hubo una disminución del 14%. Sin embargo, siguen siendo las regiones de origen del 62% de los refugiados en todo el mundo.

En términos de regiones de asilo, las disminuciones más importantes del número de refugiados se observan en América del Norte y Oceanía; en América del Norte se ha registrado una reducción del 55% (de casi 1 millón a menos de medio millón), y en Oceanía la reducción ha sido del 60%. En Asia y África también han disminuido las poblaciones de refugiados (en el 13% y 10%, respectivamente) aunque, entre ambas, siguen dando acogida al 52% de los refugiados de todo el mundo y, por lo tanto, siguen siendo las regiones de asilo más importantes. La región de América Latina y el Caribe, entre tanto, registró un aumento del 25% en el número de refugiados —aunque, una vez más, las cifras en términos absolutos no son elevadas.

¹ Véase *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2008*, mapa 4.

Mapa 13: Tasas de emigración de los profesionales del ámbito de la salud de África, 2000



Nota: Estimaciones basadas en datos correspondientes a los censos más recientes en los siguientes países: Francia, 1999; Estados Unidos de América, 2000; Australia, Bélgica, Canadá, Portugal, Sudáfrica, España y Reino Unido, 2001.
Fuente: M. A. Clemens y G. Pettersson (2008), *New data on African health professionals abroad*, *Human Resources for Health* 2008, 6:1.

La emigración de los profesionales del ámbito de la salud (es decir, médicos y enfermeras) es particularmente notoria en el continente africano, y tiene importantes repercusiones en las condiciones de atención de la salud de la población local.

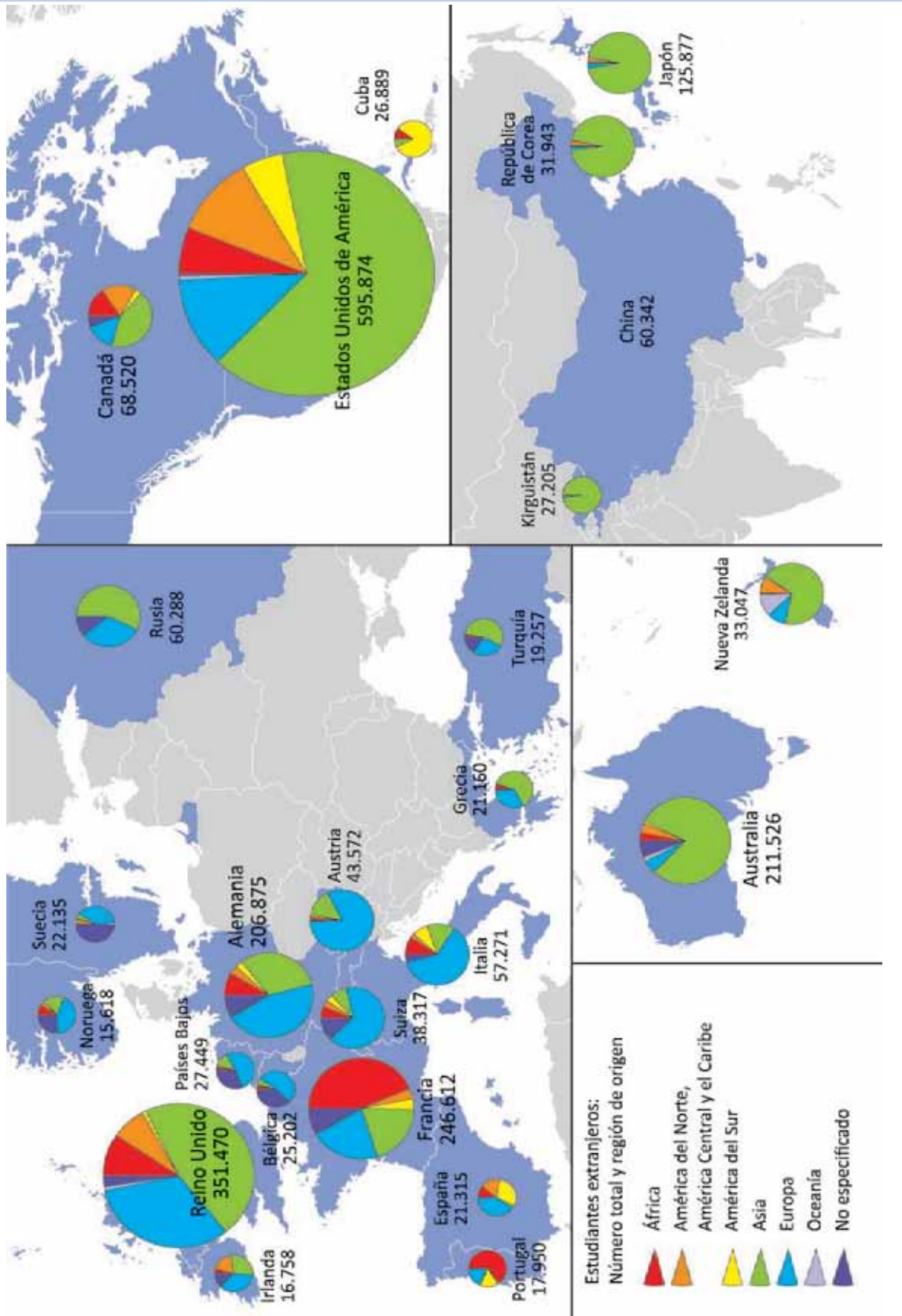
Las cifras presentadas por Clemens y Pettersson (2007) indican que, en general, las tasas de emigración de médicos son más elevadas que las que corresponden a las enfermeras. Con respecto a los médicos, los países más afectados son Mozambique (el 75% de los médicos había salido del país), Guinea-Bissau (71%), Angola (70%), Guinea Ecuatorial (63%), Liberia (63%) y Santo Tomé y Príncipe (61%); sin embargo, en algunos otros países, casi un 50% de los médicos había abandonado el país.

Por el contrario, la emigración de enfermeras calificadas sólo parece afectar en particular a Liberia (el 81% de sus enfermeras trabaja en el extranjero), Burundi (78%), Gambia (66%), Mauricio (63%), Sierra Leona (49%), Santo Tomé y Príncipe (46%), Cabo Verde (41%), Guinea Ecuatorial (38%) y Eritrea (38%). En todos los demás países africanos los valores son inferiores al 30% y, en consecuencia, pueden resultar menos afectados por la emigración de enfermeras.

Liberia es el país con la mayor tasa de emigración de médicos y enfermeras (63 y 81%, respectivamente), seguido de Gambia (53 y 66%), Burundi (37 y 78%), Mauricio (46 y 63%), Santo Tomé y Príncipe (61 y 46%), Guinea Ecuatorial (63 y 38%), Guinea Bissau (71 y 25%), Mozambique (75 y 19%), Cabo Verde (51 y 41%) y Sierra Leona (42 y 49%).

Sin embargo, para tener una indicación clara de las verdaderas repercusiones del éxodo de personal médico (es decir, la insuficiencia de médicos o enfermeras en relación con las necesidades de atención médica de la población), es necesario tener en cuenta también la relación de enfermeras a habitantes; en realidad, el número total de enfermeras calificadas puede ser muy diferente, independientemente de la población total de un país. De conformidad con el muestreo de datos de la Ronda de Censos 2000, en Guinea Ecuatorial se impartió formación a 258 enfermeras, mientras que en Mauricio la cifra fue de 7.192, a pesar de que la población de este último país es sólo el doble de la de Guinea Ecuatorial. Eso significa que, si bien la tasa de emigración de enfermeras de Guinea Ecuatorial es menor que la correspondiente a Mauricio, el resultado es potencialmente más perjudicial para el nombrado en primer término, ya que sólo 160 enfermeras permanecen en el país, en comparación con 2.661 en Mauricio.

Mapa 14: Estudiantes extranjeros en la educación superior, 2007



Nota: En este mapa las regiones se refieren a las de las Naciones Unidas (véase <http://unstats.un.org/unsd/methods/m49/m49regin.htm>), y no a las regiones de la OIM utilizadas en los panoramas regionales. Fuente: Instituto de Estadística de la UNESCO, base de datos en línea, <http://www.uis.unesco.org>, consultada el 2 de febrero de 2010.

En 2007 había alrededor de 2,8 millones de estudiantes cursando estudios en el extranjero. Los principales lugares de destino de los estudiantes internacionales del sector de la educación superior siguen siendo Europa, América del Norte, el Japón y Australia. Los seis principales países de destino de los estudiantes (Alemania, Australia, Estados Unidos de América, Francia, Japón y Reino Unido) representan el 62% del total de los estudiantes que cursan estudios en el extranjero.

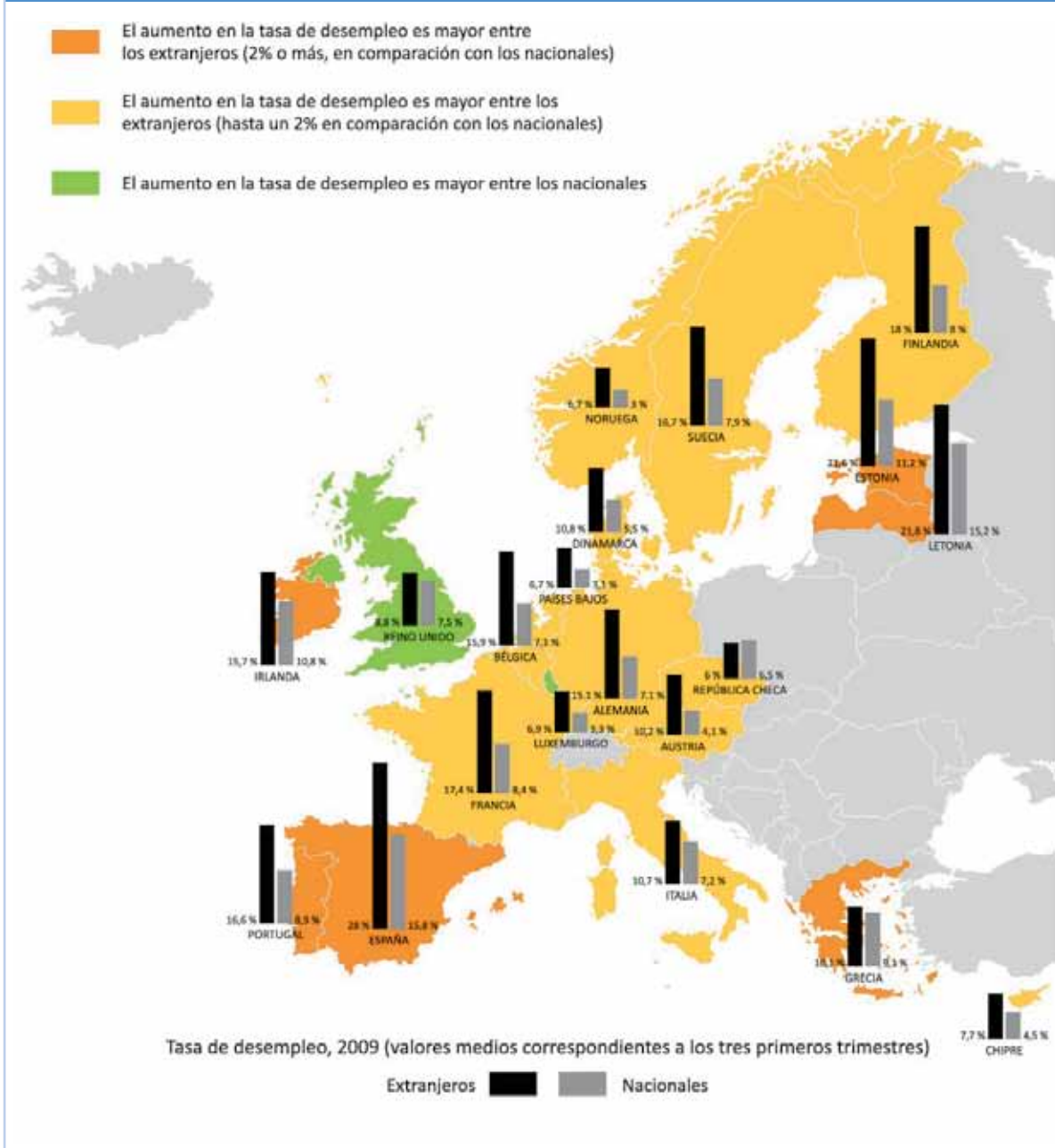
Los estudiantes asiáticos son los más numerosos entre los que cursan estudios en el extranjero. Los estudiantes asiáticos son la gran mayoría de los estudiantes extranjeros en el Canadá

y los Estados Unidos de América (42% y 65%, respectivamente), así como en Australia (80%) y el Japón (94%). En Europa, los estudiantes asiáticos están presentes en la mayoría de los países europeos —en particular en la Federación de Rusia, donde representan el 57% del total de estudiantes extranjeros, y en el Reino Unido, donde constituyen casi el 50%.

Tan sólo en Europa Occidental hay alrededor de 1,2 millones de estudiantes extranjeros. Los estudiantes de África se dirigen principalmente a universidades de Francia y el Reino Unido, y son dos de cada tres estudiantes internacionales en Portugal.



Mapa 15: Cambios en las tasas de desempleo de nacionales y extranjeros, en determinados países europeos, 2008–2009



Nota: Los valores de la comparación para 2008-2009 son las tasas medias de desempleo correspondientes a los tres primeros trimestres de cada año.
Fuente: Base de datos en línea de la Eurostat, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database, consultada el 16 de febrero de 2010.

Este mapa indica las repercusiones de la recesión en el desempleo entre los migrantes en determinados países europeos. Las tasas de desempleo de los migrantes suelen ser mayores que las que corresponden a los nacionales, y aumentaron a un ritmo más rápido que las tasas de desempleo de los nacionales entre 2008 y 2009. Estonia registró una de las mayores diferencias de desempleo entre migrantes y nacionales al final del tercer trimestre de 2009, con un aumento del desempleo entre los migrantes de casi 6 puntos porcentuales con respecto al incremento del desempleo entre los nacionales, si se comparan los tres primeros trimestres de 2008 y 2009,¹ seguida de España (diferencia del 5,4%), Portugal (4,7%), Letonia (3,9%) e Irlanda (3%).

En otros lugares los efectos son menos graves, aunque persiste la tendencia de crecimiento más rápido del desempleo entre los migrantes. Sin embargo, la diferencia de crecimiento fue insignificante en algunos países: en la República Checa, la diferencia del crecimiento de las tasas

de desempleo entre los migrantes y los nacionales fue de 0,1 puntos porcentuales; en Dinamarca y Finlandia fue de 0,2 puntos porcentuales; y en los Países Bajos se situó en 0,3 puntos porcentuales.

No obstante, hay dos particularidades: el desempleo entre los migrantes aumentó con más lentitud en el Reino Unido y Luxemburgo. En el Reino Unido se registró un aumento del desempleo en ambos grupos; pese a ello, aunque el incremento fue de 1,8 puntos porcentuales entre los migrantes, hubo un aumento de 2,2 puntos porcentuales en el caso de los nacionales.² Con respecto a Luxemburgo, una importante reducción del desempleo entre los migrantes durante el tercer trimestre de 2009 en realidad significó que la tasa media de desempleo entre los migrantes disminuyó en los tres primeros trimestres de 2009, en comparación con los tres primeros trimestres de 2008, mientras que el desempleo entre los nacionales aumentó en 0,3 puntos porcentuales en relación con el mismo período.

¹ Sin embargo, es importante tener presente que muchos de los no nacionales desempleados pertenecen a la minoría de habla rusa de Estonia.

² La insuficiente representación de los trabajadores migrantes en sectores de demanda cíclica puede ser la razón de que los migrantes del Reino Unido estén menos afectados por la crisis que la población en general, aunque es preciso llevar a cabo una mayor labor de investigación. La emigración es otro factor que podría haber contribuido al lento aumento de la tasa de desempleo de los migrantes en comparación con la población en general del Reino Unido.

INFORME SOBRE LAS MIGRACIONES EN EL MUNDO 2010

El Futuro de la Migración: Creación de Capacidades para el Cambio

La migración es un fenómeno constante y dinámico que exige una diversificación cada vez mayor de la intervención normativa con el fin de aprovechar al máximo sus posibles beneficios y reducir al mínimo los costos conexos para los países de origen y de destino, y para los propios migrantes. Es indispensable poseer mejores conocimientos y capacidades en diferentes esferas normativas para asegurar la protección de los migrantes, facilitar la migración legal, promover la integración de los migrantes en el país de destino, prestar apoyo para el retorno voluntario sostenible y promover una mayor vinculación entre la migración y el desarrollo.

La aplicación de esos mejores conocimientos en políticas y prácticas sobre el terreno sigue siendo una tarea difícil. Las capacidades de los Estados de todo el mundo en materia de gestión de la migración son limitadas. Puede que sea necesario actualizar o reestructurar los marcos jurídicos para que el centro de interés se desplace hacia nuevas esferas de la migración, o para gestionar las nuevas corrientes de entrada o de salida de migrantes; el personal que trabaja en primera línea puede necesitar equipo, formación y apoyo; la sociedad civil y los propios migrantes pueden no estar adecuadamente integrados en el proceso de recopilación de datos y de formulación y aplicación de políticas, y es preciso comprender y abordar mejor los factores de la vulnerabilidad y los riesgos para la salud inherentes al proceso migratorio.

La migración internacional probablemente tendrá otras características de escala, ámbito y complejidad, debido a las disparidades demográficas cada vez mayores, a los efectos del cambio ambiental, a la nueva dinámica de la política y la economía mundiales, a las revoluciones tecnológicas y las redes sociales. Esas transformaciones estarán asociadas a nuevas oportunidades, pero también exacerbarán los problemas existentes y crearán nuevas dificultades.

El Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2010 es una herramienta para la autoevaluación desde una perspectiva de futuro, y demuestra la necesidad de un enfoque más amplio de la creación de capacidad para la migración, que el que se ha adoptado hasta ahora. El objetivo no es prescribir políticas y prácticas que sean de aplicación a todo tipo de situaciones, sino proponer objetivos de políticas de gestión de la migración en cada esfera, estimular la reflexión y dar ejemplos de lo que pueden hacer los Estados y otros agentes.

La Parte A del informe se centra en la identificación de las capacidades básicas en esferas de fundamental importancia para la gestión de la migración, planteando conceptos clave y señalando importantes ejemplos de las prácticas que se aplican en esos ámbitos. La Parte B ofrece un panorama general de la migración en el mundo contemporáneo, tanto desde una perspectiva mundial como de seis capítulos regionales, elaborados sobre la base de los datos más recientes.

ISBN 978-92-9068-592-0

ISSN 1561-5502



OIM Organización Internacional para las Migraciones



60 dólares EE.UU.