

# INFORME SOBRE LAS MIGRACIONES EN EL MUNDO 2008

LA GESTIÓN DE LA MOVILIDAD LABORAL EN UNA  
ECONOMÍA MUNDIAL EN PLENA EVOLUCIÓN



OIM Organización Internacional para las Migraciones



---

OIM Organización Internacional para las Migraciones

# **INFORME SOBRE LAS MIGRACIONES EN EL MUNDO 2008**

**LA GESTIÓN DE LA MOVILIDAD LABORAL EN UNA  
ECONOMÍA MUNDIAL EN PLENA EVOLUCIÓN**

**VOLUMEN 4 – Serie de la OIM de Informes sobre Migración**

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 agosto de 2008.

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](mailto:hq@iom.int)

Internet: <http://www.iom.int>

ISSN 1561-5502

ISBN 978-92-9068-570-8

© 2008 Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

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.

Diseño de la carátula y concepto del diseño: Dominique Cherry, DEC Creatives, Bonnell's Bay, Australia

Impreso en Suiza por SRO-Kundig

## GRUPO EDITORIAL DE LA OIM

Jefes de Redacción y Concepto	Gervais Appave, Ryszard Cholewinski
Junta Editorial	Michele Klein Solomon, Frank Laczko, Sophie Nonnenmacher, Jobst Köhler, Nilim Baruah
Comité Directivo	Juan Artola, William Barriga, Jean-Philippe Chauzy, Shahidul Haque, Jill Helke, Bernd Hemingway, Irena Omelaniuk, Robert Paiva, Richard Perruchoud, Jillyanne Redpath-Cross, Peter Schatzer, Irena Vojackova-Sollorano, Thomas Weiss
Asistencia Editorial	Juan Artola, William Barriga, Shahidul Haque, Jill Helke, Michele Klein Solomon, Frank Laczko, Sophie Nonnenmacher, Irena Omelaniuk, Robert Paiva, Irena Vojackova-Sollorano, Elizabeth Warn
Asistencia para Publicaciones y Maqueta	Clara Francia Anaya, Anna Lyn Constantino, Valerie Hagger, Caroline San Miguel, Alma Sy, Carmelo Torres
Asistencia Administrativa	Dominique Jaud-Pellier, Antoinette Wills
Panorama Regional	Verónica Escudero, Claudia Natali
Cartografía	Jana Hennig
Editora, versión en inglés	Ilse Pinto-Dobernig

## AGRADECIMIENTOS

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

El Grupo Editorial agradece también la valiosa colaboración y apoyo de las siguientes personas, en su mayoría funcionarios y ex funcionarios de la OIM:

Christine Adam, Christine Aghazarm, Serhan Aktoprak, Carmen Andreu, Jorge Baca, Diego Beltrand, Andrew Billo, Philippe Boncour, Rosilyne Borland, Peter Bossink, Andrew Bruce, Cynthia Bryant, Anne-Marie Buschman-Petit, Audrey Carquillat, Laurentiu Ciobanica, Ricardo Casco, Sarah Craggs, Luca Dall'oglio, Cecilia D'Angelo-Martinez, Richard Danziger, Anita Alero Davies, Priyanka Debnath, Alexandre Devillard, Flavio Di Giacomo, Françoise Droulez, Sylvia Lopez-Ekra, Disha Sonata Faruque, Berta Fernandez, Stephanie Fitzjames, Jorge Andrés Gallo, Nicoletta Giordano, Mary Haour-Knipe, Laurence Hart, Janet Hatcher Roberts, Dina Ionesco, Nayla Kawerk, David Knight, Sarah Költzow, Umbareen Kuddus, Lucy Laitinen, Kerstin Lau, Chris Lom, Marina Manke, Kristina Mejo, Ugo Melchionda, Susanne Melde, Françoise Moudouthé, Günter Müssig, Alina Narusova, Ndioro Ndiaye, Pierre Nicolas, José-Angel Oropeza, Paola Pace, Jemini Pandya, Niurka Pineiro, Carina Raisin, Felix Ross, Redouane Saadi, Ovais Sarmad, Scott Schirmer, Meera Sethi, Frances Solinap, Lucie Stejskalová, Alma Sy, Yorio Tanimura, Lalini Veerassamy, Galina Vitkovskaya, Shyla Vohra, Vassiliy Yuzhanin, Zhao Jian, Jennifer Zimmermann.

Se deja constancia, asimismo, de nuestra profunda gratitud por el aporte brindado por los siguientes expertos externos durante un taller celebrado en Ginebra en enero de 2007, al concepto que se refleja en *Las Migraciones en el Mundo* en 2008:

Ibrahim Awad (Organización Internacional del Trabajo – OIT), Luca Barbone (Banco Mundial), Johannes Bernabe (Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible), Scott Busby (Consultas Intergubernamentales sobre migración, asilo y refugiados - IGC por sus siglas en inglés), Antonia Carzaniga (Organización Mundial del Comercio – OMC), Verona Collantes (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo - UNCTAD), Jeff Dayton-Johnson (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos – OCDE), Carla Edelenbos (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos – ACNUDH), Lisa Eklund (Fondo de Población de las Naciones Unidas – UNFPA, por sus siglas en inglés), Raquel González (Confederación Internacional Sindical (CIS), Geneviève Gencianos (*Public Services International* – PSI por sus siglas en inglés), Bela Hovy (División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas), Robyn Iredale (*Australian Demographic and Social Research Institute*, Universidad Nacional de Australia), Azfar Khan (OIT), Eleonore Kofman (*Social Policy Research Centre*, Universidad de Middlesex), Christiane Kuptsch (OIT), Virginia Leary (Profesora Emérita de Derecho Internacional, Universidad del Estado de Nueva York, Buffalo), Lindsay Lowell (*Institute for the Study of International Migration*, Universidad de Georgetown – ISIM), Frederick Muia (Organización Internacional de Empleadores (OIE), Edmundo Murrugarra (Banco Mundial), Kathleen Newland (*Migration Policy Institute* – MPI), Pierella Paci (Banco Mundial), Dilip Ratha (Banco Mundial), Martin Ruhs (Centre on Migration Policy and Society, Universidad de Oxford – COMPAS), Brigitte Suter (*Malmö Institute for Studies*

*of Migration*), Siri Tellier (UNFPA), Sabrina Varma (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD), Stéphan Vincent-Lancrin (OCDE), Martin Watson (Oficina Cuáquera ante las Naciones Unidas), Vincent Williams (Proyecto para las Migraciones en el África Meridional – SAMP por sus siglas en inglés).

Las siguientes organizaciones compartieron generosamente información y otro tipo de material de investigación:

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Banco Mundial, *Centre for European Policy Studies* (CEPS por sus siglas en inglés), Centro de Vigilancia de los Desplazados Internos (IDMC por sus siglas en inglés), COMPAS – Universidad de Oxford, Consejo Noruego para los Refugiados, División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, IGC, Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible (IISD por sus siglas en inglés) – Proyecto mundial sobre desplazados internos, Ministerio del Interior de Tailandia, Ministerio de Trabajo de Tailandia, Misión Permanente del Canadá ante las Naciones Unidas (Ginebra), OCDE, OMC, Organización Panamericana de la Salud (OPS), *Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants* (PICUM por sus siglas en inglés), Programa de Migración Internacional de la OIT, el PSI, el SAMP y el UNFPA.

El Grupo Editorial expresa su especial agradecimiento a los siguientes donantes por su generoso apoyo financiero para la elaboración y publicación de *Las Migraciones en el Mundo* en 2008:

Gobiernos de Australia, Dinamarca, los Estados Unidos y Suiza, la John D. and Catherine T. MacArthur Foundation y l'Agence intergouvernementale de la Francophonie (contribución financiera específica para la traducción del Informe al francés).



# ÍNDICE

<b>AGRADECIMIENTOS</b>	iv
<b>LISTA DE GRÁFICOS Y CUADROS</b>	x
<b>ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS SELECCIONADOS</b>	xiv
<b>PRÓLOGO</b>	xvii
<b>INTRODUCCIÓN</b>	1
Recuadro Int. 1 Situación de los Progresos Alcanzados en las Negociaciones en el Modo 4 del AGCS	7
Recuadro Int. 2 Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD)	9
Recuadro Int. 3 La Migración Laboral de la Mujer y las Cuestiones de Género	11
<b>PARTE A: LOS MUNDOS DE LA MOVILIDAD CONTEMPORÁNEA CON FINES ECONÓMICOS</b>	<b>23</b>
<b>CAPÍTULO 1: LA MOVILIDAD LABORAL INTERNACIONAL EN EL MERCADO LABORAL MUNDIAL EN EVOLUCIÓN</b>	<b>25</b>
Recuadro 1.1 Tres Olas de Globalización	27
Recuadro 1.2 Algunas Cifras de Fundamental Importancia sobre el Empleo en 2005	33
Recuadro 1.3 Algunas Características Fundamentales de la Migración Laboral Internacional	36
Recuadro 1.4 El Trabajo Decente y los Trabajadores Migrantes	38
Recuadro 1.5 Las Tendencias Demográficas Mundiales y sus Repercusiones en la Migración Internacional	41
Recuadro 1.6 Modelos de Migración y de Comercio	47
<b>CAPÍTULO 2: MIGRACIÓN DE PERSONAS ALTAMENTE CALIFICAD</b>	<b>57</b>
Relato 2.1 Trabajando como Especialista en Tecnología de Información (TI) en la República Checa	66
Recuadro 2.1 La Globalización y la Movilidad de los Trabajadores del Ámbito de la Salud	71
Recuadro 2.2 Las Repercusiones de la Migración de Retorno en la Industria de la TI en la India	74
Recuadro 2.3 Costos Sociales por la Migración de las Trabajadoras en el Ámbito de la Salud	79
<b>CAPÍTULO 3: TRABAJADORES POCO CALIFICADOS Y SEMICALIFICADOS EN EL EXTRANJERO</b>	<b>87</b>
Recuadro 3.1 La Migración Laboral en África Meridional: Argumentos en Favor de la Revisión del Concepto de Migración de Personas poco Calificadas y Semicalificadas	89
Recuadro 3.2 Las Mujeres Migrantes en el Trabajo Doméstico	93
Recuadro 3.3 Ampliación de las Oportunidades de Trabajo para los Habitantes de las Islas del Pacífico a Través de la Movilidad Laboral	97
Recuadro 3.4 Movilidad de Trabajadores Calificados y poco Calificados desde el Magreb, dentro de esa Región y hacia ella	101
Recuadro 3.5 Promoción de la Migración Laboral Temporal: Respuesta Normativa de la Comunidad Internacional	105
Relato 3.1 Dátiles para un Mejor Futuro	112
<b>CAPÍTULO 4: LA MOVILIDAD DE LOS ESTUDIANTES, LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y LA MIGRACIÓN DE PERSONAS CALIFICADAS</b>	<b>121</b>
Recuadro 4.1 Estudiantes Extranjeros y Estudiantes Internacionales en las Estadísticas Internacionales	123
Recuadro 4.2 Políticas Nacionales y Regionales de Retención de Graduados Extranjeros en los Países Industrializados	138





<b>CAPÍTULO 11: FORMULACIÓN Y GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS DE CONTRATACIÓN MANO DE OBRA EXTRANJERA EN LOS PAÍSES DE DESTINO</b>	<b>323</b>
Recuadro 11.1 Evolución de las Solicitudes de Asilo en los Estados Participantes en las IGC, 1983-2007	325
Relato 11.1 La Migración Circular para el Desarrollo Conjunto	345
Recuadro 11.2 Diez Formas de Proteger a los Trabajadores Migrantes Indocumentados	357
<b>CAPÍTULO 12: LA GESTIÓN DE LA ECUACIÓN DE LA MIGRACIÓN LABORAL Y EL DESARROLLO</b>	<b>371</b>
Recuadro 12.1 Iniciativas para Mejorar las Contribuciones de los Refugiados al Desarrollo de las Comunidades de Acogida	372
Recuadro 12.2 Mauricio: ¿Hacia un Milagro de la Migración?	380
Recuadro 12.3 Las Dificultades para Evaluar las Repercusiones Económicas de la Migración y las Remesas	382
Recuadro 12.4 El Nexo entre la Diáspora y el Desarrollo: Un Caso en Bangladesh	394
Relato 12.1 El Espíritu Empresarial en Favor del Desarrollo	396
<b>CAPÍTULO 13: CONSEGUIR DE LOS MEJORES RESULTADOS DE LA COOPERACIÓN A ESCALA MUNDIAL, REGIONAL Y BILATERAL</b>	<b>403</b>
Recuadro 13.1 Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares	406
Recuadro 13.2 Perspectivas de una Mayor Movilidad Laboral en la CEDEAO y África Occidental	412
Recuadro 13.3 La Ampliación de la UE – La Libre Circulación de los Trabajadores	415
Recuadro 13.4 Los Procesos Consultivos Regionales y la Movilidad Laboral	419
Recuadro 13.5 Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés)	421
Recuadro 13.6 Examen de la Función de los Acuerdos Laborales Bilaterales Reformados: La Comunidad del Caribe y el Movimiento de los Trabajadores Temporales Menos Calificados	426
Recuadro 13.7 La Migración de Personas Calificadas y los Acuerdos Regionales, Bilaterales y Multilaterales	437
<b>CONCLUSIÓN</b>	<b>447</b>
Recuadro Conc. 1 El Cambio Climático y la Movilidad Laboral	453
<b>PANORAMA REGIONAL</b>	<b>457</b>
ÁFRICA	461
LAS AMÉRICAS	477
Recuadro Reg. 1 Acceso Universal a la Prevención, Atención y Tratamiento del VIH: Los Migrantes y las Poblaciones Móviles como Destinatarios de esos Servicios en las Américas	486
ASIA	495
EUROPA	513
Recuadro Reg. 2 La Nueva Legislación Rusa en Materia de Migración	520
Recuadro Reg. 3 Un Pase Demasiado Largo	523
EL ORIENTE MEDIO	529
OCEANÍA	539
<b>TERMINOLOGÍA SOBRE MIGRACIÓN</b>	<b>549</b>
<b>ÍNDICE ALFABÉTICO</b>	<b>561</b>
<b>MAPAS</b>	<b>581</b>

# LISTA DE GRÁFICOS Y CUADROS

## CAPÍTULO 1

Gráfico 1.1: ..... 41  
Cantidad Neta Media Anual de Migrantes a las Regiones Más Desarrolladas, 1960-2050

Gráfico 1.2: ..... 42  
Población Proyectada de Edades Comprendidas entre los 20 y 64 Años en las Regiones Más Desarrolladas, con y sin Migración, 1950-2050

Gráfico 1.3: ..... 43  
Average Annual Net Number of Migrants, Africa, Asia and Latin America and the Caribbean, 1960-2050

## CAPÍTULO 2

Gráfico 2.1: ..... 60  
Percentage of New Immigrant Adults Aged 15-64 with Tertiary Education

Cuadro 2.1: ..... 62  
Porcentaje de Adultos Nacidos en el Extranjero con Educación Terciaria, por Regiones de Nacimiento, 2000

Cuadro 2.2: ..... 70  
Porcentaje del Total de Adultos Nacidos en el Extranjero con Educación Terciaria, por Región de Residencia y Región de Nacimiento, 1990 y 2000

Cuadro 2.3: ..... 71  
Trabajadores del Ámbito de la Salud Provenientes de Países en Desarrollo que se Trasladan a Países de la OCDE

## CAPÍTULO 3

Cuadro 3.1: ..... 91  
Migrantes en 2005 (millones)

Cuadro 3.2: ..... 91  
Los Migrantes y los Trabajadores Locales por Sectores, Distribución Porcentual

Gráfico 3.1: ..... 92  
Adultos Nacidos en el País y Migrantes en los Países Industrializados, por Nivel de Estudios, 2005 (en porcentaje)

Cuadro 3.3: ..... 94  
Entrada de Trabajadores Temporales en Determinados Países de la OCDE por Categorías Principales, 2003-2005 (en miles)

Cuadro 3.4: ..... 95  
Trabajadores Extranjeros Temporales en Países de Destino de Asia (estimación de contingentes)

Cuadro 3.5: ..... 96  
Migración Temporal con Fines de Trabajo hacia Australia, el Canadá, Nueva Zelandia y los Estados Unidos, 2004-2006

Gráfico 3.2: ..... 101  
Evolución de la Población de Extranjeros en el Magreb entre 1960 y 2005 (en miles)

## CAPÍTULO 4

Gráfico 4.1: ..... 124  
Cantidad y Porcentaje de Estudiantes Extranjeros en los 35 Principales Países de Acogida, 2004

Cuadro 4.1: ..... 125  
Regiones de Destino de los Estudiantes Extranjeros en Países de la OCDE, por Origen, 2004 (en porcentaje)

Cuadro 4.2: ..... 126  
Composición del Contingente de Estudiantes Extranjeros en la Región de la OCDE, 2004 (en porcentaje)

Gráfico 4.2: ..... 126  
Países con Más del 20 por Ciento del Total de Estudiantes de Nivel Terciario Estudiando en el Extranjero, 2004

Cuadro 4.3: ..... 127  
Porcentaje de Mujeres entre los Estudiantes Extranjeros en los Países de la OCDE

Gráfico 4.3: ..... 140  
Países con Más del 20 por Ciento de sus Graduados Viviendo en un País de la OCDE

## CAPÍTULO 5

Cuadro 5.1: ..... 147  
Llegadas de Turistas Internacionales, 1990-2005

Cuadro 5.2: ..... 149  
Contingentes de Inmigrantes Temporales en Australia, Diversas Fechas, 2004 y 2005

Cuadro 5.3: ..... 156  
Aprobación de Visados en Australia en el Marco de los Programas de Vacaciones y Trabajo, 2001-2006

Cuadro 5.4: ..... 160  
Visados para Visitantes con Fines de Negocios Concedidos Fuera de Australia, 1º de julio de 2001 a 30 de junio de 2006

Cuadro 5.5: ..... 161  
Canadá – Visados para Visitantes por Negocios Expedidos en Beijing

Cuadro 5.6: ..... 163  
Admisión de no Inmigrantes en los Estados Unidos (Formulario I-94 únicamente), por Clase de Admisión (Excluidos los Titulares de Visados Láser): 2004-2006 (en millones)

Cuadro 5.7: ..... 164  
Personal Transferido dentro de una Misma Empresa en Determinados Países de la OCDE, 1996-2002 (en miles)

## CAPÍTULO 6

Gráfico 6.1: .....	180
La Migración Internacional por Categoría de Entrada en Determinados Países de la OCDE como Porcentaje de los Flujos Totales, Datos Normalizados, 2005	
Cuadro 6.1: .....	180
Porcentaje de Migrantes por Razones Familiares entre los Migrantes de Largo Plazo, 2005	
Cuadro 6.2: .....	181
Entradas de Familias Migrantes Permanentes en Países Seleccionados de la OCDE, 2003	
Cuadro 6.3: .....	190
Coefficiente Empleo-Población Correspondiente a los Nacidos en el País y a los Nacidos en el Extranjero, Australia, por Categoría de Visado - Población de Edades Comprendidas entre los 15 y 64 Años, 2004	
Cuadro 6.4: .....	191
La Migración de las Familias en los Estados Unidos - Los Diez Primeros Países de Inmigración en Función de la Reunificación Familiar, 2001	

## CAPÍTULO 8

Cuadro 8.1: .....	234
Víctimas de la Trata de Personas que han Recibido Ayuda de la OIM, por Sexo y Tipo de Explotación, 1999-2007	

## CAPÍTULO 10

Cuadro 10.1: .....	304
Requisitos para la Concesión de Licencias en el Pakistán y Filipinas	
Cuadro 10.2: .....	304
Honorarios que Cobran a los Trabajadores Migrantes las Agencias de Contratación Privadas en la India	
Cuadro 10.3: .....	315
Funciones del Gobierno y Servicios que Prestan los Programas de Trabajo en el Extranjero, por Países de Origen Seleccionados	

## CAPÍTULO 11

Cuadro 11.1: .....	338
Inmigración Basada en el Empleo en Australia, el Canadá, los Estados Unidos y Nueva Zelandia, en Comparación con la Admisión con Fines de Reunificación de la Familia o con fines Humanitarios, 2004-2007	

## CAPÍTULO 12

Cuadro 12.1: .....	374
La Ecuación de la Migración y el Desarrollo durante el Ciclo Migratorio	

Gráfico 12.1: .....	384
Comparación de las Estimaciones de los Ingresos Provenientes de la Migración Laboral a Nueva Zelandia proveniente de Tonga Utilizando Distintos Métodos de Estimación	
Cuadro 12.2: .....	385
Costo Aproximado del Envío de una Remesa de 200 dólares (Porcentaje del Principal)	

## AFRICA

Gráfico 1: .....	461
Contingente de Migrantes en África, los Diez Principales Países de Destino, 2000 y 2005	
Gráfico 2: .....	462
Contingente de Migrantes en África Oriental, los Diez Principales Países de Destino, 2000 y 2005	
Gráfico 3: .....	463
Contingente de Migrantes en África Central, por Destino, 2000 y 2005	
Gráfico 4: .....	464
Gran Cuerno de África: Refugiados y Desplazados Internos en 2007	
Gráfico 5: .....	464
Número de Migrantes en Australia Nacidos en Países de África Oriental, 1991-2001	
Gráfico 6: .....	464
Contingente de Migrantes en África Septentrional, por Destino, 2000 y 2005	
Gráfico 7: .....	466
Contingente de Migrantes en África Meridional, por Destino, 2000 y 2005	
Gráfico 8: .....	467
Contingente de Migrantes en África Occidental, los Diez Principales Países de Destino, 2000 y 2005	
Gráfico 9: .....	468
Diversificación de la Diáspora de África Occidental	
Gráfico 10: .....	469
Remesas recibidas en África, 2007 (en miles de millones de dólares)	
Gráfico 11: .....	469
Los Diez Principales Países Receptores de Remesas en el África Subsahariana, 2005-2006	
Gráfico 12: .....	470
Total de Remesas y de IED Recibidos en África, 1995-2005 (en miles de millones de dólares)	

## AMERICAS

Gráfico 1: ..... 478	Contingente de Migrantes en América del Norte, Por Destino, 2000 y 2005
Gráfico 2: ..... 478	Contingente de Población Nacida en el Extranjero que Vivía en los Estados Unidos, por Región de Origen, 1995 a 2005
Gráfico 3: ..... 479	Número Estimado de Migrantes en el Canadá, por Sexo, según Tasas de Crecimiento Registradas a Mitad de Año y Quinquenales
Gráfico 4: ..... 481	Contingente de Migrantes en América Latina y el Caribe, los Diez Principales Países de Destino, 2000 y 2005
Gráfico 5: ..... 482	Volumen de Migrantes de América Latina y el Caribe como Porcentaje de la Migración Total, por Destino Principal, 1995-2005
Gráfico 6: ..... 483	Equilibrio entre los Géneros en el Contingente de Migración Intrarregional de América Latina y el Caribe, 1970-2000
Gráfico 7: ..... 485	Remesas de los Trabajadores hacia los Países en Desarrollo, 2001-2007

## ASIA

Gráfico 1: ..... 496	Contingente de Migrantes en Asia Oriental, por Destino, 2000 y 2005
Gráfico 2: ..... 498	Contingente Migrantes en Asia Centromeridional, por Destino, 2000 y 2005
Gráfico 3: ..... 499	Corrientes de Salida de Migración Laboral de Asia Centromeridional, 2001-2005
Gráfico 4: ..... 500	Contingente Estimado de Trabajadores Asiáticos Temporales por Contrata en el Oriente Medio
Gráfico 5: ..... 500	Contingente de Migrantes en Asia Sudoriental por Destino, 2000 y 2005
Gráfico 6: ..... 502	Colocación de Trabajadores Filipinos en el Extranjero, por Destino (nuevos empleados y personas que retornan, con exclusión de la gente del mar), 1998-2006

Gráfico 7: ..... 502	Trabajadores Tailandeses en el Extranjero, por Destino, 1995-2007
----------------------	---

Gráfico 8: ..... 503	Trabajadores Filipinos en África (nuevos Empleados y Personas que Retornan), 1998-2006
----------------------	--

Gráfico 9: ..... 503	Países de Origen Asiáticos Seleccionados: Porcentaje de Mujeres en las Corrientes de Migración Laboral Internacionales
----------------------	--

Gráfico 10: ..... 504	Tendencias de la Migración Laboral Femenina de Filipinas y Sri Lanka
-----------------------	--

Gráfico 11: ..... 504	Tendencias de las Corrientes Migratorias Femeninas de Bangladesh
-----------------------	--

Gráfico 12: ..... 504	Principales Lugares de Destino de las Mujeres de Bangladesh, de Mediados de 2004 a Mediados de 2007
-----------------------	---

Gráfico 13: ..... 506	Los Cinco Países de Destino con los Mayores Contingentes Estimados de Ciudadanos Filipinos a fines de 2006
-----------------------	--

Gráfico 14: ..... 507	Flujos Globales de Remesas de los Migrantes Internacionales Enviados a Asia, 2000-2007 (en miles de millones de dólares)
-----------------------	--

Gráfico 15: ..... 507	Ingreso de Remesas en Asia por Principales Países de Origen, 2007 (en miles de millones de dólares)
-----------------------	---

Gráfico 16: ..... 508	Países Seleccionados de Asia que Envían y Reciben Remesas (en porcentaje, estimaciones en millones de dólares)
-----------------------	--

## EUROPE

Gráfico 1: ..... 514	Contingente de Migrantes en Europa Occidental y Central, los Diez Principales Países de Destino, 2000 y 2005
----------------------	--

Gráfico 2: ..... 515	Número Estimado de Migrantes en Europa Occidental y Central, por Sexo, y como Porcentaje del Total de la Población
----------------------	--

Gráfico 3: ..... 515	Migración Neta en Europa por 1.000 habitantes, 2005
----------------------	---

Gráfico 4: ..... 516	Contingente de Migrantes Intrarregionales como Porcentaje del Total de la Migración en los Países Europeos de la OCDE, 2000 y 2004
----------------------	--

Gráfico 5: .....	516
Principales Países de Origen de los Migrantes en los Países Europeos de la OCDE, 2000 y 2005 (en miles)	
Gráfico 6: .....	517
Contingente de Población de Extranjeros en España, 1995, 2000 y 2005 (en miles)	
Gráfico 7: .....	517
Migración Internacional por Categoría de Entrada en Países Europeos Seleccionados, como Porcentaje del Total de las Corrientes de Entrada, Datos Armonizados, 2005	
Gráfico 8: .....	518
Tasa de Participación en la Fuerza Laboral de la Población de Nacidos en el Extranjero y la Población de Nacidos en el País, en Países Europeos Seleccionados, 2005	
Gráfico 9: .....	518
Contingente de Migrantes en Europa Oriental y Asia Central, los Diez Principales Países de Destino, 2000 y 2005	
Gráfico 10: .....	519
La Migración Neta en Europa Oriental y Asia Central como Porcentaje del Total de la Población, 1989-1999 y 2000-2003	
Gráfico 11: .....	523
Contingente de Estudiantes Internacionales Universitarios en Países Europeos Seleccionados, 1998, 2003	

## MIDDLE EAST

Gráfico 1: .....	530
Contingente de Migrantes en el Mashrek Árabe, por Destino, 2000 y 2005	
Gráfico 2: .....	531
Emigrantes del Mashrek Árabe	
Gráfico 3: .....	531
Migrantes de Jordania, por Ocupación	
Gráfico 4: .....	532
Remesas al Mashrek Árabe, 2007 (en miles de millones de dólares)	
Gráfico 5: .....	533
Contingente de no Nacionales en los Países del Consejo de Cooperación del Golfo, 2000 y 2005	
Gráfico 6: .....	534
Crecimiento de la Fuerza Laboral de los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo, 1990-2020	
Gráfico 7: .....	535
Contingente de Migrantes en Israel, 2000 y 2005	

## OCEANIA

Gráfico 1: .....	539
Contingente de migrantes en Australia y Nueva Zelandia, 2000 y 2005	
Gráfico 2: .....	540
Australia – Principales Países de Origen, por País de Nacimiento, 1991-2005	
Gráfico 3: .....	540
Contingente de Trabajadores Extranjeros en Australia	
Gráfico 4: .....	541
Corrientes de Entrada de Trabajadores Extranjeros en Australia, 1995-2005 (en miles)	
Gráfico 5: .....	541
Corrientes de Entrada de Trabajadores Extranjeros en Nueva Zelandia, 1998-2005 (en miles)	
Gráfico 6: .....	542
Contingente de Migrantes en la Melanesia, la Polinesia y la Micronesia, 2000 y 2005	
Gráfico 7: .....	543
Emigración de Ciudadanos de Fiji por Grupo Étnico y Profesión, 1987-2004	
Gráfico 8: .....	543
Aumento de las Ganancias en Divisas en Fiji, 1994-2004 (en millones de dólares de Fiji)	
Gráfico 9: .....	544
Población Económicamente Activa de Papua Nueva Guinea, Islas Salomón y Vanuatu no Empleada en el Sector Estructurado, 2004 y 2015	

# ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS SELECCIONADOS

<b>ABS</b>	Oficina de Estadística de Australia
<b>ACNUDH</b>	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
<b>ACNUR</b>	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
<b>ACR</b>	Acuerdo comercial regional
<b>AGCS</b>	Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios
<b>AMNA</b>	Acceso a los Mercados para los Productos no Agrícolas
<b>AOD</b>	Asistencia Oficial para el Desarrollo
<b>APEC</b>	Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico
<b>APMRN</b>	Red de investigación sobre las migraciones en la región de Asia y el Pacífico
<b>ARGO</b>	Programa de acción para la cooperación administrativa en los ámbitos de las fronteras exteriores, los visados, el asilo y la inmigración (Comisión Europea, 2002-2006)
<b>ASEAN</b>	Asociación de Naciones del Asia Sudoriental
<b>BAoD</b>	Banco Asiático de Desarrollo
<b>BEI</b>	Banco Europeo de Inversiones
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>BIsD</b>	Banco Islámico de Desarrollo
<b>CAD</b>	Comité de Ayuda para el Desarrollo (OCDE)
<b>CAFTA</b>	Tratado de Libre Comercio de América Central
<b>CARICOM</b>	Comunidad y Mercado Común del Caribe
<b>CCG</b>	Consejo de Cooperación del Golfo
<b>CEDEAO</b>	Comunidad Económica de los Estados de África Occidental
<b>CEI</b>	Comunidad de Estados Independientes
<b>CEPE</b>	Comisión Económica para Europa
<b>CERI</b>	Centro para la Investigación e Innovación en la Enseñanza (UNESCO)
<b>CESPAP</b>	Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (Naciones Unidas)
<b>CeSPI</b>	Centro Studi Politica Internazionale (Italia)

<b>CFO</b>	Comisión sobre los Filipinos en el Extranjero
<b>CIC</b>	Departamento de Ciudadanía e Inmigración del Canadá
<b>CICDS</b>	Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible
<b>CIDH</b>	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
<b>CIREFI</b>	Centro de información, reflexión e intercambio en materia de cruce de fronteras e inmigración
<b>CIS</b>	Confederación Internacional Sindical
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Naciones Unidas)
<b>CMMI</b>	Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales
<b>COMESA</b>	Mercado Común del África Meridional y Oriental
<b>COMPAS</b>	<i>Centre on Migration, Policy and Society</i> (Universidad de Oxford, Reino Unido)
<b>CRM</b>	Conferencia Regional sobre Migración (Proceso de Puebla)
<b>DAES</b>	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas
<b>DELP</b>	Documento de estrategia de lucha contra la pobreza
<b>ECOSOC</b>	Consejo Económico y Social (Naciones Unidas)
<b>EEE</b>	Espacio Económico Europeo
<b>EUROPOL</b>	Oficina Europea de Policía
<b>Eurostat</b>	Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>FMMD</b>	Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo
<b>FRONTEX</b>	Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea

<b>GATT</b>	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio	<b>OOPPS</b>	Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente
<b>IDMC</b>	Centro de Vigilancia de los Desplazados Internos (Consejo Noruego para los Refugiados)	<b>OPS</b>	Organización Panamericana de la Salud
<b>IED</b>	Inversión extranjera directa	<b>OSCE</b>	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
<b>ILOLEX</b>	Base de datos de la OIT sobre las normas internacionales del trabajo	<b>PCR</b>	Procesos Consultivos Regionales
<b>INSTRAW</b>	Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer	<b>PDD</b>	Programa de Doha para el Desarrollo
<b>IPCC</b>	Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático	<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto
<b>IPEC</b>	Programa Internacional sobre la Erradicación del Trabajo Infantil (OIT)	<b>PMA</b>	País menos adelantado, países menos adelantados
<b>ISTAT</b>	Instituto Nacional de Estadística de Italia	<b>PNB</b>	Producto Nacional Bruto
<b>MERCOSUR</b>	Mercado Común del Sur	<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>MIDA</b>	Migración para el Desarrollo de África	<b>PYME</b>	Pequeña y mediana empresa
<b>MIDSA</b>	Diálogo sobre Migraciones en África Meridional	<b>SAARC</b>	Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional
<b>MIDWA</b>	Diálogo sobre Migraciones en África Occidental	<b>SADC</b>	Comunidad del África Meridional para el Desarrollo
<b>MOITAL</b>	Ministerio de Industria, Comercio y Trabajo (Israel)	<b>SAMP</b>	Proyecto para las Migraciones en el África Meridional
<b>NMF</b>	Nación más favorecida	<b>SIEMMES</b>	Sistema de información estadística sobre la migración en Mesoamérica
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos	<b>TIC</b>	Tecnología de la información y las comunicaciones
<b>OIDDH</b>	Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OSCE)	<b>TI</b>	Tecnología de la información
<b>OEI</b>	Organización de los Estados Americanos	<b>TLCAN</b>	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
<b>OIM</b>	Organización Internacional para las Migraciones	<b>TOEA</b>	Dirección Tailandesa de Empleo en el Extranjero
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo	<b>TOKTEN</b>	Programa de transferencia de conocimientos por intermedio de nacionales expatriados
<b>OMC</b>	Organización Mundial del Comercio	<b>UA</b>	Unión Africana
<b>OMM</b>	Organización Meteorológica Mundial	<b>UE</b>	Unión Europea
<b>OMS</b>	Organización Mundial de la Salud	<b>UIECP</b>	Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población
<b>OMT</b>	Organización Mundial del Turismo	<b>UNCTAD</b>	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
<b>ONG</b>	Organización no gubernamental		



## SELECTED ACRONYMS AND ABBREVIATIONS

<b>UNESCO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
<b>UNFPA</b>	Fondo de Población de las Naciones Unidas
<b>UNICEF</b>	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
<b>UNIFEM</b>	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
<b>UNODC</b>	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
<b>UNRISD</b>	Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social
<b>UNU-WIDER</b>	Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo, de la UNU
<b>UP</b>	<i>Unió de Pagesos</i>
<b>VIH/SIDA</b>	Virus de la inmunodeficiencia humana/ síndrome de inmunodeficiencia adquirida

## PRÓLOGO

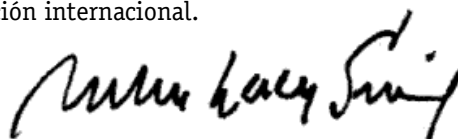
Las Migraciones en Mundo en 2008, la cuarta publicación de una serie que se inició en 2001, año del 50 Aniversario de la OIM, comparte con sus predecesores un triple propósito: ofrecer a los encargados de la formulación de políticas y al público en general información actualizada y autorizada sobre las tendencias de la migración internacional, identificar las principales dificultades en el ámbito normativo conforme van surgiendo, y examinar las opciones de política disponibles.

Una cosa es reconocer que la migración se ha convertido en una cuestión de gran interés o preocupación para la comunidad internacional; otra, bastante distinta, es abordarla con la firmeza, determinación y coherencia con que se ha hecho en otros ámbitos internacionales comparables. Lamentablemente, la comprensión equilibrada de la migración – cómo vivir con ella, gestionarla y recibir sus beneficios máximos – no siempre ha corrido a la par con su crecimiento o su evolución. En consecuencia, el debate mundial sobre la migración suele ser poco claro y fragmentado.

En Las Migraciones en Mundo en 2005, se examinaron principalmente las repercusiones de la migración en términos de los costos y beneficios sociales, económicos y políticos. Las Migraciones en Mundo en 2008 examina el mismo escenario migratorio desde la perspectiva inversa. Explora la forma en que la intrincada trama de realidades sociales, económicas y políticas que en conjunto se conocen como “globalización”, está dando lugar a modelos contemporáneos de movilidad, y presta especial atención a la movilidad por razones económicas.

La primera parte del Informe consta de una serie de estudios elaborados por investigadores independientes invitados a ofrecer sus puntos de vista sobre distintas facetas de la movilidad relacionada con fines económicos, incluidos el desplazamiento de trabajadores altamente calificados, semicalificados y poco calificados, la movilidad de los estudiantes, los viajes de corta duración con fines de turismo y de negocios, la migración de las familias, la migración interna y la migración irregular. La segunda parte, destinada especialmente a encargados de la formulación de políticas y directores de programas, analiza estrategias normativas generales de gestión de la movilidad laboral internacional, centrándose en el desarrollo de una base de conocimientos adecuada, en las políticas más apropiadas para los países de origen y de destino, en la relación entre la migración y el desarrollo y en la cooperación en los planos mundial, regional y bilateral. En una Sección separada se presenta la situación de la actividad migratoria en seis principales regiones del mundo.

Una vez más, hemos aprovechado los conocimientos técnicos y la experiencia de los funcionarios de la OIM de la sede de Ginebra y de las oficinas regionales de todo el mundo, así como de expertos externos, investigadores y profesionales de los gobiernos. Confiamos en que el presente volumen sea de interés para el lector y aporte una contribución valiosa al debate sobre la migración internacional.



William Lacy Swing  
Director General



# INTRODUCCIÓN\*

## El Reto de la Gestión de la Migración

A comienzos del siglo XXI, la migración sigue siendo un tema de enorme interés para los medios de comunicación, de preocupación para las comunidades y de controversia política. No obstante, el discurso ha evolucionado considerablemente en los últimos años, tanto en términos de contenido como de tono, y ahora prosigue con mucho menos causticidad que antes y con niveles mucho más reducidos de desconfianza entre los países desarrollados y los países en desarrollo. Por ejemplo, en el Diálogo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, celebrado en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York, en septiembre de 2006, y en el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, celebrado en Bruselas en julio de 2007 (véase el Recuadro 2), en general los participantes estuvieron dispuestos a manifestarse de acuerdo en que la migración encierra grandes posibilidades para el desarrollo económico y social (Naciones Unidas, 2006b). Al mismo tiempo, sin embargo, es evidente que queda mucho por hacer para llegar a un acuerdo sobre las estrategias de gestión adecuadas que deberán aplicarse, en los planos nacional e internacional, para que esa promesa se torne realidad.

La tarea de formular un enfoque mundial eficaz de la gestión de la migración internacional continúa siendo un reto formidable, que exigirá tiempo y esfuerzo durante los próximos años. El término “gestión” ha sido objeto de algunas críticas que lo tachan de eufemismo de “restricción” o “control”, y de prestar insuficiente atención a las inquietudes en materia de derechos humanos. Tal como se utiliza en *Las Migraciones en el Mundo en 2008*, se refiere a un enfoque planificado y meditado de las políticas de desarrollo, y a la cuidadosa selección y aplicación de respuestas normativas adecuadas para las cuestiones fundamentales que enfrenta la comunidad internacional:

- ¿Cuáles deben ser el ámbito y el contenido de una amplia estrategia de gestión de la migración que favorezca la coherencia de acción en todos los países y ámbitos normativos?
- ¿Qué principios de organización deben adoptarse?
- ¿Existe un punto de presión conceptual para hacer avanzar las deliberaciones?

El doble propósito del presente volumen – que se refleja en su estructura – consiste, en primer lugar, en explorar el carácter y la necesidad de una acción más amplia, coherente y resuelta mediante el

\*Autor de la presente introducción: Gervais Appave, Jefe de Redacción.

estudio y análisis de un amplio abanico de modelos migratorios contemporáneos vinculados a propósitos económicos (Parte A) y, en segundo lugar, en identificar los elementos de política que puedan contribuir al desarrollo de una respuesta estratégica (Parte B).

### La Globalización y la Movilidad

Una de las causas del problema es la dificultad para llegar a un consenso sobre el carácter fundamental de la migración y sus resultados. En el contexto de la actual y positiva inclinación a reconocer los resultados potencialmente beneficiosos del fenómeno migratorio hay numerosas cuestiones que aún no están plenamente resueltas:

- ¿Debe considerarse la migración como una parte absolutamente “natural” del comportamiento humano a lo largo de la historia, o más bien como “artificial”, en el sentido de que entraña el desarraigo usualmente doloroso de las personas de sus lugares de nacimiento y su igualmente difícil reubicación en otros países?
- ¿Se trata de un proceso que contribuye al desarrollo y el fortalecimiento de los países o que, por el contrario, los divide y debilita?
- ¿Promueve el crecimiento económico en los países de origen gracias a las corrientes de remesas y la transferencia de aptitudes y tecnología, o conduce al estancamiento a causa de la pérdida de talento y la inadecuada atención al desarrollo y a la creación de oportunidades de trabajo en los países de origen?
- ¿Se apoyan las corrientes migratorias principalmente en una compleja interrelación de factores de empuje y de atracción, o en redes de comunicación social?
- ¿Sería más eficaz la gestión de la migración si las políticas centraran su atención principalmente en la protección de los intereses nacionales y la instalación de sistemas de seguridad en las fronteras, o, por el contrario, en la concesión de

mayores posibilidades de libre interacción entre las fuerzas del mercado?

En ese contexto de incertidumbre, conviene explorar el concepto de que la migración **contemporánea**, a diferencia de fenómenos migratorios anteriores, guarda una relación muy particular con los procesos de integración económica y social que se conocen colectivamente como globalización, y que la definen. Es verdad que los aspectos de la globalización que podrían correctamente definirse como formales u organizados, se han centrado en la elaboración de mecanismos jurídicos y administrativos para facilitar, en la mayor medida posible, el movimiento de capital, bienes y servicios, no de seres humanos<sup>1</sup>. Pero, intencionalmente o no, esos acontecimientos parecen ser, en gran medida, responsables de la creación de un contexto sin precedentes en el que **la movilidad humana trata de encontrar expresión a escala genuinamente mundial**.

En 2005 se registró la cifra de 191 millones de migrantes internacionales en todo el mundo<sup>2</sup>, superior casi dos veces y media a la correspondiente a 1965, lo que constituye un ritmo de aumento que excede con creces la tasa de crecimiento demográfico mundial durante el mismo período (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas, 2006). En la actualidad el número de migrantes probablemente supera los 200 millones. Aún más sorprendentes, sin embargo, son las diferencias tan grandes en cuanto a origen y distribución de esos migrantes. Hace cincuenta años, sólo unos cuantos países industrializados – principalmente los que habían establecido programas oficiales de inmigración tras la segunda guerra mundial, como los Estados Unidos, el Canadá y Australia – eran identificados como “países de

<sup>1</sup> La movilidad de los servicios abarca aquella de las “personas” sólo cuando y en la medida en que está relacionada con el comercio (véase el Recuadro Int. 1)

<sup>2</sup> Definidos como personas residentes en un país que no es el de nacimiento, por un período superior a 12 meses, tanto en situación regular como irregular.

destino”, mientras que los “países de origen” eran principalmente europeos. Hoy día, los patrones de desplazamiento hacen que la mayoría de los países sean simultáneamente países de origen, de tránsito y de destino, aunque en distinto grado. Al mismo tiempo, se ha producido una diversificación del comportamiento migratorio para incluir la reubicación a corto plazo, las asignaciones temporales a largo plazo, la migración permanente e, inclusive, itinerarios de migración en etapas múltiples que conducen de regreso al punto de origen.

Dado que las diversas condiciones identificadas como contribuyentes a esas tendencias son tan numerosas y conocidas, no les dedicaremos demasiado espacio en el presente volumen; baste señalar que pueden agruparse en dos conjuntos muy distintos pero interrelacionados.

El primero consiste en factores **habilitantes**, como los cambios macropolíticos, incluidos el colapso de la Unión Soviética y la apertura de China al mundo, la aparición de empresas de transporte aéreo de bajo costo, la creación de redes mundiales de comunicación en tiempo real, y la redefinición de las identidades individuales y familiares en términos transnacionales. Combinados, representan posibilidades casi ilimitadas de creación de redes, intercambio de conocimientos e información sobre oportunidades. El segundo conjunto – posiblemente más importante – es el de los factores **causantes** derivados de la interrelación de importantes variables socioeconómicas, cuya comprensión no es del todo clara, y que forman parte de complejas ecuaciones internacionales. Pritchett (2006) identifica cinco de esas fuerzas motrices.

El primero de esos factores se refiere a las disparidades de los ingresos y de las oportunidades de empleo entre los países y regiones, y dentro de ellos mismos, particularmente a los pronunciados gradientes económicos entre los países desarrollados y los

países en desarrollo. Según Pritchett, la existencia de gradientes de salarios de 2 a 1 y de 4 a 1 entre los países de origen y los países de destino fue la causa de los desplazamientos en masa de trabajadores en el siglo XIX. En la actualidad, las disparidades en los salarios reales suelen alcanzar la relación 10 a 1.

El segundo factor se refiere a las desigualdades demográficas cada vez mayores a escala mundial. En resumen, aunque la población de los países de bajos ingresos aumentará considerablemente en los próximos 50 años, la población de los países de ingresos altos aumentará a un ritmo mucho más lento. Simultáneamente, las poblaciones de estos últimos países continuarán envejeciendo. Cabe esperar que el porcentaje de personas mayores de 60 años en las regiones más desarrolladas registre un crecimiento que pasará del 21 por ciento en 2007 al 32 por ciento en 2050, mientras que el número de niños registraría una disminución del 17 por ciento al 16 por ciento. En otras palabras, en 2050 los países industrializados tendrán el doble de personas mayores de 60 años que de niños (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas, 2007). Las disparidades demográficas darán lugar a migraciones desde dos direcciones opuestas: por un lado, la reducción y el envejecimiento de la población en los países industrializados estimulará la demanda de trabajadores migrantes y, por el otro, una gran cantidad de trabajadores jóvenes de los países en desarrollo buscarán trabajo y oportunidades de vida en el extranjero (Lawson et al., 2004).

El tercer factor guarda relación con la liberalización de las corrientes de bienes, capital y servicios – incluidas las comunicaciones – en prácticamente todas las regiones del mundo. En tales circunstancias, las presiones sobre la movilidad laboral tienden a aumentar, especialmente si la comunidad internacional puede obtener considerables beneficios económicos del levantamiento de las restricciones a la movilidad de los trabajadores.

El cuarto factor se refiere a la demanda actual y futura, en los países desarrollados y países en desarrollo de ingresos medianos, de servicios que requieren un bajo nivel de especialización (por ejemplo, en los sectores de la atención domiciliar o de la hostelería), lo que obedece a una combinación de factores como el aumento de la productividad, el mayor acceso a la educación superior, ingresos más elevados, la renuencia de los nacionales a desempeñar ciertos trabajos que se consideran de poco prestigio, el envejecimiento de la población y la globalización de la actividad manufacturera. Los adelantos tecnológicos (especialmente la automatización) pueden contribuir en cierta medida a contrarrestar ese fenómeno, pero, como señala Pritchett (2006), el proceso de sustitución del trabajo por capital tiene limitaciones evidentes: aunque es posible imaginar una situación en que dispositivos dotados de inteligencia artificial sustituyan cada vez más al hombre como proveedor de servicios, es poco probable que esos adelantos sustituyan por completo al personal de enfermería en los hospitales o al personal de servicio de los restaurantes y hoteles.

Por último, hay que tener en cuenta la mayor presión hacia el desplazamiento de población a través de los cambios en la población que desean determinados países o regiones. En pocas palabras, una gran reducción de la demanda de mano de obra en un lugar en particular (como ha ocurrido en muchos países en desarrollo en los últimos tiempos, por ejemplo a consecuencia de cambios en la agricultura, en el clima o en los recursos) crea una presión bastante fuerte hacia la emigración.

El impacto neto de todos esos factores es un contexto mundial en el que la migración se considera cada vez más: a) en el plano individual, como una opción que vale la pena incluir en los planes de vida (aunque no sea una opción que necesariamente ejerzan la mayoría de las personas – ya que aproximadamente el 97 por ciento (OIM, 2003) de la población mundial

opta en casi todos los casos por **no** emigrar)<sup>3</sup>; y b) en el plano nacional, como un importante factor que se debe tener en cuenta en la planificación económica y comercial, tanto de los gobiernos como del sector privado. El elemento central de esos planes es el interés en el empleo.

En resumen, la globalización ofrece un abanico casi ilimitado de oportunidades y posibilidades de creación de asociaciones. Un mundo conectado por líneas de comunicación rápida en tiempo real y sitios de búsqueda en Internet, en el que es posible acceder a grandes bases de datos de información con sólo hacer clic en el ratón, es también un mundo que ofrece acceso casi instantáneo a información sobre oportunidades en el mercado laboral. Asimismo, la globalización da lugar a una poderosa dinámica socioeconómica que se hace sentir a través de las fronteras: desigualdad de ingresos, desequilibrio demográfico y discrepancias en el mercado laboral, que se combinan para producir corrientes migratorias cada vez más dominadas por la búsqueda de una vida mejor a través de oportunidades de trabajo más ventajosas.

### **La Migración Laboral, un Aspecto Clave de la Movilidad Humana y de la Economía Mundial**

El actual interés en la migración con fines relacionados con el trabajo, claramente discernible, por ejemplo, en las preocupaciones de orden político que se aprecian dentro de la Unión Europea, es tanto más notable debido al predominio de las cuestiones relacionadas con el asilo y la migración irregular en los programas normativos de numerosos países en los últimos tres decenios del siglo XX. El panorama migratorio mundial y las deliberaciones internacionales relativas a ese ámbito han estado dominados por una sucesión de crisis humanitarias y de refugiados: en Asia, el éxodo de ciudadanos

<sup>3</sup> Como ocurre en el caso del factor 2 anteriormente mencionado, la migración se entiende aquí en el contexto del traslado a un país que no es el país de nacimiento, por un período de 12 meses o más.

de Viet Nam, Camboya y Lao, por tierra y mar; en el Oriente Medio, un gran número de personas desplazadas por la Guerra del Golfo; en los Balcanes, éxodos masivos de Bosnia y Herzegovina y Kosovo; y, en África, desplazamientos y salidas de la República Democrática del Congo, Rwanda y el Sudán, por ejemplo. Entre 1992 y 2001, sólo en Europa Occidental, más de cuatro millones de personas solicitaron asilo (ACNUR, 2002). La consecuencia natural fue que la comunidad internacional hubo de intervenir principalmente en relación con cuestiones de protección y asistencia humanitaria. Como suele ocurrir, tales cuestiones tenían que ver con temas relacionados con la política migratoria, como la integración, el control en fronteras o la trata de personas, pero que revestían un interés secundario o tangencial. Se disponía de escaso espacio político para examinar enfoques más amplios e incluyentes de la gestión de la migración.

Por lo tanto, el cambio gradual de la perspectiva política hacia una visión más amplia del carácter y la prevalencia de la movilidad humana puede atribuirse, por lo menos en parte, a una disminución del número de solicitudes de asilo presentadas a los países industrializados. Desde 2001, las solicitudes de asilo en los países industrializados han disminuido en un 49 por ciento; el número total de solicitudes en 2005 fue el más bajo desde 1987 (ACNUR, 2006).<sup>4</sup> Otro factor contribuyente puede haber sido el reconocimiento de que abordar de manera aislada cuestiones de migración tales como la integración o el retorno no es un procedimiento particularmente eficaz. De mayor importancia, sin embargo, fue el redescubrimiento, al término del milenio, de las repercusiones económicas de la migración laboral en los países de origen, en primer lugar, por la magnitud de las corrientes de remesas mundiales y, en segundo lugar, por su grado de arraigo en la estructura de la actividad económica mundial. La migración laboral se

reconoce ya como una parte integrante del panorama económico mundial.

Una poderosa dinámica de producción mundial contribuye ahora a asegurar que los patrones de oferta y demanda de mano de obra funcionen a lo largo y ancho de las fronteras internacionales. Figura, en primer lugar, la búsqueda constante de productividad y del lugar que debe ocupar el trabajador migrante en las complejas ecuaciones que deben traducirse en los mejores resultados económicos. Otro importante factor es la necesidad cada vez mayor de servicios humanos, especialmente en las economías desarrolladas, donde el envejecimiento de la población exige asistencia personal continua y los progenitores que trabajan y gozan de una situación económica próspera pueden pagar los servicios de personas que se ocupen del cuidado de los niños y de las labores domésticas en general. Debe tenerse en cuenta la creciente escasez de trabajadores dispuestos a realizar tareas poco especializadas o semiespecializadas en las economías industrializadas, no solamente en el sector de la prestación de cuidados o atención, sino también en la agricultura, la construcción, la hostelería y otros sectores de servicios. Por último, se concede gran importancia a la gestión de la información y los conocimientos, factor del que se tienen múltiples ejemplos en la fiera competencia internacional en relación con personal dotado de conocimientos en materia de gestión y procesamiento de datos, en el reconocimiento del valor de los trabajadores multilingües y procedentes de distintos entornos culturales, y en el reconocimiento de la capacidad de adaptación como valioso elemento de trabajo.

### Cuestiones y Dificultades Políticas de Gran Envergadura

Esta situación en rápida evolución plantea retos normativos que requieren una actitud innovadora y, lo que es más importante aún, renovados esfuerzos de cooperación entre las numerosas partes interesadas

<sup>4</sup> No obstante, esta tendencia descendente fue más moderada en 2006 y 2007 (ACNUR, 2007, 2008).



si se quieren alcanzar soluciones eficaces. Tres grupos de retos en materia de política, distintos pero estrechamente relacionados, son de interés central para el presente informe.

El primero, ya mencionado en el título, se refiere a la identificación de estrategias eficaces de gestión de la movilidad laboral internacional, en los planos nacional, regional y mundial. Para ello es preciso comprender las características y la magnitud de las corrientes migratorias laborales actuales y futuras y el modo en que se insertan en la economía mundial –claramente demostradas a través de la existencia de mercados internacionales específicos en sectores tales como la tecnología de la información y los servicios de salud; pero evidentes también en sectores de baja especialización como las industrias de la hostelería y la construcción o los servicios domésticos, donde los trabajadores migrantes cubren las insuficiencias del mercado laboral para satisfacer las necesidades de servicios de las sociedades prósperas. Se plantean, asimismo, múltiples cuestiones sobre la evaluación de los tipos y niveles de las necesidades; el establecimiento de políticas y programas para atender a las necesidades laborales mediante una oferta adecuada; la formación que debe impartirse tanto en materia de aptitudes laborales como de adaptación a los entornos de trabajo en el extranjero; las prácticas de contratación justas y simplificadas; y la evaluación de las actividades de los programas. Dado el carácter tan reciente del examen de esas cuestiones en muchos países, los aspectos relativos a la infraestructura administrativa y la consolidación institucional también adquieren gran importancia.

El segundo grupo de dificultades se refiere a la relación entre la migración y el comercio: hace 40 años atrás, la comunidad internacional inició las negociaciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) que, a su vez, condujo al establecimiento de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), negociado bajo los

auspicios de la OMC. Es interesante observar que la comunidad internacional podría haber actuado de otra manera; las naciones del mundo **podrían** haber optado por economías de gran autonomía, cerradas y muy protegidas. **Podrían** haber decidido que la insularidad económica era un pequeño precio a pagar para conservar sólidas identidades nacionales, tranquilidad y armonía sociales y un máximo de seguridad dentro de sus fronteras. Sin embargo, optaron por el establecimiento de redes mundiales de sistemas de producción y una mayor facilitación y simplificación de las corrientes comerciales.

Las negociaciones sobre la liberalización del comercio mundial han dado como resultado una considerable reducción de los obstáculos al comercio de bienes y capital, posibilitando beneficios económicos mundiales muy importantes pero con una distribución desigual. Los obstáculos a la circulación de las personas, sin embargo, siguen siendo un impedimento constante y considerable para mejorar los ingresos económicos mundiales derivados del comercio, ingresos que según las predicciones deben superar los provenientes de una mayor liberalización en otros sectores y beneficiar por igual a las economías desarrolladas y en desarrollo. Hay muchas líneas de acción prometedoras por explorar en este ámbito, que van desde amplias iniciativas multilaterales como las que se ofrecen en el marco del Modo 4 del AGCS (véase el Recuadro Int. 1), pasando por oportunidades de movilidad laboral vinculadas a actividades regionales de liberalización del comercio, hasta planes de movilidad laboral bilaterales y políticas unilaterales más abiertas. En cada caso, una cuestión fundamental es la que se refiere al grado en que el avance en los acuerdos de comercio internacionales, por sí solos o a través de iniciativas complementarias ajenas a las conversaciones comerciales, puede facilitar el movimiento de las personas de manera ordenada, previsible, segura y mutuamente beneficiosa.

## Recuadro Int. 1

### Situación de los Progresos Alcanzados en las Negociaciones en el Modo 4 del AGCS

De conformidad con lo previsto en el artículo XIX del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), en 2000 se entabló una nueva ronda de negociaciones sobre servicios multilaterales. Con el establecimiento del Programa de Doha para el Desarrollo (PDD) en noviembre de 2001, los servicios pasaron a formar parte de una ronda de negociaciones más amplia.

El Modo 4 se define en el apartado d) del párrafo 2 del artículo 1 del AGCS como “el suministro de un servicio ... por un proveedor de servicios de un Miembro mediante la presencia de personas físicas de un Miembro en el territorio de cualquier otro Miembro” (es decir, una persona que es un proveedor de servicios, como podría ser un banquero o un arquitecto, está presente en un país extranjero para prestar el servicio). Una persona “física” es un ser humano en contraposición a una entidad meramente jurídica, como una empresa. El Modo 4 es un importante componente de las negociaciones sobre los servicios y ha sido señalado por una serie de Miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC), especialmente países en desarrollo, como una de las esferas en las que intentan mejorar los compromisos de apertura de mercados.

Hasta fines de 2005, las negociaciones en el Modo 4, como en todos los demás sectores de servicios, se celebraron sobre la base de intercambios de peticiones y ofertas. A finales de marzo de 2003, los Miembros empezaron a presentar, esta vez a la totalidad de Miembros, ofertas iniciales relativas a compromisos mejorados, y tras esas ofertas iniciales se presentaron ofertas revisadas hasta finales de mayo de 2005, sobre la base de un proceso continuo de consultas bilaterales.

Sin embargo, la mayoría de los observadores consideró que ese proceso de negociación bilateral había dado resultados muy modestos. El Presidente del Consejo del Comercio de Servicios en Sesión Extraordinaria, el órgano de la OMC que supervisa las negociaciones sobre los servicios, resumió los sentimientos prevalecientes en cuanto a los progresos alcanzados tras dos rondas de ofertas diciendo que, “se ha reconocido ampliamente que la calidad general de las ofertas iniciales y revisadas es insatisfactoria. Se crearían pocas oportunidades para los proveedores de servicios, si es que se crea alguna”.<sup>1</sup>

En general, esa afirmación se aplica a todas las esferas de servicios y, en particular, al Modo 4, ámbito tradicionalmente delicado. De un total de aproximadamente 70 ofertas (contada la Comunidad Europea como una sola entidad), menos de la mitad proponían mejorar los compromisos en el Modo 4. Todas las mejoras se aplicarían horizontalmente, es decir, de la misma manera para todos los sectores de servicios comprendidos en las listas de los Miembros. Aunque esto refleja el carácter horizontal de muchos regímenes de inmigración, en la práctica también supone que el común denominador más bajo determinará las condiciones del acceso en toda la economía de servicios.

Las principales mejoras en los compromisos en el Modo 4 ofrecían nuevas categorías de personas físicas no vinculadas a una presencia comercial en el extranjero (por ejemplo, proveedores de servicios profesionales autónomos); mayor claridad en la aplicación de “pruebas del mercado de trabajo” o “pruebas de necesidades económicas” y/o la reducción de su ámbito de aplicación, la supresión de medidas discriminatorias tales como prescripciones en materia de nacionalidad o residencia, y períodos de permanencia prolongados. Sin embargo, esas mejoras no están distribuidas equitativamente entre las distintas ofertas y la mayoría de las listas siguen restringiendo considerablemente el acceso en el Modo 4, particularmente para las personas cuyos desplazamientos no están directamente relacionados con un establecimiento comercial. Por último, muy pocas ofertas incluyen compromisos adicionales sobre cuestiones tales como la transparencia de los reglamentos o procedimientos administrativos, o requisitos en materia de visados en el Modo 4.

A pesar de un inicio un tanto desalentador, las negociaciones sobre los servicios recibieron un nuevo impulso gracias a la Declaración Ministerial de Hong Kong de diciembre de 2005, en la que los Miembros acordaron intensificar las negociaciones de conformidad con un conjunto de objetivos, enfoques y calendarios. En particular, los Miembros acordaron guiarse “en la máxima medida posible” por una serie de objetivos, algunos de ellos relacionados específicamente con el Modo 4, asegurando al mismo tiempo una flexibilidad apropiada para los países en desarrollo (mejora de los compromisos en relación con las categorías de personas vinculadas y desvinculadas de la presencia comercial, la supresión o reducción de pruebas de necesidades económicas y la prórroga de la duración de estancia autorizada).<sup>2</sup> Con respecto a los enfoques, la Declaración también prevé la posibilidad de efectuar las peticiones/ofertas a través de negociaciones multilaterales.

Ateniéndose a ese mandato, se presentaron más de 20 peticiones colectivas, incluida una en el Modo 4, y se celebraron dos rondas de deliberaciones multilaterales a comienzos de 2006. La petición colectiva sobre el Modo 4, auspiciada por unos 15 países en desarrollo, está dirigida a nueve países Miembros desarrollados. Como cabe esperar, la petición se centra en mejores compromisos para las categorías de personas físicas cuyos movimientos están desvinculados de un establecimiento comercial en el extranjero. En particular, se busca el acceso a una serie de sectores de “proveedores de servicios por contrata”, es decir, personas que se trasladan al extranjero para proporcionar un servicio de conformidad con un contrato suscrito entre su empleador, sin presencia comercial en el país sede, y un consumidor de servicios, y de “profesionales independientes”, es decir, proveedores de servicios profesionales autónomos.

Los resultados de las negociaciones multilaterales debían reflejarse en una segunda serie de ofertas revisadas, que se presentarían el 31 de julio de 2006. Sin embargo, todas las negociaciones en el marco del Programa de Doha para el Desarrollo se suspendieron justo una semana antes, a consecuencia, principalmente, del estancamiento de las negociaciones relativas a la agricultura y el acceso a los mercados para los productos no agrícolas. Esas negociaciones sólo se reanudaron plenamente en febrero de 2007. Debido a la suspensión, sin embargo, no existe actualmente un calendario para la presentación de una segunda serie de ofertas revisadas. Los Miembros parecen estar de acuerdo en que sólo deberá establecerse un nuevo calendario tras haberse alcanzado un avance en las negociaciones sobre la agricultura y el acceso a los mercados para los productos no agrícolas.

#### Notas:

<sup>1</sup> Documento de la OMC TN/S/20 de 11 de julio de 2005.

<sup>2</sup> Documento de la OMC WT/MIN(05)/DEC de 22 de diciembre de 2005, Anexo C.

**Fuente:** Antonia Carzaniga, OMC.

Un tercer e importante grupo de cuestiones gira en torno a la compleja relación entre la migración y el desarrollo, tema de las deliberaciones del Foro Mundial celebrado en Bruselas en julio de 2007 (véase el Recuadro Int. 2). La contribución cada vez más importante de la migración laboral a la economía mundial ha sido objeto de una exhaustiva tarea de investigación y también de observaciones en los últimos años (OIM, 2005; Banco Mundial, 2006; FMMD, 2008), siendo uno de los principales temas de interés la considerable contribución de los migrantes al desarrollo de los países de origen a través de la transferencia de conocimientos, aptitudes, inversión y remesas. Se estima que en 2007 las corrientes de remesas registradas alcanzaron la suma de 337.000 millones de dólares a escala mundial (en términos nominales, un asombroso 99 por ciento de aumento con respecto a cinco años atrás), de los cuales 251.000 millones de dólares se enviaron a países en desarrollo (Ratha et al., 2008). Sin embargo, quedan por responder cuatro importantes preguntas relativas a la formulación de políticas:

- ¿Qué se puede hacer para reducir los costos de transferencia de las remesas y promover su circulación a través de canales formales?
- ¿Qué condiciones habría que crear para alentar la utilización de las remesas en actividades de desarrollo sostenible, teniendo presente que se trata de fondos privados?
- ¿Qué estrategias se necesitan para asegurar que la migración laboral no ocasione el agotamiento de la base de competencia técnica en los países de origen en desarrollo?
- ¿Qué clases de asociaciones pueden forjarse entre los gobiernos y las diásporas para consolidar las repercusiones positivas de las remesas en el desarrollo de los países de origen?

Aunque se trata de preguntas intrínsecamente importantes, revisten un carácter aún más crítico porque la experiencia reciente ha demostrado que son una plataforma de reunión excepcional, en la que los países de origen, de tránsito y de destino pueden trabajar juntos para alcanzar objetivos comunes.

Como tales, se han incluido en los programas de numerosos procesos consultivos regionales, como los de las Consultas Ministeriales sobre el empleo y los contratos de trabajo en el extranjero para los países de origen de Asia (Proceso de Colombo), el Diálogo de Abu Dhabi, la Conferencia Regional sobre Migración

en América Central y del Norte (Proceso de Puebla) y el Diálogo sobre Migración en África Meridional.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> El Recuadro 13.4 contiene información de carácter general sobre los principales procesos consultivos regionales, con referencia específica a la movilidad laboral.

## Recuadro Int. 2

### Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD)

El Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD), establecido en Bruselas en julio de 2007, sentó las bases de un nuevo proceso consultivo internacional sobre la política y la práctica en materia de migración y desarrollo. El Gobierno belga, se hizo eco del llamamiento efectuado durante el Diálogo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, celebrado en el marco de la Asamblea General un año antes, en relación con el establecimiento de un foro oficioso, no vinculante, orientado por los gobiernos, en el ámbito de la migración y el desarrollo. El foro debía establecerse al margen del sistema de las Naciones Unidas, pero estaría vinculado a dicha Organización por intermedio de un Representante Especial del Secretario General.

Durante la reunión de Bruselas, más de 150 gobiernos y diversas organizaciones internacionales y de la sociedad civil participaron en grupos de debate sobre temas de interés común y buenas prácticas. Uno de los principales temas de las sesiones de mesa redonda, “Desarrollo del capital humano y la movilidad del trabajo”, fue el de los entornos normativos que podrían maximizar los efectos positivos de la migración laboral y minimizar los riesgos para los migrantes, sus familiares y las actividades de desarrollo de los países de origen y de acogida. Con frecuencia, las mejores políticas no son las que se refieren específicamente a la migración o al desarrollo: por ejemplo, la aplicación de estrategias coherentes en materia de formación especializada y distribución y retención de la fuerza laboral puede ayudar a evitar el éxodo intelectual en los países más pobres.

La reunión confirmó que los migrantes que disfrutan de protección y ayuda social y económica tienden a ser los que más pueden contribuir al desarrollo, tanto en el país de origen como en el de acogida. Los mejores medios de alcanzar ese resultado consisten en aplicar políticas que establezcan una mayor vinculación de la planificación de la migración con la planificación del mercado laboral; asegurar la utilización de contratos laborales normalizados para la realización de trabajo decente; informar, orientar e impartir formación a los migrantes; reglamentar las actividades de los contratistas, empleadores y otras agencias no estatales; ocuparse de las cuestiones relativas a la mujer y la familia; y fortalecer la participación de la diáspora en las actividades que se llevan a cabo en el país de origen.

Se analizaron nuevas políticas, incluida la manera de reducir los costos iniciales de la migración, que suelen ser muy elevados y pueden exceder los costos finales de las operaciones de transferencia de las remesas, con efectos negativos en los posibles beneficios económicos de la migración. Se ofrecieron algunas soluciones basadas en el mercado y, tras la reunión de julio, los gobiernos estudiaron la eficacia del suministro de servicios de intermediación financiera que ofrecieran préstamos y créditos en condiciones favorables a los migrantes para cubrir los costos de la migración. La migración circular se examinó como forma innovadora de combinar los intereses de los países desarrollados en cubrir sus necesidades laborales con flexibilidad y dentro de un marco legal, con las necesidades de los países en desarrollo relativas al ingreso a mercados laborales más ricos y la obtención de los beneficios que se derivan del capital y las aptitudes acumuladas por los migrantes, así como de la circulación de los conocimientos especializados de las diásporas.

Grupos constituidos por representantes de los gobiernos y organismos especializados presentarán una serie de medidas concretas de seguimiento de estas cuestiones en la próxima reunión del FMMD, que acogerá el Gobierno de Filipinas en Manila en octubre de 2008. Véase también el sitio Web del FMMD: <http://government.gfmd2008.org/> y FMMD, 2008.

#### Nota:

<sup>1</sup> Los tres temas principales de las sesiones de Mesa Redonda fueron “Desarrollo del capital humano y la movilidad del trabajo”, “Las remesas de fondos y otros recursos de las diásporas” y “La coherencia política e institucional”.

**Fuente:** Irena Omelaniuk, Asesora Superior del FMMD

Importantes como son, estos tres grupos de retos fundamentales no pueden examinarse sin tener en cuenta una amplia gama de delicadas cuestiones interrelacionadas, que se abordan en el presente informe no como temas separados sino como cuestiones fundamentales para el debate, según proceda.

El conjunto de problemas más importante y de interés inmediato, tanto para los países de origen como de destino, abarca los derechos humanos y laborales y el estatuto de los trabajadores migrantes. Los problemas por resolver trascienden con creces la incuestionablemente importante formulación y aplicación de normas mínimas de protección. En un mercado laboral globalizado, los trabajadores migrantes procuran cruzar las fronteras internacionales debido, en parte, a que obtienen, como mínimo, ventajas potencialmente competitivas en términos de aptitudes, posibilidades de ingresos y atributos culturales. Lo difícil aquí es contar con un régimen normativo que asegure que esas ventajas competitivas sean favorables y permitan la puesta en práctica de tales aptitudes, evitando al mismo tiempo que los trabajadores migrantes se conviertan en “mercancías”.

Otras cuestiones, distintas de los derechos propiamente dichos, pero con los que guardan estrecha relación, son las relativas a la gestión de la interrelación entre los migrantes y la comunidad de acogida. Sociedades que solían ser relativamente homogéneas y cohesivas se caracterizan ahora cada vez más por múltiples capas de diversidad social y, en ese contexto, cuestiones de política como la asimilación, la integración y el multiculturalismo, la lucha contra la discriminación y la xenofobia y el delicado tema del derecho a disfrutar de beneficios y servicios sociales, deben examinarse nuevamente a la luz de las circunstancias migratorias en evolución. Inclusive conceptos sólidamente establecidos, como la ciudadanía, deben volver a examinarse teniendo en cuenta las tendencias hacia la doble ciudadanía y el fenómeno de la transnacionalidad.

En tales circunstancias, ya no es posible que los países de destino simplemente apliquen cualquiera de los modelos de política que se han utilizado en el pasado. Se hace frente al reto de mantener los valores y estructuras sociales básicos cuando menos bajo examen, para alcanzar un equilibrio eficaz entre la conservación de las identidades nacionales y los reajustes en respuesta a los cambios en la dinámica social, que suelen ser exacerbados por la llegada de nuevos migrantes permanentes o temporales.

La gestión de las cuestiones de seguridad es otro tema básico y de facetas múltiples, de gran interés. Es prerrogativa soberana de cada país determinar quién ingresa y permanece en su territorio, con qué propósito y bajo qué condiciones. Las sociedades abiertas hacen frente al problema de cómo reglamentar y facilitar la entrada legítima y de protegerse, al mismo tiempo, contra las amenazas del terrorismo y la delincuencia internacionales, con inclusión de la trata y el contrabando de seres humanos. El problema es mundial. Según ciertas estimaciones, el contingente de migrantes irregulares podría representar entre el 10 y el 15 por ciento del total de la población de migrantes (OIT, 2004). Sin embargo, dado que la gran mayoría de migrantes irregulares entran en los países a través de canales no oficiales y se quedan a vivir y trabajar allí sin contar con la debida autorización, o tras ingresar de manera oficial pasan a una situación de irregularidad, resulta imposible verificar esa cifra únicamente sobre la base de los datos oficiales actualmente disponibles. Lo cierto, sin embargo, es la vulnerabilidad del trabajador migrante irregular a la explotación, la victimización y el abuso.

Con frecuencia mal utilizado o mal entendido, el término “feminización de la migración” indica, sin embargo, una importante cuestión del ámbito de la migración contemporánea. El porcentaje de mujeres en las corrientes migratorias mundiales no ha fluctuado marcadamente en los últimos decenios, pero lo que sí ha cambiado es el papel que desempeñan las mujeres y las repercusiones en los procesos

migratorios. Por un lado, la migración puede ser un elemento de empoderamiento de la mujer al darle acceso a oportunidades de trabajo en el extranjero, permitirle obtener ingresos independientes y contribuir así al bienestar de sus familias a través de las remesas que envían a sus hogares en los países de origen. Por otro lado, por ser mujeres y extranjeras, generalmente trabajan en sectores no reglamentados o no estructurados, en los cuales hay segregación de

género y se requiere un nivel bajo de especialización, como el trabajo doméstico, y por lo tanto son vulnerables a múltiples formas de discriminación en el mercado laboral y su acceso a servicios adecuados de tipo social y de salud puede ser limitado (véase el Recuadro Int. 3). En consecuencia, existe una clara necesidad de integrar la dimensión de género en la formulación de la política migratoria.

### Recuadro Int. 3

#### La Migración Laboral de la Mujer y las Cuestiones de Género

Casi la mitad del total de trabajadores migrantes son ahora mujeres, siendo mayor el número de ellas que emigran de manera independiente y como sostén principal de la familia, y no como acompañantes de familiares de sexo masculino (Martin, 2005). Aunque hay mujeres en prácticamente todas las profesiones, las que poseen conocimientos especializados tienden a buscar empleo en las que podrían clasificarse en términos generales como profesiones de vocación social (educación, trabajo social y salud, en particular el cuidado de enfermos) (Jolly y Reeves, 2005). En todos los niveles de especialización la migración laboral de la mujer se concentra en ocupaciones vinculadas a las funciones tradicionales de su sexo. Hay cada vez más demanda en aquellos sectores laborales que sólo requieren un bajo nivel de calificación y que no ofrecen buenas remuneraciones, como el trabajo doméstico y el cuidado de niños, ancianos y personas con discapacidad. Muchas mujeres migrantes también trabajan en labores de limpieza por contrata o en hoteles sirviendo las mesas, así como en las industrias de la hostelería y del espectáculo (Moreno-Fontes Chammartin, 2006), mientras que otras se desempeñan como vendedoras en establecimientos comerciales, o son contratadas en las industrias manufactureras que hacen uso intensivo de mano de obra, como el ensamblaje de componentes microelectrónicos o la fabricación de prendas de vestir y productos textiles, y también en los sectores no estructurados. En muchos casos, las mujeres sustituyen a los hombres que dejan sus puestos para ir a trabajar en países más ricos.

La migración puede constituir una fuente vital de ingresos para las migrantes y sus familiares, proporcionándoles mayor autonomía, confianza en sí mismas y prestigio social. Al mismo tiempo, las migrantes, especialmente si se encuentran en situación irregular, están doblemente expuestas a la explotación – como migrantes y como mujeres. Tanto en los países de origen como de destino, las mujeres migrantes pueden ser víctimas de actitudes negativas hacia cualquier tipo de trabajo de la mujer, actitudes que afectan su derecho a salir del país sin autorización, a recibir educación superior o formación y a desempeñar ciertas ocupaciones.

En términos globales, la OIT informa que los problemas que se encuentran con mayor frecuencia en relación con las condiciones de trabajo de las mujeres migrantes son baja remuneración, tareas muy arduas, gran número de horas de trabajo y períodos de descanso inadecuados, limitadas facilidades de formación y escasas posibilidades de adelanto profesional. En algunos países, esas trabajadoras no gozan de libertad de circulación. Los trabajos que desempeñan las migrantes suelen ocupar los últimos peldaños de la escala laboral y dichas trabajadoras por lo general no están amparadas por la legislación laboral u otros sistemas de seguridad y bienestar social, o sólo tiene una protección social insuficiente (OIT, 1999). El ejemplo más notable es el del trabajo doméstico, donde la protección es mínima y frecuentemente se señalan casos de abuso psicológico, físico y sexual (UNESCO, 2002). Las trabajadoras domésticas pueden verse obligadas a pasar por una prueba de detección del embarazo, y si los resultados son positivos pueden ser deportadas de inmediato (Engle, 2004; CARAM Asia, 2004). Las trabajadoras del hogar por lo general no reciben una atención de salud adecuada, o se les niega atención y tratamiento médicos. Las que solicitan ayuda pueden verse en una situación en que las agencias las acusen de negarse a trabajar y de crear problemas (Mughal y Padilla, 2005). Las medidas para proteger a esas trabajadoras pueden tener consecuencias imprevistas y paradójicas: por ejemplo, cuando el Gobierno de Bangladesh decretó una prohibición de la migración de mujeres con fines de trabajo doméstico, para así proteger la dignidad de la mujer en el extranjero, numerosas mujeres continuaron emigrando a través de canales no oficiales, en respuesta a la gran demanda internacional de trabajadoras domésticas, con lo que su vulnerabilidad era aún mayor (UN-INSTRAY y OIM, 2000).

Hew (2003) llevó a cabo un estudio antropológico particularmente interesante sobre las trabajadoras y sus familias en Sarawak (Malasia), entrevistando para ello a 50 mujeres que habían migrado internamente de regiones rurales a zonas urbanas para trabajar en el sector de los servicios (en restaurantes y cafeterías, como empleadas domésticas, efectuando labores de limpieza, como amas de llave en hoteles, y atendiendo a los clientes en estaciones gasolineras). Esa migración obedecía, en parte, a razones de tipo económico, pero una importante motivación era también la posibilidad de “modernizarse”. Aunque su tipo de trabajo era repetitivo, sucio, “sin futuro”, y frecuentemente requería el trabajo en turnos, las mujeres rara vez se quejaban: sus principales objetivos eran vivir en la ciudad, ser independientes, enviar dinero a sus hogares. El trabajo era simplemente un medio de lograr todo eso – no esperaban que fuese estimulante y adoptaban una actitud bastante práctica. Las mujeres gravitaban hacia los sectores de empleo con predominio de mujeres, sin duda a causa de prácticas de empleo discriminatorias, pero parcialmente también por su propia percepción del concepto de empleo adecuado y seguro. No se sentían víctimas de sus empleadores ni de prácticas de trabajo opresivas.

Carling (2005) también utiliza el ejemplo de la migración proveniente de Filipinas para protestar contra la idea de “sufrimiento y sacrificio” que se asocia a la migración de la mujer. Para las trabajadoras domésticas filipinas en Italia, la migración puede ser una posibilidad de equilibrar sus propios intereses y su espíritu de sacrificio de cara a sus familias: la migración es una oportunidad de conocer el mundo, de alejarse de las funciones de género estrictamente definidas dentro de la familia y, posiblemente, de abandonar un matrimonio infeliz. El autor también analiza una cadena global de prestación de servicios de atención de otras personas, en la que intervienen las migrantes: las mujeres de los países ricos, que ocupan cargos profesionales, necesitan ayuda para la atención de sus familias y sus viviendas. La demanda de servicio doméstico es cubierta por las migrantes de países en desarrollo como Filipinas. En el país de origen, la migrante que se ocupa del cuidado de otras personas, a su vez contrata a una trabajadora doméstica, proveniente de una familia no migrante y con menos recursos económicos, para que viva y trabaje en su casa, ocupándose del cuidado de su familia durante su ausencia, o recurre a su madre u otros miembros de la familia en busca de ayuda, pero la ausencia de la madre de la familia no migrante crea, a su vez, la necesidad de que alguien atienda a sus propios hijos – y puesto que no tiene la posibilidad de pagar el salario de una trabajadora doméstica, esa labor suele estar a cargo de una de las hijas mayores mientras la madre está fuera del hogar.

**Fuente:** Mary Haour-Knipe, *Asesora Independiente, Ginebra, Suiza.*

Queda, por último, la cuestión de la salud de los migrantes, que se deriva del reconocimiento de que la ampliación y diversificación de las corrientes de población crean puntos de unión entre entornos de trabajo y de vida muy distintos. A medida que los sistemas modernos de transporte y comunicaciones superan la distancia física, la comunidad internacional se va convirtiendo en una comunidad globalizada en la que los riesgos y los beneficios para la salud se comparten en cierta medida. Por lo tanto, la inclusión de una dimensión de salud de los migrantes en los sistemas de salud pública es un tema que adquiere cada vez mayor prioridad en los programas de los gobiernos y entre los promotores de salud en todo el mundo. Las estrategias de salud pública se ocupan ahora, cada vez más, de la cuestión de los derechos de los migrantes a los servicios de salud; de adaptar los servicios de salud generales a las necesidades de poblaciones culturalmente diversas en respuesta

a problemas de salud específicamente relacionados con la movilidad, como la tuberculosis, el VIH/SIDA o la gripe aviar; y de proporcionar información sobre problemas y riesgos de salud vinculados a la migración. Al centro de todas esas preocupaciones está la necesidad de comprender mejor los cambios en el estado de salud psicosocial y física de las personas conforme avanzan por las diferentes etapas de su experiencia migratoria, desde la preparación, pasando por el viaje, la llegada y la adaptación al nuevo entorno laboral, hasta la reinserción en el contexto del hogar una vez que regresan a sus países de origen.

Todos esos problemas están siendo abordados con criterio *ad hoc* por la comunidad internacional, pero subsiste la necesidad de una **estrategia global amplia y coherente para adecuar mejor la demanda de trabajadores migrantes a la oferta**



**en condiciones seguras, humanas y ordenadas.** El propósito de *Las Migraciones en el Mundo en 2008* es calibrar el carácter y la magnitud de esa necesidad y determinar las respuestas normativas disponibles.

## Estructura del Informe

El presente informe sobre las migraciones en el mundo difiere de anteriores versiones en algunos aspectos importantes de estructura y contenido. En primer lugar, se ha optado por centrar más atención en los desplazamientos por motivos económicos, especialmente en los relacionados con el trabajo; en segundo lugar, se hace mayor hincapié en la **movilidad**, incorporando un conjunto más amplio de comportamientos migratorios que los comprendidos en la **migración**, definida en términos limitados. Esto obedece a razones obvias: en el pasado, la migración se vinculaba predominantemente a un tipo de movimiento conducente a un cambio de residencia permanente en otro país. Esa vinculación se dejó sentir con tanta intensidad que durante el último tercio del siglo XX, los gobiernos de algunos países se referían a ellos mismos como espacios “con migración” o “sin inmigración”. Hoy en día se reconoce que el comportamiento migratorio, especialmente si guarda relación con el trabajo, es mucho más complejo de lo que da a entender esa clasificación tan simplificada. El desplazamiento a corto plazo es preferido ahora por un grupo bastante numeroso de trabajadores. El desplazamiento en varias etapas es otra opción que comúnmente se ejerce, ya que los migrantes se desplazan de un lugar a otro en vez de permanecer en su punto de llegada inicial. La migración de retorno al país de origen también es mucho más frecuente, al igual que el movimiento circular o pendular entre dos países. Se da también la situación en que hay numerosas personas que desde el punto de vista administrativo se consideran estudiantes o visitantes, pero que en algunos casos son indistinguibles de los migrantes. Dentro de toda esa diversidad, se siguen manteniendo las distinciones administrativas tradicionales – por

ejemplo, entre quienes poseen visados permanentes o temporales, o entre quienes tienen permiso de trabajo y los que no lo poseen – aunque, sin embargo, suele disponerse de opciones que permiten el paso de una categoría a otra.

## Parte A: Los Mundos de la Movilidad Contemporánea con Fines Económicos

En la parte A del informe se examina el desplazamiento contemporáneo, presentado a manera de un mosaico de estudios independientes elaborados por investigadores especializados invitados a proponer distintas perspectivas sobre las diferentes facetas del desplazamiento relacionado con la economía. Si bien no tienen la misma estructura, en términos generales todas ellas se ocupan de cuestiones de definición, intentan determinar la magnitud y la distribución de los desplazamientos, encaran las importantes dificultades en ese contexto, examinan las posibles intervenciones normativas e identifican las prioridades de nuevos trabajos de investigación.

Es bastante frecuente que las repercusiones de la globalización en la movilidad laboral se estudien y examinen desde perspectivas nacionales e internacionales, separadas y aisladas, como si cada uno de esos dos ámbitos del trabajo existiera sin relación entre ellos. En el **Capítulo 1** se arguye que los trabajadores, independientemente de su ubicación geográfica, viven ahora, sobre todo, en un mismo mundo laboral, que ofrece una amplia gama de oportunidades pero que, al mismo tiempo, se caracteriza por una mayor competitividad y la necesidad de impartir más flexibilidad a las prácticas laborales. Se examina la manera en que las fuerzas de la globalización están modificando la forma en que trabajan las empresas, dando lugar a mercados laborales más integrados y, en consecuencia, creando demanda de mayor movilidad laboral. El Capítulo ofrece un panorama general de las fuerzas que determinan el carácter y las pautas del trabajo en todo el mundo, especialmente la globalización de las



corrientes financieras, el comercio y la producción. Analiza las repercusiones de esa dinámica en el trabajo, tanto en términos de puestos de trabajo como de salarios, y examina también con mayor detenimiento, por un lado, la función que desempeña la migración laboral internacional en la economía mundial, como respuesta estratégica a la demanda de mayor eficiencia en la producción, y por el otro, como factor cada vez más importante de contribución al desarrollo de las economías del Sur. Por último, examina el posible significado del concepto de “mercado laboral mundial” y pide que se dedique mayor atención al factor laboral en los estudios teóricos sobre la globalización y el comercio, con el propósito de ofrecer una base más clara y firme para las decisiones de los encargados de la formulación de políticas.

Aunque hay trabajadores migrantes en una gran variedad de sectores laborales y en todos los niveles de especialización, es posible advertir algunas pautas distintivas. Es evidente la presencia de conglomerados en los extremos del espectro de especializaciones, con una gran demanda, oficialmente reconocida, de migrantes altamente calificados en uno de los extremos, y una demanda perceptible, pero generalmente no reconocida oficialmente, de migrantes con nivel bajo o medio de especialización, en el otro. En el **Capítulo 2** se examina la primera de esas pautas. Los migrantes altamente calificados aparecen en el escenario de la migración de diversas maneras. La mayoría son residentes permanentes, pero un número cada vez mayor es admitido en el marco de diversos planes de migración temporal, lo que, en su debido momento, puede ayudar a facilitar la obtención de la residencia permanente. Al mismo tiempo, la población de estudiantes extranjeros se percibe cada vez más como una atractiva fuente de talento. El Capítulo describe las tendencias más importantes en la migración de trabajadores altamente calificados en todas las regiones del mundo, identifica los principales polos de atracción geográficos y señala las distintas clases de cuestiones normativas a que hacen frente los dos

principales interesados directos: los países de origen y de destino, respectivamente. En el caso de los países de destino, la dificultad consiste en derrotar a la competencia mediante la formulación de políticas que atraigan a los “mejores y más brillantes” (Kapur y McHale, 2005). Por su parte, los países de origen sienten la necesidad de protegerse contra la pérdida de sus ciudadanos más calificados y/o asegurar su retorno o, por lo menos, el retorno de los recursos, tanto financieros como en términos de las aptitudes, conocimientos técnicos y redes, adquiridos por sus expatriados. En ese sentido, se examinan las opciones normativas clave y se señala a la atención la importancia de las actividades bilaterales y multilaterales.

El **Capítulo 3** centra su interés en el resurgimiento de programas migratorios para trabajadores poco calificados o semicalificados –hecho que parece sorprendente si se tienen en cuenta los problemas económicos y sociopolíticos que dieron lugar a la abrupta suspensión de los programas en gran escala de trabajadores temporeros en Europa Occidental y en los Estados Unidos de América hace más de 30 años, pero que refleja la reconocida necesidad de mano de obra extranjera, como se indica anteriormente. Si bien ese tipo de circulación se produce predominantemente entre los países en desarrollo y los países desarrollados, también afecta a un gran número de países de renta media. En el Capítulo se esbozan las estructuras generales de distribución mundial antes de examinar el triple reto de asegurar resultados positivos para los países de origen, los países de destino y los propios migrantes. Se afirma que para encontrar soluciones triplemente beneficiosas, los encargados de formular las políticas deben resolver problemas relativos a la distorsión, o desigualdad, en la oferta de mano de obra y a la dependencia indebida en la mano de obra extranjera, además de abordar la difícil cuestión de una posible correlación entre los derechos humanos y los contingentes. La aplicación de incentivos económicos elaborados con esmero puede ser un

medio prometedor de alentar a los empleadores y a los migrantes a mantener la integridad de los programas.

Desde hace mucho tiempo existe una distinción entre la migración permanente y las políticas de admisión por corto plazo. Aunque esas dos categorías no necesariamente se excluyen mutuamente, las políticas migratorias de los países de destino casi siempre establecen una diferencia entre las personas que llegan con la intención de permanecer y pasar a formar parte de la comunidad de acogida, y las que llegan con la intención principal de estudiar o trabajar durante un período de tiempo limitado para regresar luego a sus países de origen. Los Capítulos 4 y 5 se centran en los objetivos migratorios y los itinerarios de los estudiantes y visitantes, así como en sus repercusiones cada vez mayores en las tendencias que se registran en el sector del trabajo en el plano mundial, aspectos que con frecuencia se dejan de lado.

El **Capítulo 4** investiga los modelos de desplazamiento de los estudiantes y la evolución de la política desde el decenio de 1990, y destaca los cambios que se han registrado, tanto en las motivaciones de los gobiernos como en la elaboración de los programas de educación durante ese período. Los objetivos generales de tipo académico, político, cultural y de desarrollo, de carácter esencialmente humanitario, no han desaparecido por completo, pero han quedado a la sombra de objetivos económicos más precisos. Los gobiernos consideran sus programas de educación como un medio conveniente y eficaz para la posterior contratación de migrantes altamente calificados, mientras que los estudiantes extranjeros ven esos programas como una posibilidad de ingresar al mercado laboral internacional. Se esbozan las principales tendencias en la movilidad de los estudiantes y se examinan los factores subyacentes, señalándose al mismo tiempo nuevas posibilidades de realizar estudios superiores en el extranjero cuando los establecimientos o programas se adaptan para atender

a las necesidades de las poblaciones estudiantes. La identificación de cuatro importantes estrategias que caracterizan las políticas gubernamentales que reflejan las distintas motivaciones en juego en este ámbito (comprensión mutua, migración de trabajadores calificados, generación de ingresos y consolidación institucional), abre el camino para una evaluación de la interrelación cada vez más estrecha entre el desplazamiento de los estudiantes y las políticas migratorias y el examen de la necesidad de cooperación internacional y armonización en este sector de la movilidad.

En términos de cifras, exclusivamente, los viajes de corta duración, generalmente por períodos que no superan los 6 a 12 meses, se llevan a cabo en mucha mayor escala que cualquier otra forma de desplazamiento, aunque ese tipo de circulación no suele ser tema de las investigaciones relacionadas con la migración y, de hecho, por lo general se examina como una categoría de política totalmente separada. El **Capítulo 5** investiga el carácter complejo de la relación bidireccional entre el turismo y la migración, que por cierto no recibe la atención que merece. Se señala que muchos de los desplazamientos con fines de esparcimiento o de negocios guardan relación con anteriores movimientos migratorios, o han sido motivados por ellos, y que, a su vez, los movimientos turísticos pueden, bajo ciertas condiciones, dar lugar a una migración de más larga duración. Un elemento de mayor importancia aún es la aseveración de que, al efectuarse un examen más detallado, se aprecia que los viajes de corta duración tienen importantes ramificaciones con la movilidad laboral y que actualmente los gobiernos se inclinan a considerar a las personas que realizan viajes de corta duración como poseedoras de aptitudes, experiencia y conocimientos que podrían contribuir con gran flexibilidad a satisfacer las necesidades del mercado de trabajo temporero – como es el caso de los planes de trabajo en temporadas de vacaciones, cuya popularidad va en aumento. La circulación de turistas también puede afectar las oportunidades

y prácticas de trabajo de los países de destino de distintas maneras.

La migración por motivos familiares, en todas sus diversas formas es, desde hace mucho tiempo, una modalidad dominante de entrada a muchos países de destino, especialmente países de inmigración tradicionales como Australia, el Canadá y los Estados Unidos de América y, en épocas más recientes, a los países de la Unión Europea. Es realmente sorprendente, por lo tanto, que el tema de la migración por motivos familiares haya sido relativamente dejado de lado por los académicos y los encargados de la formulación de políticas. El **Capítulo 6** se inicia examinando las razones a las que obedece el hecho de que la migración por motivos familiares haya ocupado un lugar tradicionalmente marginal en las investigaciones sobre la migración internacional, y señala acontecimientos recientes que han despertado más interés en el papel que desempeñan las familias en la migración. Un estudio de las tendencias y tipos de la migración contemporánea ofrece luego una plataforma para examinar los convenios internacionales relativos al derecho a la vida de familia y los acontecimientos nacionales en materia de política de migración familiar, como parte del contexto más amplio de los enfoques generales de la gestión de la migración. En este Capítulo se observa que la marcada distinción que con gran frecuencia se hace entre los programas de reunificación familiar, que tienen una orientación social, y los programas de migración laboral, de orientación económica, suele inducir a error. Señala que es necesario reconocer la participación de los familiares de los migrantes en la fuerza de trabajo y reconsiderar la anticuada percepción de la mujer y de los miembros dependientes de las familias migrantes, como personas que no revisten gran interés y que tienen limitadas posibilidades de trabajo.

Un gran porcentaje de la migración laboral no es de carácter transfronterizo, sino que ocurre dentro de los propios países. Puede que esos movimientos se

pasen por alto fácilmente cuando el tema central del debate es la migración **internacional**, pero es difícil no tenerlos en cuenta si la intención es esbozar un cuadro **global** amplio. En el **Capítulo 7** se explica que en muchos países las corrientes migratorias laborales se dan dentro del propio país y que, consideradas junto con las corrientes transfronterizas de países cercanos, revisten mucha mayor importancia que la emigración hacia destinos más distantes, tanto en términos del número de personas involucradas como del valor de las remesas que eventualmente envían a sus países de origen. Ello es especialmente cierto en el caso de los países en los que existen marcadas desigualdades regionales, pero es un asunto que no se limita al mundo en desarrollo. Dada la riqueza y complejidad del tema, el Capítulo se centra en cinco cuestiones de actualidad que revisten interés desde los puntos de vista académico y político: la creciente incidencia de ese tipo de desplazamiento interno, las repercusiones de las corrientes de remesas internas en el desarrollo, la migración de mujeres, niños y miembros de minorías étnicas, y la resultante segmentación de los mercados de trabajadores migrantes, los nexos entre la migración internacional y la migración interna y la migración irregular transfronteriza. Por último, se hace un análisis de las estrategias de política emergentes en este sector relativamente nuevo de la gestión de la migración, con particular referencia a las destinadas a la gestión de las pautas de la oferta y la demanda y a las que se centran en el apoyo y la protección de los migrantes internos.

El **Capítulo 8** se ocupa del paradójico mundo de los migrantes irregulares, que pueden ser invisibles en términos administrativos y que suelen no figurar en las estadísticas oficiales, pero que son un tema prominente y delicado del debate político. Operan al margen de los mercados laborales estructurados, pero con frecuencia se convierten en una característica establecida de la economía, aunque las opiniones están divididas en lo que respecta a determinar si contribuyen a la salud de la economía o la perjudican.

Dado su carácter clandestino, es difícil describir o definir la migración irregular, pero de todos modos se intenta esclarecer el lenguaje utilizado con referencia a ese proceso y señalar atención a los numerosos tipos de movimientos involucrados, incluidos el tráfico de migrantes y la trata de personas. La atención se dirige luego a los numerosos factores determinantes interrelacionados, de carácter económico y social, y a las complejas tendencias y modalidades de las actividades migratorias irregulares en todo el mundo. El Capítulo examina y evalúa los enfoques normativos que se aplican a la migración irregular, incluidas soluciones orientadas al control, a la prevención a través del desarrollo en los países de origen, a los mecanismos de repatriación y retorno y a los programas de regularización, poniendo de relieve en todo momento la necesidad de contar con asociaciones entre los países de origen, de tránsito y de destino para la aplicación de cualquier tipo de medidas.

## **Parte B: Gestión de la Movilidad Laboral en una Economía Mundial en Plena Evolución**

La parte B del informe consta de seis Capítulos que complementan el análisis que se presenta en la parte A, para lo cual se esbozan y examinan estrategias normativas de carácter general que pueden contribuir a la eficaz y adecuada gestión de la movilidad laboral contemporánea.

La gestión de la migración es una esfera de las políticas en la que, tanto los encargados de formularlas, como los investigadores, denuncian la falta de datos actualizados, amplios y comparables, especialmente con respecto a los desplazamientos relacionados con el trabajo. El **Capítulo 9** se refiere a la necesidad de elaborar una amplia base de conocimientos como requisito previo de la formulación de políticas eficaces y transparentes en el plano nacional. En primer lugar se señala atención a las diversas necesidades de datos fidedignos que deberían proporcionar los funcionarios que trabajan en las distintas instancias de la administración

pública, para luego examinar las fuentes de datos útiles que normalmente están disponibles. También se analizan sus ventajas y limitaciones relativas, así como los medios de mejorar la precisión general de la información y su fiabilidad. Habida cuenta del carácter cambiante de los fenómenos migratorios y cuestiones conexas, el Capítulo identifica varias esferas normativas que merecen una renovada atención, como las comunidades transnacionales, la migración circular y de retorno y las remesas. Una última Sección se ocupa de la importancia de establecer mecanismos de enlace adecuados entre las actividades de investigación y las de formulación de políticas.

Los Capítulos 10 y 11 son unidades complementarias. El **Capítulo 10** se centra en la elaboración de políticas eficaces de empleo de trabajadores extranjeros y su integración en las estrategias de formación de recursos humanos de los países de origen. Si bien la creación de trabajo en el país sigue siendo la principal prioridad, para un creciente número de países de origen resulta atractivo complementar esa estrategia con la búsqueda de oportunidades para sus trabajadores en el mercado laboral internacional. Se argumenta que ello arroja mejores resultados en el contexto de una cuidada planificación de las actividades de formación de recursos humanos. El estudio de una serie de instrumentos normativos básicos, con inclusión de normas e indicadores de calidad, y de las instalaciones de formación estructurada y no estructurada, conduce a un examen pormenorizado de los elementos constitutivos de un marco normativo del trabajo de expatriados que abarca, entre otras cosas, la reglamentación de las agencias privadas de contratación, la protección de los trabajadores, la prestación de servicios de apoyo, incluida la difusión de información fidedigna y autorizada, las técnicas de comercialización, las estructuras administrativas y la cooperación internacional. En relación con este último punto, se hace hincapié en el importante papel que pueden desempeñar los Procesos Consultivos Regionales.

**El Capítulo 11** ofrece una perspectiva complementaria desde el punto de vista de los países de destino. Examina varias opciones para equilibrar la facilitación de la migración regular mediante la prevención y reducción de la migración irregular en el contexto de un programa de migración ordenada. Dada la importancia de los movimientos transfronterizos con fines de búsqueda de trabajo, se admite sin problemas que la formulación de políticas adecuadas en los países de destino es un componente decisivo en una estructura amplia de gestión de la movilidad laboral internacional. Sin embargo, no hay una fórmula válida para todos los casos. El reto a que hacen frente los países de destino consiste en elaborar una política de migración laboral planificada y previsible, que posea también un grado suficiente de flexibilidad para contribuir a satisfacer las necesidades de su fuerza de trabajo. El Capítulo pasa revista a las cuestiones de política fundamentales que enfrentan los países de destino en ese ámbito. Señala a continuación los elementos principales de la buena práctica para la consecución de objetivos concretos en relación con la evaluación de las necesidades, la elaboración de las políticas sobre admisión de trabajadores extranjeros, tanto en el ámbito de la migración laboral temporal como de la inmigración sobre la base de un contrato de trabajo, y las políticas relativas a la etapa posterior a la admisión, incluida la reglamentación y la protección del mercado de trabajo, los derechos y obligaciones de los trabajadores migrantes, la integración económica y social de los recién llegados y el mantenimiento de la cohesión social. Las políticas en el ámbito de la prevención y gestión de la migración irregular se examinan por separado. El Capítulo concluye con un examen general de los medios para establecer mecanismos de cooperación y asociación productivos entre los países de origen, de tránsito y de destino, y con otros interlocutores directos.

No existe actualmente, por cierto, ninguna otra cuestión de política relacionada con la migración que sea objeto de mayor escrutinio político y académico que la relación entre la migración y el desarrollo.

Sin embargo, ocurre que los trabajos de investigación se limitan casi exclusivamente a las repercusiones y al valor de las remesas financieras. **El Capítulo 12** ofrece al lector una perspectiva mucho más amplia. Indica, en primer lugar, los elementos de una estructura para evaluar las distintas repercusiones que puede tener la migración en el crecimiento económico cuando se le vincula a la historia de un país en materia de emigración, desde el momento en que se produjeron las primeras migraciones de salida, pasando por los períodos de ajuste, consolidación y creación de redes, hasta el eventual retorno. Ese Cuadro de análisis se utiliza luego como referencia para examinar adecuadamente la manera en que los países de destino pueden hacer un aporte eficaz al desarrollo mundial a través de intervenciones con objetivos específicos, encaminadas a la contratación ordenada de trabajadores, a mitigar el éxodo intelectual y a facilitar la transferencia y la movilización de las remesas. El Capítulo examina enseguida, de manera semejante, las políticas que los países de origen pueden formular y aplicar para maximizar las repercusiones de las corrientes migratorias en el desarrollo, con inclusión de políticas macroeconómicas sólidas, el fomento y apoyo a la educación superior, a las inversiones en infraestructura y a la participación en iniciativas bilaterales y regionales de migración laboral. A causa de la cuantía de los recursos financieros a su disposición, de las aptitudes adquiridas y de la información que poseen, las redes de diásporas de migrantes se consideran agentes potencialmente importantes y un valioso recurso para la aplicación de esos procesos.

**El Capítulo 13** se ocupa principalmente de la cooperación internacional. Ofrece un panorama general de las principales modalidades de cooperación en cuestiones relacionadas con la movilidad laboral que podrían darse en contextos formales y menos formales en los planos bilateral, regional y mundial. Se examinan los medios de cooperación a que se refieren los instrumentos de derechos humanos y la legislación laboral aplicable, adoptados

bajos los auspicios de las Naciones Unidas y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y los acuerdos multilaterales que reglamentan el comercio internacional, como los compromisos asumidos con respecto a la circulación de personas naturales en el contexto de la prestación de servicios de conformidad con el Modo 4 del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS). Las disposiciones de carácter vinculante en los planos regional y bilateral incluyen regímenes aplicables a la libre circulación de personas, como los que existen en la Unión Europea, y acuerdos sobre migración laboral temporal concertados entre los países de origen y de destino. Los mecanismos de diálogo informales, como el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo y los Procesos Consultivos Regionales a que se ha hecho referencia anteriormente, así como el Diálogo Internacional sobre Migración, de la OIM, también forman parte importante del Capítulo.

Por último, en la **Conclusión** se formulan una serie de observaciones finales sobre las características esenciales del panorama de la migración contemporánea que se examina en el presente informe, y sobre las estrategias normativas generales que podrían contribuir a las actividades internacionales para alcanzar el potencial social y económico de la movilidad laboral internacional. Dichas observaciones pueden resumirse en los diez puntos siguientes:

1. En sus numerosas y distintas formas, la movilidad humana dentro de las fronteras y a través de ellas es una de las características principales y tal vez más distintivas de nuestro mundo contemporáneo. En gran medida es, a la vez, parte y consecuencia de los complejos e interrelacionados procesos sociales y económicos que intervienen en el fenómeno de la globalización.
2. Las personas se desplazan por un gran número de razones de tipo personal, familiar o social, por motivos de negocios o trabajo,

generalmente en distintas combinaciones,<sup>6</sup> pero las oportunidades de traslado suelen ser limitadas, particularmente en el caso de los trabajadores poco calificados o semicalificados. Habida cuenta de las opciones adoptadas por la comunidad internacional para facilitar el movimiento de capitales, bienes y servicios, es ahora cada vez más frecuente que la movilidad humana o, en términos más específicos, el desplazamiento de los recursos humanos, en todos los niveles de especialización, se incluya como factor en las ecuaciones que deben dar por resultado nuevos beneficios económicos. En otras palabras, la dinámica del mercado laboral opera cada vez más a través de las fronteras internacionales.

3. Aún no se conocen plenamente las repercusiones de esa situación en constante evolución en las políticas, pero ya es evidente que evitar esa cuestión, hacer caso omiso de dicha tendencia o aplicar un planteamiento pasivo de no intervención, probablemente no dará como resultado las posturas políticas necesarias para alcanzar el potencial social y económico de la movilidad.
4. Lo que se necesita, en consecuencia, son medios planificados y previsibles de conciliar la demanda con la oferta de manera segura, lícita, humana y ordenada. Habida cuenta de la diversidad de las necesidades del mercado laboral y de las aptitudes disponibles, las políticas y los procedimientos deberán poseer un grado adecuado de flexibilidad y adaptabilidad para permitir modalidades de movilidad laboral de corto plazo, circulares, de largo plazo o permanentes.
5. Los países de origen y de destino se decantan cada vez más por la formulación de políticas que satisfagan sus objetivos particulares en materia

<sup>6</sup> El interés se centra aquí en los movimientos de carácter básicamente voluntario, aunque evidentemente hay personas que se ven obligadas a desplazarse, al amparo de un régimen establecido de protección internacional.

de movilidad laboral, a saber, la formación y preparación de los trabajadores migrantes para el trabajo en el extranjero, por un lado, y la determinación de las necesidades del mercado laboral y la posibilidad de contratar el personal adecuado, por el otro. Se alcanzarán resultados óptimos cuando los dos grupos de políticas sean elementos complementarios, que se refuercen mutuamente, de un todo coherente orientado hacia el logro de objetivos de desarrollo comunes. Si se quiere tener éxito, habrá que aplicar enfoques que entrañen una mayor cooperación con respecto a la formación de los recursos humanos, de modo que se alcancen los objetivos en los planos nacional, regional y mundial. Es preciso, asimismo, contar con políticas y medios apropiados para obtener la participación en este empeño conjunto de las partes interesadas no estatales, incluidos los empleadores, las agencias de contratación de trabajadores, los sindicatos comerciales, las asociaciones de migrantes y diásporas y las organizaciones intergubernamentales pertinentes.

7. Todo ello aboga por la identificación y el desarrollo de vínculos claros entre la migración propiamente dicha y el desarrollo, el trabajo y el comercio, en el contexto más amplio de los intereses económicos mundiales establecidos.
8. Para alcanzar ese objetivo es preciso que la comunidad internacional tenga una comprensión unificada y precisa de las numerosas e importantes cuestiones en juego, incluidos el crecimiento económico, la gestión del cambio social manteniendo al mismo tiempo la cohesión, la defensa de la justicia social y la protección de los derechos humanos de los trabajadores interesados, todo lo cual justifica ampliamente el mantenimiento y mayor desarrollo de procedimientos de consulta y cooperación en los planos regional y mundial.

9. Una necesidad estrechamente relacionada es la de mejorar los conocimientos mundiales, regionales y nacionales de las tendencias del mercado laboral, los perfiles de la fuerza laboral y las tendencias de la migración laboral mediante el establecimiento de bases de datos adecuadas y la realización de estudios analíticos.
10. Con respecto a todo lo anteriormente mencionado, es importante reconocer las necesidades en materia de consolidación institucional de todos los gobiernos, especialmente de los países en desarrollo, en los ámbitos de la evaluación de las necesidades, la formulación de políticas y legislación, la mejora de los programas de migración laboral y de los programas conexos de formación de recursos humanos por conducto de la experimentación y la innovación, además de la supervisión y evaluación de los resultados.

Es posible e indispensable, a la vez, aplicar un nuevo espíritu de colaboración en los enfoques y la acción para obtener resultados que benefician a toda la comunidad internacional, incluidos los países de origen y de destino así como los migrantes y sus familiares.



## REFERENCIAS

### Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)

- 2002 *UNHCR Statistical Yearbook 2001: Refugees, Asylum-seekers and Other Persons of Concern – Trends in Displacement, Protection and Solutions*, octubre, ACNUR, Ginebra, <http://www.unhcr.org/home/STATISTICS/3dcb7f666.pdf>.
- 2006 *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries, 2005*, 17 de marzo, ACNUR, Ginebra, <http://www.unhcr.org/statistics/STATISTICS/44153f592.pdf>.
- 2007 *2006 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons*, 16 de julio, ACNUR, Ginebra, <http://www.unhcr.org/statistics/STATISTICS/4676a71d4.pdf>.
- 2008 *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries, 2007*, 18 de marzo, ACNUR, Ginebra, <http://www.unhcr.org/statistics/STATISTICS/47daae862.pdf>.

### Banco Mundial

- 2006 *Global Economic Prospects 2006: Economic Implications of Remittances and Migration*, Banco Mundial, Washington, D.C., [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2005/11/14/000112742\\_20051114174928/Rendered/PDF/343200GEP02006.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2005/11/14/000112742_20051114174928/Rendered/PDF/343200GEP02006.pdf).

### Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (CMMI)

- 2005 *Migration in an Interconnected World: New directions for action*, Informe de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, octubre, SRO-Kundig, Ginebra, <http://www.gcim.org/attachements/gcim-complete-report-2005.pdf>.

### Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAES), División de Población

- 2002 *World Population Aging 1950-2050*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAES), División de Población, Nueva York, <http://www.un.org/esa/population/publications/worldageing19502050/>.

- 2004 *Trends in Total Migrant Stock: The 2003 Revision*, DAES, División de Población, Nueva York.

- 2006 *World Migrant Stock: The 2005 Revision*, DAES, División de Población, Nueva York, <http://esa.un.org/migration/>.

- 2007 *World Population Prospects: The 2006 Revision*, DAES, División de Población, Nueva York, <http://esa.un.org/unpp/>.

### Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD)

- 2008 *Informe de la primera reunión del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo*, Bélgica, 9 a 11 de julio, Bruylant, Bruselas.

### Kapur, D. y J. McHale

- 2005 *Give us your Best and Brightest: The Global Hunt for Talent and its Impact on the Developing World*, Center for Global Development, Washington, D.C., <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/4415>.

### Katseli, L., D. Papademetriou, J. Dayton-Johnson, G. Maniatis y R. Münz

- 2007 *Gaining from Migration: Proposals for Managing a New Mobility System*, informe final, marzo, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), París.

### Lawson, S., R. Purushothawan y S. Schels

- 2004 *Making the most of Global Migration*, Global Economics Paper No. 115, Goldman Sachs.

### Naciones Unidas

- 2006 Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, Asamblea General de las Naciones Unidas, 14 y 15 de septiembre, Nueva York, <http://www.un.org/migration/statements.html>

### Organización Internacional del Trabajo (OIT)

- 2004 *En busca de un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada*, Informe No. VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 92ª reunión, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc92/pdf/rep-vi.pdf>.

### Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

- 2003 *World Migration 2003: Managing Migration - Challenges and Responses for People on the Move*, OIM, Ginebra, <http://www.iom.int/jahia/Jahia/cache/offonce/pid/1674?entryId=4992>.



- 2005 *Las Migraciones en el mundo en 2005: Costos y beneficios de la migración internacional*, OIM, Ginebra, <http://www.iom.int/jahia/Jahia/cache/offonce/pid/1674?entryId=932>.

**Pritchett, L.**

- 2006 *Let Their People Come: Breaking the Gridlock on Global Labour Mobility*, Center for Global Development, Washington, D.C., <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/10174>.

**Ratha, D., S. Mohapatra, K.M. Vijayalakshmi y Z. Xu**

- 2008 *Revisions to Remittance Trends 2007*, Migration and Development Brief 5, 10 de julio, Migration and Remittances Team, Grupo de Estudio de las Perspectivas de Desarrollo, Banco Mundial, Washington, D.C., [http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/MD\\_Brief5.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/MD_Brief5.pdf).

### Recuadro Int. 3 - La Migración Laboral de la Mujer y las Cuestiones de Género

**Coordination of Action Research on AIDS and Mobility (CARAM) Asia**

- 2004 *The Forgotten Spaces: Mobility and HIV Vulnerability in the Asia Pacific*, CARAM, Kuala Lumpur.

**Carling, J.**

- 2005 *"Gender dimensions of international migration"*, CMMI, Global Migration Perspectives No. 35, mayo, Ginebra, <http://www.gcim.org/mm/File/GMP%20No%2035.pdf>.

**Engle, L.**

- 2004 *The World in Motion; Short Essays on Migration and Gender*, OIM, Ginebra.

**Hew, C.S.**

- 2003 *Women Workers, Migration and Family in Sarawak*, RoutledgeCurzon, Londres y Nueva York.

**Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (UN-INSTRAW) y Organización Internacional para las Migraciones (OIM)**

- 2000 *Temporary Labour Migration of Women: Case Studies of Bangladesh and Sri Lanka*, Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer, INSTRAW/Ser.A/47, <http://www.un-instraw.org/en/downloads/final-reports/index.php>.

**Jolly, S. y H. Reeves**

- 2005 *Gender and Migration: Overview Report*, Institute of Development Studies, Brighton, Reino Unido, [http://www.bridge.ids.ac.uk/reports\\_gend\\_cep.html#migration](http://www.bridge.ids.ac.uk/reports_gend_cep.html#migration).

**Martin, S.**

- 2005 *2004 World Survey on the Role of Women in Development: Women and International Migration*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División para el Adelanto de la Mujer, Nueva York.

**Moreno-Fontes Chammartin, G.**

- 2006 *"Female Migrant Workers in an Era of Globalization"* en *Female Migrants: Bridging the Gaps Throughout the Life Cycle*, documentos seleccionados de la Reunión de Expertos del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y de la OIM, 2 y 3 de mayo, Nueva York, 77-84, <http://www.un.int/iom/final%20report%20Sept%202006.pdf>.

**Mughal, R. y L. Padilla**

- 2005 *"Regulatory Frameworks for Recruitment of Migrant Workers and Minimum Standards in Employment Contracts: A Comparative Study of Pakistan, the Philippines and Sri Lanka"* en OIM, Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido, Banco Asiático de Desarrollo, *Labour Migration in Asia*, Ginebra, 13-83.

**Organización Internacional del Trabajo (OIT)**

- 1999 *General Survey on Migrant Workers*, Informe III (1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 87ª reunión, junio, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc87/r3-1b.htm>.

LOS MUNDOS DE LA MOVILIDAD  
CONTEMPORÁNEA CON FINES  
ECONÓMICOS

**PARTE**

**A**



# LA MOVILIDAD LABORAL INTERNACIONAL EN EL MERCADO LABORAL MUNDIAL EN EVOLUCIÓN\*

## CAPÍTULO 1

### 1. Introducción

El propósito del presente Capítulo es situar el debate sobre la movilidad laboral internacional en el contexto más amplio de las repercusiones de la globalización en el empleo. Es muy frecuente que los debates sobre la globalización se ocupen de sus repercusiones en el crecimiento económico y en el empleo en los mercados laborales internos de los países desarrollados y los países en desarrollo, sin tener en cuenta también la manera en que podría ser afectada por la migración internacional, o incidir en ella.

Ocuparse de la cuestión de las repercusiones de la globalización en los aspectos del empleo en el plano nacional sin tener en cuenta sus efectos en las dimensiones internacionales es particularmente lamentable por dos razones. En primer lugar, tanto la globalización como la migración son ámbitos que despiertan considerable interés y pasión, pero existe una amplia brecha entre la comprensión pública de las cuestiones en juego, las posiciones políticas y la investigación académica. En consecuencia, la opinión pública, por lo general, se centra en el

fenómeno del deterioro de las oportunidades y las condiciones de trabajo a lo largo de una línea divisoria entre el mundo en desarrollo y el mundo desarrollado. Los movimientos laborales a escala mundial suelen ser erróneamente percibidos por el público como un juego de suma cero, en el que las ganancias de una de las partes son la pérdida de la otra, y en el que sólo hay ganadores y perdedores. Por ejemplo, se supone que los trabajadores de los países en desarrollo únicamente pueden obtener beneficios a expensas de sus contrapartes de los países desarrollados mediante la transferencia de los puestos de trabajo o de los trabajadores. En segundo lugar, aunque se ha registrado una reciente tendencia por parte de las organizaciones y los investigadores internacionales que se ocupan del desarrollo, a incluir consideraciones relativas a la migración en sus estudios sobre las repercusiones de la globalización en el trabajo, en las desigualdades y la pobreza, la inclinación general de numerosos encargados de la formulación de políticas sigue siendo la de tratar la migración laboral y el empleo como dos cuestiones separadas, posición que se refleja en la insuficiente integración de las cuestiones relativas a la migración en las políticas nacionales y regionales sobre el mercado laboral.<sup>1</sup>

\* El presente Capítulo fue elaborado por Sophie Nonnenmacher, especialista en Políticas de Migración, en el Departamento de Políticas, Investigación y Comunicaciones sobre Migraciones, OIM, Ginebra.

<sup>1</sup> Para algunos analistas del mercado laboral, la migración es simplemente una expresión de distorsiones del mercado laboral interno que es necesario abordar a través de políticas adecuadas en el sector del mercado laboral

En este Capítulo se examina el modo en que las fuerzas motrices de la globalización han afectado la manera en que las empresas realizan sus actividades, creando mercados laborales más integrados. Se señala que los trabajadores, independientemente del lugar en que se encuentren, están ahora en situaciones caracterizadas por una competencia y flexibilidad cada vez mayores, pero que igualmente ofrecen una gama sin precedentes de oportunidades de trabajo en las que la movilidad surge como una importante estrategia de desarrollo de aptitudes y adelanto profesional. Los costos y beneficios de este nuevo entorno y las oportunidades de obtener mejores trabajos y movilidad no han sido compartidos equitativamente entre los países, ni dentro de ellos mismos. Hasta el momento, los principales beneficiarios son las personas que disponen de capital o que poseen las aptitudes necesarias.<sup>2</sup> No obstante, los encargados de la formulación de políticas enfrentan, con mayor frecuencia, el reto de gestionar la movilidad de contingentes de trabajadores con calificaciones muy diversas.

En la primera parte del Capítulo se presenta información general sobre las fuerzas motrices del empleo en todo el mundo, es decir, la globalización

del comercio, las corrientes financieras y la producción. En la sección que figura a continuación se examina el modo en que esas tendencias afectan el empleo, tanto en términos de puestos de trabajo como de salarios. En la tercera sección se analiza con más precisión la participación de la migración laboral internacional en la economía mundial como respuesta a los cambios en las oportunidades de trabajo, así como su contribución al crecimiento de las economías del mundo en desarrollo. Por último, se aborda el significado y la importancia de un “mercado laboral global”, se exhorta a hacer mayor hincapié en el factor relativo al trabajo en los análisis de la globalización y el comercio con el objeto de informar adecuadamente a los encargados de la formulación de políticas, y se sugieren algunas pautas para el desarrollo de enfoques estratégicos que podrían reducir los riesgos y maximizar las repercusiones positivas de la globalización en la movilidad laboral internacional.

## 2. La Globalización y sus Principales Fuerzas Motrices

### 2.1 ¿Qué es la Globalización?

El término globalización pasó a formar parte del vocabulario común en el decenio de 1980. Si bien hubo otros puntos máximos de intensa interacción global en el pasado (véase el Recuadro 1.1), se suele considerar que las actuales manifestaciones de la globalización tienen consecuencias y repercusiones de mucho mayor alcance. En su sentido más amplio, por globalización se entiende una multitud de interacciones y creciente interdependencia entre los gobiernos, las organizaciones, las empresas y las personas en todo el mundo. Esos procesos son de carácter muy diverso y comprenden una amplia gama de acontecimientos sociales, culturales, tecnológicos y políticos, pero en el presente Capítulo el interés se centra en la **globalización económica**, particularmente en sus repercusiones en la movilidad laboral internacional.

que den como resultado, oportunamente, la supresión de las corrientes migratorias. Ese argumento pasa por alto la existencia de factores de atracción como los diferenciales de salarios o los factores no relacionados con la economía, tales como las redes sociales que desempeñan una importante función en la decisión de buscar oportunidades de trabajo en el extranjero.

<sup>2</sup> Es un hecho generalmente aceptado que la globalización da primacía a las aptitudes profesionales, y que los mercados con un mayor grado de apertura conducen a una mayor demanda de trabajadores calificados, sector en el que se invierten nuevos fondos, o se presta apoyo al desarrollo tecnológico o la innovación. Las aptitudes profesionales actúan a modo de incentivo de la inversión extranjera directa (IED), y el mayor volumen de IED también crea mayor demanda de trabajadores calificados. De conformidad con el Manual sobre la Balanza de Pagos del Fondo Monetario Internacional, “La IED se refiere a una inversión que se realiza para adquirir un interés duradero en una empresa que opera en una economía distinta de la del inversor. Además, en casos de IED, la intención del inversor es tener una influencia efectiva en la dirección de la empresa. ... Cierto grado de participación en el capital social de la empresa se considera casi siempre asociado a una influencia efectiva en la dirección; el Manual sugiere una participación mínima del 10 por ciento en el capital accionario como requisito para la calificación de inversor extranjero directo”. Véase el sitio Web de la UNCTAD <http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=3146&lang=1>.

## Recuadro 1.1

### Tres Olas de Globalización

Se han identificado tres olas de globalización. La **primera** se produjo entre 1870 y 1914, impulsada por una combinación de disminución de los costos del transporte y reducción de los obstáculos arancelarios. Se abrió así la posibilidad de utilizar abundantes tierras, que dieron lugar a la producción y exportación intensivas de productos básicos primarios. Las personas emigraron hacia países con abundancia de tierra como la Argentina, Australia, los Estados Unidos y Nueva Zelandia, invirtiendo capital en el sector de la manufactura en esos países. La **segunda ola** de globalización, tras la segunda guerra mundial, duró desde 1950 hasta 1980. Los costos del transporte siguieron bajando, y para 1980 el comercio de productos manufacturados entre los países desarrollados estaba esencialmente libre de obstáculos. Sin embargo, los obstáculos que enfrentan los países en desarrollo se eliminaron sólo en relación con aquellos productos básicos primarios que no competían con los productos agropecuarios en los países desarrollados. La mayoría de los países en desarrollo aún hacían frente a obstáculos al comercio, y existían las economías de aglomeración (especialización del país a resultas de bloques aglomerados) en la producción de manufacturas en los países desarrollados. Se produjo también una redistribución de la manufactura en los países desarrollados hacia regiones en las cuales los salarios eran más bajos. La **tercera y actual ola** de globalización empezó en 1980. Numerosos países en desarrollo modificaron sus políticas e ingresaron en los mercados mundiales por primera vez (incluidos Bangladesh, China, Filipinas, la India, Indonesia, Marruecos, México, Sri Lanka y Turquía), con lo cual la globalización adquirió un carácter realmente más "global". Los costos del transporte continuaron bajando, y el desarrollo de la tecnología de la información pasó a caracterizar esta da.

**Fuentes:** *Diversas. Véase, por ejemplo, Banco Mundial (2002; Capítulo 1: "The New Wave of Globalization and Its Economic Effects").*

Son tres los principales factores determinantes de la globalización de la actividad económica: los movimientos de capital, el comercio internacional o intercambio de bienes y servicios, y la producción de esos bienes y servicios. Las conclusiones de esas teorías de determinación e interpretación de las relaciones entre esos factores determinantes, así como de sus repercusiones actuales y potenciales en los mercados laborales y la migración son tan diversas como numerosas.<sup>3</sup> Sin embargo, la base de la teoría convencional sobre el comercio en que se apoya la libre circulación de los factores móviles de la producción (trabajo y capital), radica en el teorema de Heckscher-Ohlin sobre las proporciones de los factores, y en las ampliaciones de dicha teoría. Se basa en la idea de que los países obtienen beneficios de la especialización en la producción de ciertos artículos, dependiendo de los factores de producción disponibles (incluido un factor no móvil: la tierra) y

su utilización óptima. La liberalización del comercio se promueve como medio de maximizar el bienestar económico mundial de conformidad con la teoría de la ventaja comparativa y la especialización en la producción más eficaz, desde el punto de vista de los costos, de los bienes objeto de comercio.<sup>4</sup> Esta suposición concerniente a los beneficios del libre comercio se aplica al capital y al trabajo, sectores en los que se sostiene que podrían obtenerse mayores beneficios si se permitiera la libre circulación.<sup>5</sup>

La globalización se produce debido a la posibilidad de una circulación más libre de diversos productos básicos, recursos y bienes, y a que la existencia de esas corrientes más libres conduce a una mayor globalización de la economía mundial.<sup>6</sup> Esa libre

<sup>3</sup> No obstante, reconoce que la relación de esos tres importantes factores determinantes con un mercado laboral no uniforme (en términos de ingresos, explotación y oportunidades, etc.) es una importante fuerza motriz del cambio en el mundo laboral.

<sup>4</sup> Lo que se traduce en la producción de bienes a un costo más bajo y su venta a un precio también más bajo en beneficio de los países vendedores y compradores, y de los consumidores.

<sup>5</sup> Para una revisión reciente de las teorías del comercio y el empleo, véase Jansen y Lee (2007).

<sup>6</sup> La libre circulación no debe entenderse únicamente en términos del cruce físico de fronteras geográficas y territorios (por ejemplo, botellas de vino de Francia hacia los Estados Unidos), ya que algunos importantes movimientos son prácticamente invisibles (por ejemplo, el movimiento

circulación, o su inexistencia, reflejan realidades tecnológicas, sociales y económicas, así como estructuras jurídicas de reglamentación en los planos nacional, regional y mundial.

Las tendencias generales que se aprecian en cada uno de esos ámbitos son objeto de examen antes de abordar sus repercusiones en el trabajo.

## 2.2 La Globalización y el Comercio

El comercio mundial ha crecido considerablemente desde 1960, con un aumento de las exportaciones mundiales, que de poco menos de 1.000 millones de dólares al año pasaron a aproximadamente 10 billones de dólares, es decir, un crecimiento anual medio de alrededor del 5,5 por ciento. Durante ese período, las exportaciones mundiales también crecieron con más rapidez que la producción mundial – o el producto mundial – cuyo aumento fue de alrededor del 3,1 por ciento anual. Mientras que en 2006 la tasa de crecimiento del PIB en las economías de ingresos altos fue del 3,1 por ciento, su aumento fue de un 7 por ciento en los países en desarrollo.<sup>7</sup> Aunque los países en desarrollo generan sólo el 22 por ciento del PIB mundial, representan el 38 por ciento del aumento de la producción mundial (Banco Mundial, 2007).

El porcentaje de las exportaciones en relación con la producción mundial se ha duplicado con creces desde 1970 hasta ubicarse en más del 25 por ciento. Ese aumento se debe a las reformas económicas consecutivas al colapso de la antigua Unión Soviética, la apertura de las economías china e india y, en términos más generales, a la liberalización del comercio en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y a la proliferación de acuerdos comerciales regionales. La composición de las exportaciones mundiales de mercancías también ha variado, y el volumen del comercio de productos

manufacturados y los sectores de empleo conexos exceden el crecimiento de los productos primarios (tales como combustibles o alimentos).

Las exportaciones mundiales del comercio de servicios ascendieron a 2.009.000 millones de dólares en 2004, mientras que la participación de las exportaciones de servicios como porcentaje del total de las exportaciones de bienes y servicios representó el 17,5 por ciento. En el caso de los países en desarrollo, el crecimiento de las exportaciones de servicios como parte del PIB subió del 2 por ciento en 1984 (54.000 millones de dólares) al 4,7 por ciento (400.000 millones de dólares) en 2004, con los países de Asia Oriental, el Pacífico, Europa y Asia Central como principales contribuyentes (Banco Mundial, 2007).

Aunque en el pasado la expansión del comercio benefició principalmente a los países desarrollados y sólo a unos cuantos países en desarrollo<sup>8</sup> (Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, 2004), se prevé que la futura expansión del comercio arrojará mayores beneficios para los países en desarrollo, de modo que en 2030 representará casi una tercera parte de la producción mundial (en comparación con la quinta parte actualmente) (Banco Mundial, 2007).

## 2.3 La Globalización y el Capital

La globalización es promovida también por la inversión extranjera directa (IED), que se ha acelerado desde 1980 hasta alcanzar la cifra de 916.000 millones de dólares en 2005, con el 36 por ciento dirigido a los países en desarrollo y el 13 por ciento proveniente de esos países (UNCTAD, 2006). Las corrientes de la IED hacia África representaron 31.000 millones de dólares en 2005 (el 3 por ciento de la IED), aunque gran parte de ellas se concentró

de información, las transferencias monetarias, etc.).

<sup>7</sup> Pero sólo en el 5,5 por ciento, excluidas China y la India.

<sup>8</sup> Los países en desarrollo que alcanzaron buenos resultados son los que pudieron pasar de la exportación de productos básicos primarios a la exportación de productos manufacturados.

en unos cuantos países (entre los cuales Sudáfrica atrajo la mayor parte de esas entradas) y en ciertos sectores, principalmente los de recursos naturales y banca. En Asia Meridional, Asia Oriental y el Sudeste de Asia, las entradas de IED representaron el 18 por ciento de las entradas netas mundiales de IED. Según datos de la UNCTAD (2006), los principales países en desarrollo beneficiarios son el Brasil, China, México, la Región Administrativa Especial de Hong Kong y Singapur.

Las posibilidades de creación de empleo a través de la IED son una de las principales razones por las que los gobiernos procuran atraer a las empresas transnacionales.<sup>9</sup> Las medidas para atraerlas van desde la reducción del control de las corrientes financieras de entrada y la repatriación de los beneficios hasta el establecimiento de Zonas de Elaboración para la Exportación.<sup>10</sup> Las empresas transnacionales representan aproximadamente el 10 por ciento de la inversión internacional (formación de capital bruto). Las empresas transnacionales ubicadas en países desarrollados generan la mayor parte de la IED mundial, aunque las que están situadas en países en desarrollo y economías en transición también invierten cada vez más en el extranjero. Las corrientes de IED provenientes de ese segundo grupo desempeñan una importante función en muchos países menos adelantados (empresas transnacionales), representando más del 40 por ciento de la IED total en algunos de ellos (por ejemplo, la IED de Sudáfrica representa más del 50 por ciento de las corrientes de IED hacia Botswana, Lesotho, Malawi y la República Democrática del

Congo (UNCTAD, 2006). Sin embargo, la IED entre economías en desarrollo permanece principalmente dentro de la región.

Aunque la IED para creación de nuevos activos (o IED totalmente nueva<sup>11</sup>) fue durante mucho tiempo el método privilegiado para el ingreso a un mercado extranjero, las fusiones y adquisiciones transfronterizas,<sup>12</sup> o la utilización de los activos existentes también han adquirido mayor importancia para lograr el mismo objetivo - alcanzar los 716.000 millones de dólares en 2005 (un 88 por ciento de aumento con respecto a 2004) (UNCTAD, 2006).

Las inversiones de cartera internacionales<sup>13</sup> también se han acelerado en el plano mundial y han contribuido al financiamiento de empresas locales. Sin embargo, en comparación con la IED, esas corrientes son algo más inestables y de corto plazo y pueden tener efectos negativos en las tasas de interés y de cambio como ocurrió, por ejemplo, durante la crisis financiera en México en 1994-1995, en Asia en 1997-1998 y en la Argentina en 2001-2002.

Los agentes detrás de las inversiones de cartera, las empresas inversionistas o las instituciones y planes de inversión colectivos, incluidas las empresas de responsabilidad limitada y diversos fondos de inversión (tales como fondos mutuos, fondos de inversión especulativos y otros similares), se han convertido recientemente en importantes fuentes

<sup>9</sup> "Las empresas transnacionales son empresas con personalidad jurídica, o empresas no constituidas en sociedades, con una casa matriz y filiales en el extranjero. La empresa matriz se define como aquella que controla los activos de otras entidades en países distintos de su país de origen, y que por lo general es propietaria de un determinado porcentaje del capital social". Véase el sitio Web de la UNCTAD <http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=3148&lang=1>.

<sup>10</sup> Las Zonas de Elaboración para la Exportación, según la definición de la OIT, son zonas industriales con incentivos especiales para atraer a inversores extranjeros, en las que los materiales importados se someten a un cierto grado de elaboración antes de ser reexportados. Véase <http://www.oit.org/public/english/dialogue/sector/themes/epz/epzs.htm>.

<sup>11</sup> Por IED totalmente nueva se entienden los proyectos de inversión que entrañan el establecimiento de nuevas instalaciones de producción, como oficinas, edificios, plantas y fábricas, así como el movimiento de capital intangible (principalmente a modo de servicios) (UNCTAD, 2006).

<sup>12</sup> Las fusiones y adquisiciones internacionales suponen la adquisición parcial o total o la fusión del capital, los activos y los pasivos de empresas existentes en un país por empresas transnacionales de otros países. Las repercusiones de las fusiones y adquisiciones internacionales en el empleo dependerán de la motivación de dichos actos, que pueden conducir a la expansión (posible creación de trabajo) o a la racionalización (posible pérdida de trabajo).

<sup>13</sup> Se distinguen de la IED por el grado en que los inversores extranjeros ejercen el control administrativo de una empresa. La participación de los inversores de cartera es financiera, mientras que los inversores directos tienen un interés a más largo plazo y de gestión en la empresa en la que invierten. Las inversiones de cartera comprenden la adquisición de activos financieros, incluidas acciones, bonos, depósitos y monedas.



de IED.<sup>14</sup> De hecho, aunque su participación por lo general es a más corto plazo, algunos de esos fondos gestionan sus inversiones durante un período más prolongado, con lo cual adquieren algunas de las características de la IED y diluyen un tanto más la distinción entre los diferentes instrumentos de inversión. Se estima que la IED financiada con capital privado (generalmente a mayor plazo que la IED proveniente de fondos de inversión especulativos) representó como mínimo 135.000 millones de dólares en 2005 (UNCTAD, 2006).<sup>15</sup>

## 2.4 La Globalización y la Producción de Bienes y Servicios

Aunque las repercusiones de la liberalización de las corrientes de capital, bienes y servicios han sido profundas, según Castells (1996: 92), lo que hace que la globalización contemporánea sea verdaderamente distinta de anteriores esfuerzos de internacionalización de las economías es la posibilidad de “trabajar como un todo, en tiempo real, a **escala planetaria**”.<sup>16</sup> Esto incluye el desarrollo de medios de comunicación y de tecnologías que apoyen un sistema de producción y distribución moderno a escala mundial. Las comunicaciones más baratas y más rápidas facilitan las transacciones económicas en todo el mundo, y las decisiones de política para reducir los obstáculos a esas transacciones son una condición previa para el surgimiento de procesos de globalización.

En otras palabras, la globalización se ha traducido en nuevas formas de establecer vínculos entre los trabajadores, los productores y los consumidores.

“La empresa-red es una unidad de operaciones comerciales compuesta por diferentes empresas o segmentos de empresas, así como consultores y trabajadores temporales adscritos a determinados proyectos” (OIT, 2007: 10). Las empresas de gran tamaño, en especial las multinacionales, dependen de vastas redes de proveedores y forman alianzas con otras empresas en determinados procesos o líneas de productos. Eso fomenta el desarrollo de una variedad de arreglos contractuales entre el trabajo y el capital (OIT, 2007). El número de empleados con contratos de largo plazo disminuye, mientras que el de trabajadores con otros tipos de arreglos contractuales aumenta, con el resultado de que las relaciones laborales se caracterizan, cada vez más, por la flexibilidad y la individualización de las condiciones de trabajo y los contratos laborales.<sup>17</sup>

### a) La línea de ensamblaje mundial de productos

Los servicios de producción y distribución están atravesando profundos cambios a través de la adopción de sistemas flexibles de producción en tiempo real, en los cuales la producción se organiza para responder rápidamente al estímulo del mercado con inventarios limitados; al mismo tiempo, las operaciones de producción se ubican lo más cerca posible del mercado y el consumidor locales.<sup>18</sup>

Los sistemas de información por vía informática han sido decisivos para el desarrollo de métodos de producción flexibles (por ejemplo, la fabricación integrada por computadora)<sup>19</sup> y, en términos más

<sup>14</sup> Cuando las inversiones internacionales de capital privado y fondos de inversión especulativos exceden el umbral del 10 por ciento del capital social de la empresa adquirida, se clasifican como IED, de conformidad con el Manual de la Balanza de Pagos del FMI.

<sup>15</sup> Aunque la suma de las corrientes brutas de capital privado a nivel mundial (la suma de los valores absolutos de las entradas y salidas de inversión extranjera directa, inversiones de cartera y otros tipos de inversión) desde 1990 representa más del 20 por ciento del PIB mundial, esto no se ha traducido necesariamente en un aumento de la inversión en infraestructura o de la capacidad productiva mundial (OIT, 2006b).

<sup>16</sup> Sin negrilla en el original.

<sup>17</sup> Las formas de trabajo flexibles también plantean nuevos retos a los sistemas de seguridad social en lo que respecta a determinar las prestaciones a medida que los trabajadores ingresan o salen del ámbito laboral, trabajan para diferentes empresas con horarios de trabajo distintos, y en toda una serie de diferentes arreglos laborales. Asimismo, el aumento del trabajo independiente crea condiciones en las que los trabajadores pueden estar exentos de numerosas disposiciones de la legislación laboral, incluida la limitación del número máximo de horas de trabajo.

<sup>18</sup> Mientras que anteriormente las empresas introducían sus productos en el mercado a través de las exportaciones, actualmente utilizan la IED para producir directamente los bienes en el país al que se destinan.

<sup>19</sup> Sistema informático automatizado en el que se organizan las distintas

generales, han facilitado la gestión de las empresas con unidades ubicadas en distintos lugares del mundo. La reducción de los costos del transporte y las telecomunicaciones y el debilitamiento de los obstáculos al comercio y a la IED han contribuido también al surgimiento de cadenas mundiales de producción que aprovechan los menores costos de la mano de obra y de los materiales así como los entornos de política más favorables.

De conformidad con este sistema, el proceso de producción de los bienes se divide y cada segmento se ubica en el lugar en que puede realizarse con el máximo de eficiencia y a costo mínimo. Así, un considerable porcentaje del trabajo del sector de las manufacturas se ha reubicado en países en que los salarios son bajos, englobando las Zonas de Elaboración para la Exportación y creando oportunidades de trabajo que suelen atraer a trabajadores poco calificados, incluidas las mujeres, de las zonas rurales hacia las zonas urbanas.

La transformación de las estructuras y actividades de las empresas obedece, por lo menos en parte, a la estrategia del “perfeccionamiento pasivo para importación temporal”. Algunas empresas envían materiales, componentes y suministros para su elaboración o ensamblaje en el extranjero; cuando esos elementos regresan sólo pagan derechos sobre el valor añadido en el extranjero. Ese método se practica ampliamente en los países desarrollados, especialmente en las industriales de los textiles y la electrónica, y ha contribuido a asegurar una importante participación en las actividades comerciales de importación en los Estados Unidos y en la Unión Europea.

funciones de ingeniería, producción, comercialización y apoyo de una empresa manufacturera; las esferas funcionales, como diseño, análisis, planificación, adquisiciones, contabilidad de costos, inventario y distribución están vinculadas a través de una computadora a las funciones de fábrica propiamente dichas, como el manejo y la gestión de los materiales, lo que permite el control y vigilancia directos de todas las operaciones de los procesos.

Si bien la participación del sector industrial (principalmente constituido por procesos de fabricación) permanece en alrededor del 21 por ciento del empleo total mundial, lo que refleja una disminución en los países desarrollados y un aumento en los países en desarrollo, el empleo total mundial en la industria aumentó en 83 millones entre 1995 y 2005, correspondiendo la mitad de esa cifra a Asia Oriental y Sudoriental (OIT, 2006b).

#### b) Subcontratación de servicios a escala mundial

La deslocalización o la subcontratación de servicios en lugares en los que los salarios son más bajos es un fenómeno reciente que ha sido fomentado (al igual que en el caso de la fabricación) por los menores costos de las telecomunicaciones, así como por la reducción de los riesgos de la localización de los servicios en países en desarrollo (por ejemplo, gracias a la introducción de medidas de protección de la propiedad intelectual).

De conformidad con el *McKinsey Global Institute* (2005: 14) por “subcontratación a escala mundial”<sup>20</sup> se entiende el “proceso que sigue una empresa para decidir qué actividades podrían realizarse en cualquier parte del mundo, dónde reubicarlas y quién las llevará a cabo”. Según el estudio McKinsey (2005), cabe esperar un crecimiento del 30 por ciento anual en la deslocalización de servicios hacia mercados emergentes entre 2003 y 2008. Sostiene, además, que en 2008 el 11 por ciento de las funciones de servicios en todo el mundo (160 millones de trabajos) podría estar a cargo, en teoría, de personas residentes en cualquier lugar del mundo (por ejemplo, ingenieros, profesionales del ámbito de las finanzas, contadores y analistas). Sin embargo, se estima que en la práctica las empresas externalizarán un número mucho menor

<sup>20</sup> “Subcontratación a escala mundial”, “deslocalización” y “externalización internacional” son términos que suelen utilizarse indistintamente para referirse a la transferencia de operaciones de servicios o de procesos de producción al extranjero.

de trabajos, que representará un aumento de 565.000 a 1,2 millones con respecto a los ocho sectores de la economía comprendidos en el estudio.<sup>21</sup>

La externalización global puede tener resultados positivos para los países desarrollados y en desarrollo gracias a la reducción de los costos, la repatriación de las utilidades y los nuevos mercados para los bienes y servicios del país de origen. En efecto, el *McKinsey Global Institute* (2003) estimó que por cada dólar gastado en deslocalización, la economía estadounidense ganó entre 1,12 y 1,14 dólares, y el país extranjero recibió 0,33 dólares.

### c) El papel que desempeñan las empresas transnacionales

La globalización de la producción se debe, en gran medida, a las empresas transnacionales. Según datos que figuran en el artículo titulado “La inversión extranjera directa de los países en desarrollo y las economías en transición: consecuencias para el desarrollo”, que aparece en el Informe de la UNCTAD sobre las inversiones en el mundo, 2006, los Estados Unidos, el Japón y la UE siguen siendo sede de las empresas transnacionales más poderosas del mundo. Sin embargo, más de 20.000 de esas empresas están establecidas en países en desarrollo y existe una creciente e importante presencia de IED a través de empresas de economías en desarrollo y en transición. Aún así, hay grandes diferencias entre las principales empresas transnacionales de los países en desarrollo y los países desarrollados, ya que los países en

desarrollo, en general, tienen un menor volumen de activos externos y una presencia y alcance menos difundidos a escala mundial.

En 2005, las empresas transnacionales generaron 4,5 billones de dólares en valor añadido, dieron empleo a unos 62 millones de trabajadores y exportaron bienes y servicios valorados en más de 4 billones de dólares (UNCTAD, 2006). El 3 por ciento del comercio mundial es de carácter intraempresarial. Además de desempeñar una importante función en la orientación de las corrientes de la IED, las empresas transnacionales también contribuyen a una mayor apertura de los mercados de trabajo. En términos específicos, la internacionalización de las actividades de las empresas para la producción de bienes y servicios está acompañada de una mayor movilidad internacional de sus trabajadores entre las sucursales de diferentes países para prestar servicios o realizar visitas comerciales al extranjero.<sup>22</sup>

### 3. Las Repercusiones de la Globalización en el Empleo

Empezando con la presentación de algunas cifras mundiales de gran importancia sobre el empleo en 2005 (véase el Recuadro 1.2), en esta sección se examinan las repercusiones de la globalización en los salarios y la seguridad en el empleo, la manera en que se modifica la estructura de las economías y el predominio de ciertos sectores económicos, así como las repercusiones en el movimiento de los trabajos (deslocalización) y los trabajadores (migración laboral).

<sup>21</sup> Servicios en los sectores del automóvil, la atención de la salud, los seguros, los servicios de tecnología de información (TI), los programas informáticos en paquetes, los productos farmacéuticos, el comercio minorista y el sector bancario minorista.

<sup>22</sup> Con respecto al nexo entre las visitas con fines de negocios al extranjero y la movilidad laboral, véase el Capítulo 5.

## Recuadro 1.2

### Algunas Cifras de Fundamental Importancia sobre el Empleo en 2005

- **La fuerza laboral mundial<sup>1</sup> comprendió más de 3.000 millones de trabajadores.** De ese total, el 84 por ciento vivía en los países en desarrollo de las regiones de Asia y el Pacífico, África, América Latina y el Caribe, así como en los países en transición de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y de Europa Sudoriental (OIT, 2006b).
- **Las mujeres representaron aproximadamente el 40 por ciento de la fuerza laboral mundial (1.220 millones).**
- **2.850 millones de personas mayores de 15 años tenían empleo.** Sin embargo, alrededor de la mitad no ganaba lo suficiente para salir del umbral de la pobreza de dos dólares diarios. Esas cifras son iguales a las de hace 10 años. El sector de la agricultura tuvo la mayor participación en el empleo (40,1%)<sup>2</sup> en comparación con la industria (21%) y los servicios (38,9%) (OIT, 2006a).
- **La tasa mundial de desempleo fue del 6,3 por ciento** (OIT, 2006a), afectando a unos 191,8 millones de personas,<sup>3</sup> de las cuales los jóvenes representaban aproximadamente la mitad de los desempleados, un porcentaje relativamente alto si se tiene en cuenta que constituían sólo el 25 por ciento del total de la población en edad de trabajar (OIT, 2006a).
- **Se determinó que 86 millones de personas eran trabajadores migrantes** (OIT, 2006c).
- **Las empresas transnacionales** comprendían 77.000 empresas matrices, con más de 770.000 empresas afiliadas en el extranjero, **empleando éstas últimas alrededor de 62 millones de trabajadores** (UNCTAD, 2006).
- **66 millones de trabajadores trabajaban en las Zonas de Elaboración para la Exportación,**<sup>4</sup> principalmente mujeres. (Singa Boyenge, 2007).
- **Se externalizaron 565.000 trabajos** (Farrell et al., 2005).

#### Notas:

<sup>1</sup> La "fuerza laboral" incluye a los miembros de la población mayores de 15 años que, o bien trabajan (tienen empleo), o están buscando trabajo (desempleados).

<sup>2</sup> Pero hay importantes variaciones regionales. Mientras que en la UE y en los Estados Unidos la agricultura representa menos del cuatro por ciento de la fuerza laboral, constituye el 50 por ciento en los países en desarrollo (OIT 2006b).

<sup>3</sup> Tener empleo no significa necesariamente tener un trabajo decente y productivo que proporcione a la persona los medios de subsistencia necesarios (véase también el Recuadro 1.4).

<sup>4</sup> Véase la nota 10 del presente Capítulo para una definición de las Zonas de Elaboración para la Exportación. La cifra señalada corresponde a 2006.

### 3.1 Repercusiones en los Mercados Laborales en Términos de Salarios, Seguridad en el Trabajo, y Perfeccionamiento de las Competencias Profesionales

En general, la globalización ha aumentado las presiones en los mercados laborales nacionales en términos de salarios, seguridad en el trabajo y perfeccionamiento de las competencias para el movimiento entre trabajos. Sin embargo, los resultados finales no se aprecian siempre de manera directa.

En un sentido amplio, quienes más ventajas han recibido son los inversores, los empresarios, los directores y los trabajadores asociados con empresas nacionales internacionalmente competitivas y empresas transnacionales. Los trabajadores que poseen educación, aptitudes y capacidad administrativa que se valoran internacionalmente se han visto particularmente beneficiados. Por el contrario, los trabajadores de los sectores que antes estaban protegidos por obstáculos al comercio, las empresas estatales subvencionadas y las pequeñas y medianas empresas (PyME) que no se han podido

adaptar a la rápida liberalización de la economía son las que más han sufrido a causa de la menor seguridad en el trabajo, la deslocalización de los trabajos o la presión hacia la baja de los salarios (Banco Mundial, 2007).

Las repercusiones de la globalización en el empleo serán más intensas a medida que un mayor número de países participen en la economía mundial y abran sus mercados al comercio y a las corrientes de capital internacionales. Ese efecto se dejará sentir particularmente con la entrada en la fuerza laboral mundial de un gran número de trabajadores (principalmente con un bajo nivel de calificación) provenientes de China y la India. Se estima que en 2030 representarán el 40 por ciento de la fuerza laboral mundial.<sup>23</sup> Su ingreso tendrá repercusiones en la producción de manufacturas y en las balanzas comerciales, y ya otros países en desarrollo han expresado preocupación en el sentido de que tendrán que realizar grandes esfuerzos para atraer a las empresas de inversiones y manufactureras en vista de sus condiciones generales menos favorables (sociales, económicas o políticas) y niveles de salarios más elevados,<sup>24</sup> y que sus mercados internos importarán grandes volúmenes de productos de esos dos países. Por otro lado, aunque se prevé que China dominará el comercio mundial, los países menos adelantados (PMA) aún podrían producir artículos que no requieren uso intensivo de mano de obra poco calificada, ya que se espera que el crecimiento de las exportaciones en China y la India se traduzca en un aumento de los salarios y en la creación de la necesidad de importación de insumos intermedios.

Los países de ingresos altos, por su parte, son conscientes del hecho que las economías asiáticas

emergentes se caracterizan cada vez más por aptitudes profesionales de alto nivel y conocimientos tecnológicos modernos, combinación que hará que sean también cada vez más competitivos en los mercados de la alta tecnología.<sup>25</sup>

### 3.2 Cambios de Rumbo en los Sectores del Empleo y la Migración Interna

A raíz de la evolución de las prioridades económicas en todo el mundo, se ha pasado de las economías basadas en la agricultura hacia plataformas de actividad económica más diversificadas, con el consiguiente acompañamiento de migración de las zonas rurales hacia centros urbanos.

Aunque las dos terceras partes de los pobres del mundo dependen de la agricultura para su subsistencia, su participación en el empleo total mundial está bajando rápidamente debido a que el sector manufacturero no ha podido compensar esa reducción. En efecto, en todas las regiones del mundo, con excepción de Asia Oriental y Asia Sudoriental, el crecimiento del empleo en el sector manufacturero también es menor. En los países en desarrollo, los trabajadores abandonan la agricultura en favor de los servicios y el comercio en pequeña escala en el sector no estructurado. En África y América Latina, ese sector de empleo registra las tasas de crecimiento más elevadas. El trabajo en el sector estructurado sigue siendo poco común en los países en desarrollo, ya que el 72 por ciento de los trabajos en el África Subsahariana, el 65 por ciento en Asia y el 51 por ciento en América Latina corresponden a la economía no estructurada (OIT, 2006b).

Las oportunidades de trabajo vinculadas a la inversión de capital y, en términos más generales, a modelos de transacciones comerciales, pueden tener importantes repercusiones en la distribución geográfica de los

<sup>23</sup> El ingreso en la fuerza laboral mundial de trabajadores de China, la India y la antigua Unión Soviética representa una duplicación de la fuerza laboral mundial (Freeman, 2005).

<sup>24</sup> Por ejemplo, el ingreso en la fuerza laboral mundial de trabajadores de China y la India que perciben salarios más bajos podría afectar negativamente las posibilidades laborales de los trabajadores poco calificados en los países en desarrollo que pagan salarios más elevados. Los salarios en el Perú, por ejemplo, son tres veces más altos que en China (Freeman, 2006).

<sup>25</sup> Por lo tanto, estarán en competencia con los trabajadores altamente calificados en los países desarrollados para la realización de funciones de alta tecnología.

trabajadores dentro de un mismo país, como es el caso de las Zonas de Elaboración para la Exportación. Por ejemplo, ya en 1995, uno de cada cinco trabajos del sector manufacturero correspondía al grupo de las maquiladoras en la frontera de México con los Estados Unidos (*Migration News*, febrero de 1996).

### 3.3 Utilización Cada Vez Mayor de Trabajadores Extranjeros a Través de la Deslocalización

La subcontratación a escala mundial, o externalización, y el mayor volumen del comercio de servicios<sup>26</sup> harán que esta etapa de la globalización sea muy distinta de las anteriores, que estuvieron dominadas por el comercio de mercancías (véase el Recuadro 1.1). La subcontratación a escala mundial creará nuevas oportunidades en los países en desarrollo, y los trabajadores altamente calificados de las economías con ingresos elevados tendrán que hacer frente a la competencia por sus trabajos.

Naturalmente, la subcontratación a escala mundial no es algo nuevo, pero lo que sí es nuevo es el cambio a que ha dado lugar, al pasarse del suministro de servicios especializados de los países desarrollados a los países en desarrollo a una situación en la que los países en desarrollo realizan tanto actividades poco especializadas como altamente especializadas para las economías desarrolladas. Ese cambio colocará en competencia directa a los trabajadores altamente calificados de los países en desarrollo y de los países desarrollados, con el riesgo de pérdidas de trabajo en

las economías más adelantadas. En efecto, los países en desarrollo cuentan con el doble de trabajadores calificados que los países desarrollados, aunque esos trabajadores representan un menor porcentaje (una cuarta parte) de la fuerza laboral en comparación con los países desarrollados (Banco Mundial, 2007).

Por otro lado, la externalización en los sectores de las manufacturas y los servicios puede abarcar cualquier actividad que no esté limitada por la necesidad del contacto con el cliente o de los conocimientos a escala local. Esa característica hace que la externalización sea diferente y, en cierto modo, más limitada que la migración, ya que los trabajadores migrantes pueden realizar cualquier trabajo en cualquier sector.<sup>27</sup>

### 3.4 Las Repercusiones de la Globalización en la Migración Laboral Internacional<sup>28</sup>

A pesar del grado de atención política que despierta, es realmente muy poco lo que verdaderamente se conoce sobre el carácter y la magnitud de la fuerza laboral internacional, que representa alrededor del 3 por ciento de la fuerza de trabajo mundial (OIT, 2004a), (véanse el Capítulo 9 y el Recuadro 1.3). Eso ocurre particularmente en relación con la migración irregular, que por su propia naturaleza es difícil de medir (véanse también los Capítulos 8 y 11).

<sup>26</sup> El empleo en el sector de los servicios ha estado aumentando en todas las regiones del mundo, con excepción del Oriente Medio y África Septentrional, donde se ha mantenido en niveles constantes (Banco Mundial, 2007).

<sup>27</sup> Los trabajadores de los países desarrollados disfrutan de un nivel superior de capital por trabajador, de una infraestructura más productiva y, en general, se les considera más calificados y productivos. Los países desarrollados dan empleo a un importante número de trabajadores en las industrias de servicios, pero no en la manufactura. Por lo tanto, hay potencialmente menos competencia entre los países en desarrollo y los países desarrollados en términos de trabajo en este sector.

<sup>28</sup> Las repercusiones en la movilidad laboral internacional se examinan con más amplitud en la Sección 4, en la que se analiza si existe un mercado laboral mundial.

## Recuadro 1.3

### Algunas Características Fundamentales de la Migración Laboral Internacional<sup>1</sup>

- Aproximadamente una tercera parte de los trabajadores migrantes de todo el mundo vive en Europa, con una cantidad ligeramente menor en Asia y América del Norte. En África reside aproximadamente el ocho por ciento de los trabajadores migrantes, mientras que las regiones de Oceanía, América Latina y el Caribe tienen, cada una, el 3 por ciento de los trabajadores migrantes (OIT, 2004c). La mayoría de los migrantes se trasladan de un país en desarrollo a otro, más bien que de un país en desarrollo a un país desarrollado. Eso suele verse como una consecuencia de las políticas de inmigración restrictivas de los países desarrollados; no obstante, es importante tener presente que en las regiones en las que se concede y promueve el derecho a la libre circulación de las personas, como en los marcos regionales de integración (véase el Capítulo 13), el movimiento es limitado. Por ejemplo, en 2004 en la UE sólo el dos por ciento de sus ciudadanos efectivamente hicieron uso de esos derechos (Comisión Europea, 2006).<sup>2</sup>
- Los trabajadores migrantes poco especializados siguen representando el grueso de los flujos migratorios laborales, pero entre 1995 y 2000 en varios países (por ejemplo, en algunos países de la OCDE) la entrada de migrantes con un grado de instrucción elevado fue mayor que la de migrantes con bajo nivel de calificación (OIT, 2004a: Resumen Ejecutivo). Entre los trabajadores altamente calificados, la mayoría se desplaza hacia los países desarrollados, o dentro de ellos (véase el Capítulo 2). Aunque las corrientes migratorias laborales son cada vez más diversas desde un punto de vista geográfico, el mayor porcentaje del movimiento laboral se produce dentro de las regiones.
- Casi la mitad del total de migrantes son mujeres (49,6%), siendo sólo ligeramente mayor el porcentaje que vive en los países desarrollados que en los países en desarrollo. El número de mujeres migrantes es superior al que corresponde a los hombres en todas las regiones del mundo, con excepción de África y Asia (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2006, y Mapa 5). También es notable el hecho de que más mujeres emigran ahora de manera independiente, en calidad de sostén principal de la familia. En el mercado laboral, las mujeres migrantes se concentran generalmente en los extremos opuestos del espectro de las aptitudes y suelen realizar trabajos en los que casi siempre predominan las mujeres. En consecuencia, muchas mujeres migrantes son trabajadoras calificadas en los sectores de la salud y de la educación, pero la mayoría de ellas encuentra trabajo en sectores que requieren un bajo nivel de calificación, como el servicio doméstico, la manufactura y la industria del espectáculo (véase también el Recuadro Int. 3 en la Introducción).
- Durante el decenio de 1990, la mayoría de las economías desarrolladas experimentaron un considerable crecimiento en la migración laboral temporal, situación que se repite también desde el año 2000 (véanse los Capítulos 3 y 11). Pero, en general, el número de trabajadores extranjeros temporales es relativamente pequeño en comparación con el volumen del mercado laboral de los países de destino, a excepción de los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo. Los países de origen y los países de acogida son tanto países desarrollados como países en desarrollo. De hecho, los países desarrollados (por ejemplo, el Reino Unido) son a la vez importantes países de destino y de origen de trabajadores migrantes (véase también el Capítulo 11). Asimismo, algunos países en desarrollo, como Sudáfrica o Tailandia, son simultáneamente importantes países de origen y de destino.
- Tanto los trabajadores migrantes calificados como poco calificados parecen trabajar predominantemente en los sectores de servicios de los principales países desarrollados, particularmente en la construcción, el comercio, el suministro de comidas por contrato, la educación, la atención de la salud, el servicio doméstico y otros servicios. En los países en desarrollo, los trabajadores migrantes trabajan principalmente en las actividades primarias (agricultura, pesca y minería) y en la fabricación, aunque su porcentaje de participación en los servicios (particularmente los relacionados con el turismo) va en aumento en varios países (UNCTAD, 2001).

#### Notas:

<sup>1</sup> En la sección denominada Panorama Regional, que figura en la última parte del presente volumen, se hace un análisis más exhaustivo de los patrones de la migración internacional.

<sup>2</sup> En 2004, sólo el 1,7 por ciento de los ciudadanos de la UE de los primeros 15 Estados miembros de la UE, y sólo el 0,3 por ciento de los ciudadanos de la UE, de los 10 nuevos Estados miembros de la UE, ejercieron su derecho a la libre circulación. Sin embargo, este último porcentaje es ahora probablemente más alto debido a que un mayor número de los primeros Estados miembros de la UE han derogado los acuerdos de transición sobre la libre circulación de trabajadores de los nuevos Estados miembros (véase el Recuadro 13.3).



Las razones que estimulan a las personas a emigrar son numerosas y operan de manera compleja e interactiva en los planos individual, familiar y socioeconómico. La difusión de información y los menores costos del transporte facilitan una mayor movilidad laboral y la creación de comunidades transnacionales. Los trabajadores se desplazan para encontrar mejores oportunidades y condiciones de trabajo (véase el Recuadro 1.4). Aunque las diferencias en los salarios son un importante incentivo,<sup>29</sup> el acceso a mejores servicios de salud y educación, la mayor seguridad personal y, en general, una mejor calidad de vida, también pueden ser importantes elementos que afectan la decisión de trabajar en el extranjero.

Las repercusiones de la globalización en la migración laboral internacional son muy distintas y guardan relación con otros factores determinantes y no solamente con la internacionalización del comercio, las corrientes financieras y la producción, lo que dificulta su determinación de manera clara y sencilla. La magnitud o el grado de esas repercusiones dependen de la situación económica del país, y variarán según el grupo de trabajadores de que se trate. Sin embargo, generalmente se dice que la liberalización del comercio incrementa la migración laboral de salida a corto plazo hasta que las economías nacionales se adaptan al nuevo entorno (el fenómeno de la “inversión de la curva migratoria” (*“migration hump”*)).<sup>30</sup> De hecho, un comercio más liberalizado y mercados más abiertos pueden dar lugar a pérdida de trabajo en algunos sectores en los cuales las empresas nacionales no pueden competir

con las empresas transnacionales extranjeras o con los productos extranjeros, debido al tiempo que toma fortalecer adecuadamente la capacidad de las empresas para responder a nuevas oportunidades. Asimismo, la IED puede dar como resultado tanto la creación como la eliminación de trabajo y, de alguna manera, puede actuar como factor de promoción o de disuasión de la migración laboral.

Por ejemplo, la IED puede crear trabajo en las economías de acogida, directamente en las empresas que se benefician de la IED, o indirectamente en empresas que complementan las actividades de esas empresas, contribuyendo así al crecimiento económico en general. Además, a través de la transferencia de tecnologías y conocimientos especializados y el acceso a los mercados extranjeros, la IED puede dar lugar a movimientos temporales de prestación de servicios u otras formas de movimientos de trabajadores que, al poseer más conocimientos, pueden encontrar trabajo en el extranjero con mayor facilidad.

La liberalización del comercio y de la IED también puede ocasionar un aumento de los salarios en términos absolutos en los países de origen. Si los salarios aumentan, aunque con más lentitud que en los países de destino, podría ser mayor la propensión y la capacidad efectiva de las personas para emigrar. Si aumentan con más rapidez que en los países de destino, y aunque la inclinación a emigrar también puede ser mayor, la presión para emigrar puede disminuir (por la reducción de la brecha salarial).

<sup>29</sup> Véanse la Introducción y el Capítulo 3 en relación con las diferencias entre los salarios existentes entre los países desarrollados y los países en desarrollo.

<sup>30</sup> El teorema de Stolper-Samuelson sobre la igualación de los precios de los factores postula que, a largo plazo, el comercio puede sustituir a la migración, y que la migración continuará a corto plazo y en realidad podría aumentar debido a que los países en desarrollo hacen frente a importantes conmociones exógenas y reciben más inversión extranjera. En relación con la “inversión de la curva migratoria”, véase Martin y Taylor (1996).



## Recuadro 1.4

### El Trabajo Decente y los Trabajadores Migrantes

El objetivo primordial de la OIT en la actualidad es promover las oportunidades a disposición de hombres y mujeres de obtener trabajo decente y productivo, en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana.

*Juan Somavía, Director General de la OIT*

Los objetivos del Programa de Trabajo Decente de la OIT son promover el acceso de todos los trabajadores a empleo productivo y libremente elegido, obtener el reconocimiento de los derechos fundamentales en el trabajo, percibir ingresos que permitan a las personas atender a sus necesidades y responsabilidades básicas económicas, sociales y familiares, y disponer de un nivel adecuado de protección social para los trabajadores y sus familiares. La OIT está empeñada en promover el trabajo decente a través de su programa sobre el empleo, la protección social, las normas y los principios y derechos fundamentales en el trabajo, y el diálogo social. El Programa de Trabajo Decente para Todos, de la OIT, abarca a todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes.

En todo el mundo hay personas que enfrentan situaciones de carencia, dificultades y exclusión que se manifiestan a modo de desempleo y subempleo, trabajos de poca calidad, precarios e inseguros, ingresos inciertos, privación de derechos en el trabajo, discriminación por razones de sexo o de otro tipo, falta de representación y de voz, e insuficiente protección y seguridad sociales. La falta de trabajo decente es una importante razón de la migración internacional, ya que las personas se ven obligadas a buscar mejores trabajos y niveles de vida en otros países. La globalización ha servido para aumentar esas disparidades entre los países, contribuyendo así al aumento de las presiones sobre la migración. (Stalker, 2000).

Hay dos aspectos muy claros en el examen de la necesidad de ofrecer oportunidades de trabajo decente para los trabajadores migrantes. El primero se relaciona con los países de origen, en los que es necesario ofrecer oportunidades de trabajo decente a los posibles migrantes (nacionales o extranjeros) y a los trabajadores migrantes que retornan al país. El Plan de Acción de la OIT, aprobado por la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 2004, contiene una resolución sobre el trato justo de los trabajadores migrantes y promete apoyar a los países en la aplicación del Programa Mundial de Empleo de la OIT a escala nacional, que puede servir para mitigar las circunstancias que impulsan a la migración al generar oportunidades de trabajo decente en los países de origen (OIT, 2004).

El segundo aspecto exige el compromiso por parte de los países de destino de adoptar políticas nacionales encaminadas a ofrecer a los trabajadores migrantes igualdad de trato frente a los nacionales con respecto a las leyes laborales locales y el acceso a los servicios de protección social aplicables, combatir la explotación de los trabajadores migrantes vulnerables, incluidos los que se encuentran en situación irregular, y promover los derechos humanos básicos de todos los migrantes. La posición de la OIT es que todas las normas laborales son aplicables tanto a los trabajadores nacionales como a los trabajadores migrantes en el lugar de trabajo, independientemente de su categoría.

El trabajo decente es una cuestión que concierne tanto a los trabajadores nacionales como a los trabajadores extranjeros. Sin embargo, a los trabajadores migrantes de todo el mundo, en especial a los que poseen un bajo nivel de calificaciones, les resulta relativamente más difícil obtener trabajo decente. Esas desventajas podrían derivarse de los niveles de calificación, de la temporalidad, de la situación de irregularidad, de cuestiones de género, del modo de contratación o de los sectores de empleo.

Un buen ejemplo de la falta de trabajo decente es la situación de la gran mayoría de trabajadores migrantes poco especializados, especialmente los trabajadores de la construcción y las trabajadoras domésticas. En varios países, las trabajadoras domésticas migrantes trabajan en condiciones de gran explotación y abuso, con inclusión de la confiscación de pasaportes, horas de trabajo excesivas, bajos salarios que a veces ni siquiera se abonan, violencia y acoso, así como un relativo aislamiento. En muchos países suelen no estar amparadas por las leyes laborales nacionales. Asimismo, los trabajadores migrantes en el sector no estructurado de los países desarrollados suelen ser objeto de abuso y explotación en el lugar de trabajo. Estudios efectuados por la OCDE demuestran claramente una concentración de migrantes en trabajos de temporada, mal remunerados y precarios, en sectores como la agricultura, la construcción y la hostelería y gastronomía, que los trabajadores nacionales generalmente

evitan. La discriminación y la xenofobia contribuyen al déficit de trabajo decente. Con frecuencia, los trabajadores migrantes no tienen la posibilidad de constituir sindicatos, o no son tenidos en cuenta por los sindicatos nacionales.

La promoción del trabajo decente para los trabajadores migrantes debe hacerse en varios niveles. Huelga abundar en la importancia de que tanto los países de origen como los países de destino respeten los derechos humanos fundamentales y los derechos laborales básicos de los trabajadores migrantes. En segundo lugar, los trabajadores migrantes deben beneficiarse de todas las normas y leyes laborales aplicables en pie de igualdad con los trabajadores nacionales. El Marco Multilateral sobre la Migración de la Mano de Obra, de la OIT (véase el Recuadro 10.4) es un instrumento a disposición de los países para promover el trabajo decente para los trabajadores migrantes, pues allí se sintetizan los principios y orientaciones más importantes sobre el trato de los trabajadores migrantes que figuran en los convenios internacionales y en la práctica. La ratificación y el cumplimiento de los tres instrumentos internacionales sobre los trabajadores migrantes (el Convenio de la OIT sobre la Migración y el Empleo, 1949 (No. 97), el Convenio de la OIT sobre los Trabajadores Migrantes (Disposiciones Complementarias), 1975 (No. 143) y la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, 1990) sin duda ofrecen una sólida base para asegurar un trabajo decente para los trabajadores migrantes a escala nacional. Es importante señalar que 79 países han ratificado por lo menos uno de esos tres instrumentos.

Con el propósito de asegurar el trabajo decente para los trabajadores migrantes en los países de destino, sería indispensable que las leyes laborales ampararan también a los trabajadores migrantes, que recibieran el mismo trato que se da a los trabajadores nacionales, que se establecieran políticas sobre migración que tuvieran en cuenta las cuestiones de género, que se combatiera la discriminación, que se aplicaran sistemas eficaces de inspección laboral para la supervisión de los lugares de trabajo y que se establecieran mecanismos de reparación. En los países de origen, los Programas de la OIT sobre el Trabajo Decente son un medio de acercar a los trabajadores migrantes a la meta del trabajo decente. Asimismo, es necesario ampliar las oportunidades de migración laboral regular para los trabajadores con un bajo nivel de calificación, y proteger sus derechos, de conformidad con las conclusiones alcanzadas en foros mundiales recientes, como la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada por la OIT en junio de 2004, la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, el Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, celebrado en el marco de las Naciones Unidas, y el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo.

*Fuente:* Oficina Internacional del Trabajo.

#### 4. ¿Existe un Mercado Laboral Mundial?

¿Puede decirse que la mayor integración de la economía mundial y el predominio de economías de mercado crean un mercado laboral mundial? Expresado en los términos más sencillos, existe un mercado laboral cuando hay interacción entre la **demanda** y la **oferta** de trabajo. Esa interacción tiene repercusiones en el empleo, los salarios y los ingresos.<sup>31</sup>

La respuesta a la pregunta sobre la existencia de un mercado laboral mundial varía dependiendo de la investigación a que se haga referencia y de qué aspecto del mercado laboral mundial se esté examinando: del

lado de la oferta, el interés se centra en la oferta mundial de trabajo en las empresas; del lado de la demanda, la atención se dirige hacia las aptitudes requeridas o a ciertos bienes y servicios (y a la capacidad de los trabajadores para producirlos); por último, se podrían tener en cuenta los mecanismos que permiten que la fuerza de trabajo responda a las necesidades del empleador.

Una medición conveniente, y frecuentemente utilizada, del nivel de integración del mercado laboral es el grado de convergencia de las ganancias reales en los países (de acuerdo con la teoría clásica del comercio sobre la igualación de los factores de los precios)<sup>32</sup>. Aunque no es fácil encontrar datos comparables sobre los salarios reales y, además, son interpretados de manera distinta por los investigadores, muchos de ellos han llegado a

<sup>31</sup> Por ejemplo, si a una empresa le resulta difícil encontrar trabajadores, puede tomar la decisión de invertir en tecnología y automatización (es decir, aumentar la relación capital/trabajo). Aunque esa inversión reducirá los beneficios para la empresa a corto plazo, puede representar un ahorro a largo plazo si el nuevo sistema reduce los costos de la producción.

<sup>32</sup> Véase la nota 30.

la conclusión de que no hay una convergencia de salarios fácilmente discernible. Para algunos, esto simplemente pone de relieve el hecho de que el sector del trabajo aún no está suficientemente liberalizado (lo que impide la convergencia de los salarios a través de la deslocalización de los excedentes de mano de obra en lugares con déficit de trabajo).<sup>33</sup> Para otros, significa que los salarios son determinados principalmente por factores internos, como el costo de vida.

Sin embargo, a pesar de la limitada movilidad laboral efectiva, la globalización del comercio de bienes y servicios, la existencia de redes empresariales internacionales que utilizan líneas de ensamblaje a escala mundial para la producción de bienes, y su utilización de la subcontratación internacional de servicios, son elementos que contribuyen a la aparición de un mercado mundial laboral más integrado.<sup>34</sup>

#### 4.1 El Lado de la Oferta

Para algunos observadores, el surgimiento de un mercado laboral mundial está relacionado con el ingreso de un mayor número de países en la economía mundial, con sus mercados más abiertos al comercio internacional y a las corrientes de capital, y con el número de países que aumentan la relación entre el comercio y su PIB. En consecuencia, se dice que sus fuerzas de trabajo están más integradas en la economía mundial. Eso da lugar a competencia por los trabajos, lo que lleva a los empleadores a considerar la subcontratación externa u opciones de deslocalización y, por otro lado, a la contratación de trabajadores migrantes.

Las empresas transnacionales están aprovechando las oportunidades que ofrece una fuerza laboral más fácilmente disponible y accesible en un mayor número de países que antes. La capacidad de los países para que su fuerza laboral sea tenida en cuenta para la subcontratación externa, o para contar con una reserva de trabajadores migrantes dependerá de una serie de factores, como los niveles de salarios, los impuestos, la facilidad para la importación y exportación de productos, la reglamentación del sector de los servicios y la ubicación geográfica, así como de las respectivas calificaciones, educación y productividad de los trabajadores. Algunos de esos factores, como la educación, el reconocimiento de las aptitudes y la proximidad geográfica también influyen en la capacidad de los trabajadores para prestar sus servicios a través de la emigración.

No obstante, la reserva mundial de trabajadores no está distribuida por igual, y los cambios demográfico s apuntan a una acentuación de esa tendencia (véase el Recuadro 1.5). La mayor parte del aumento provendrá de los países en desarrollo, aunque muchos países desarrollados continuarán experimentando el envejecimiento de sus poblaciones y la reducción de sus fuerzas de trabajo.<sup>35</sup> En consecuencia, los desequilibrios en la capacidad de suministro de trabajadores favorecerán a los países en desarrollo y concernirá a distintos países con el correr del tiempo, ya que los países en desarrollo experimentarán sus propias transiciones demográficas, con un crecimiento de población igual a cero, así como el envejecimiento de la población.

<sup>33</sup> Algunos observadores sostienen que la corriente de migrantes de los países en desarrollo hacia los países desarrollados podría contribuir a la convergencia global de los salarios, y que el retorno de los migrantes a sus países de origen podría dar lugar a un aumento de los salarios locales (FMI, 2000).

<sup>34</sup> Aún cuando esto no se refleje en la convergencia de los salarios.

<sup>35</sup> En algunos países europeos, la población habría disminuido sin la migración: la migración neta contrarresta el mayor número de fallecimientos con respecto a los nacimientos en Austria, Bosnia y Herzegovina, Eslovaquia, Eslovenia, Grecia, Italia y Portugal (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2007).

## Recuadro 1.5

### Las Tendencias Demográficas Mundiales y sus Repercusiones en la Migración Internacional

#### Introducción

De conformidad con la revisión de 2006 de *World Population Prospects*,<sup>1</sup> la versión más reciente de las proyecciones demográficas oficiales de las Naciones Unidas, la población mundial probablemente aumentará en 2.500 millones, pasando de los actuales 6.700 millones a 9.200 millones en 2050. Ese aumento será absorbido principalmente por las regiones menos desarrolladas,<sup>2</sup> cuya población debe aumentar de 5.400 millones en 2007 a 7.900 millones en 2050. Por el contrario, se espera que la población de las regiones más desarrolladas<sup>3</sup> permanezca virtualmente sin cambios, en aproximadamente 1.200 millones, pero habría disminuido a no ser por la proyectada migración neta de los países en desarrollo hacia los países desarrollados, que debe representar una media de 2,3 millones de personas anualmente después de 2010. La migración internacional es el componente del cambio demográfico más difícil de medir y proyectar de manera fidedigna. No sólo la calidad y la cantidad de los datos sobre migración varían considerablemente por países, sino que el movimiento de personas a través de las fronteras internacionales también está sujeto a un alto grado de variación.

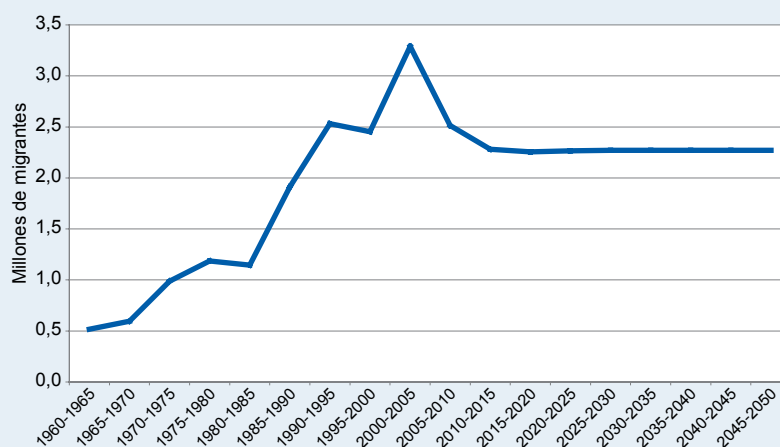
#### Las tendencias demográficas y la migración internacional en los países desarrollados

Desde 1960, el número neto medio anual de migrantes hacia las regiones más desarrolladas viene aumentando en general, habiéndose alcanzado la cifra más elevada - 3,3 millones de personas al año - en el período 2000-2005 (Gráfico 1.1). Para 2005-2010, el valor proyectado se aproxima al nivel neto medio estimado para el decenio de 1990 (es decir, 2,5 millones de personas al año), pero el nivel a largo plazo proyectado para 2010-2050 es ligeramente inferior a 2,3 millones de personas por año. Aunque ese nivel proyectado a largo plazo es alrededor de un tercio de la cifra máxima alcanzada en 2000-2005, también es superior en un 40 por ciento a la migración neta anual media hacia los países desarrollados registrada entre 1960 y 2005 (1,6 millones).

**Gráfico 1.1:**

**Cantidad Neta Media Anual de Migrantes a las Regiones Más Desarrolladas, 1960-2050**

Millones de migrantes

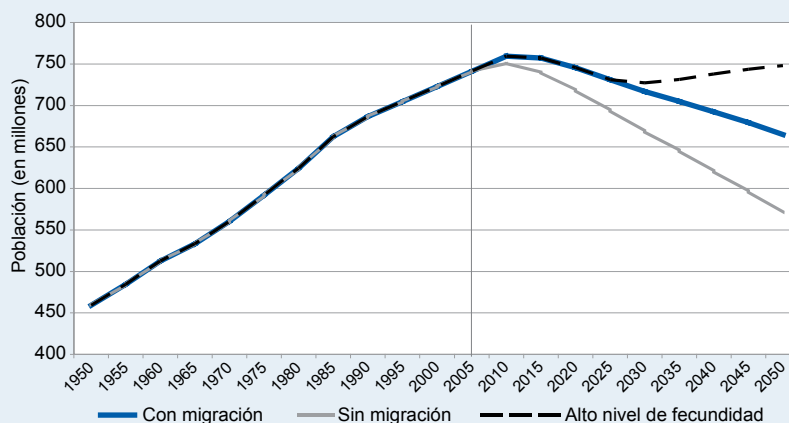


La población de los países desarrollados está envejeciendo rápidamente. En la mayoría de los países desarrollados, la tasa de fecundidad ya ha empezado a descender más que hace un siglo y, desde el decenio de 1980, los niveles de fecundidad son muy bajos. A consecuencia de ello, el número de niños<sup>4</sup> en los países desarrollados está disminuyendo y ya hay menos niños que personas mayores de 60 años. Además, no se espera que los beneficios de la migración neta eviten la disminución de la población en edad de trabajar (Gráfico 1.2). Al no existir migración internacional, la población de edades comprendidas entre

los 20 y 64 años en los países desarrollados, tomada en conjunto, podría disminuir de 741 millones en 2005 a 571 millones en 2050, una reducción del 23 por ciento. Por otro lado, si se produjeran los moderados niveles proyectados de migración internacional, la reducción prevista de la población activa sería sólo del 10 por ciento.

**Gráfico 1.2:**

**Población Proyectada de Edades Comprendidas entre los 20 y 64 Años en las Regiones Más Desarrolladas, con y sin Migración, 1950-2050**

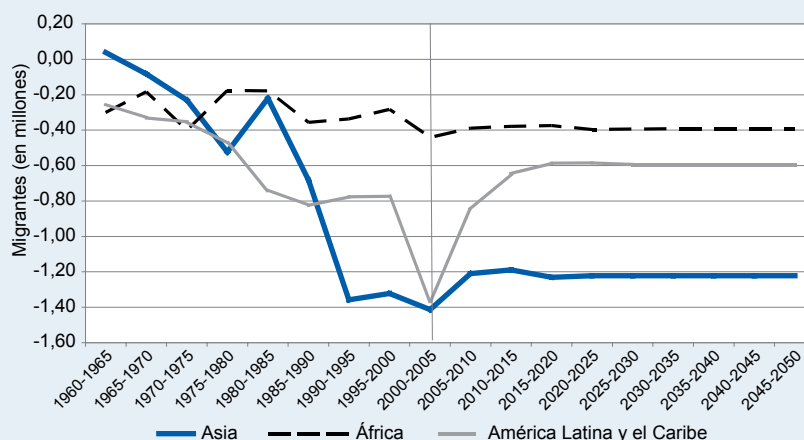


Si los niveles de fecundidad en los países desarrollados aumentaran con mayor rapidez que los estimados en la variante media que se presenta en el Gráfico *supra* (véanse los escenarios “con migración” y “sin migración” en el Gráfico 1.2), la migración internacional seguiría siendo necesaria para evitar la disminución de la población activa, ya que la mayoría de los trabajadores del futuro ya han nacido. En la variante con una proyección de alto nivel de fecundidad, por ejemplo, se estima que la fecundidad será medio hijo más alta en la variante superior que en la variante media y, como se indica en el Gráfico 1.2, en combinación con los niveles proyectados de migración neta, esos niveles de fecundidad son suficientes para asegurar que la población de edades comprendidas entre los 20 y 64 años en los países desarrollados permanezca dentro de los dos puntos porcentuales de la cifra que alcanzó en 2005.

Por lo tanto, para que los países desarrollados eviten una rápida reducción del tamaño de su población en edad de trabajar, será necesario que mantengan niveles medios de migración neta semejantes a los que existían en el decenio de 1990, incluso si los niveles de fecundidad aumentaran más que los proyectados en la variante media.

#### Tendencias demográficas y migración internacional en las regiones menos desarrolladas

Durante la mayor parte del período a partir de 1960, las tres regiones más importantes del mundo en desarrollo, África, Asia<sup>5</sup> y América Latina y el Caribe, han estado experimentando emigración neta, es decir, sus niveles de migración neta han sido negativos. Como se indica en el Gráfico 1.3, hasta comienzos del decenio de 1980 todas esas tres regiones registraron niveles modestos de emigración neta, pero a partir del decenio de 1980, su magnitud aumentó marcadamente, primero en América Latina y el Caribe y luego en Asia. Por el contrario, África no ha registrado un marcado aumento de la emigración neta en los últimos tres decenios.

**Gráfico 1.3:**
**Cantidad Neta Media Anual de Migrantes, África, Asia y América Latina y el Caribe, 1960-2050**


Según estimaciones actuales, en Asia y América Latina y el Caribe el período 2000-2005 se caracterizó por niveles históricamente elevados de emigración neta, aunque con respecto a Asia también se observaron altos niveles de emigración neta en el decenio de 1990. Durante el período 2000-2005, en término medio, emigraron anualmente alrededor de 1,4 millones de personas de cada región. La emigración neta de África fue bastante inferior, promediando 0,44 millones de personas por año. Con excepción de África, los niveles de emigración neta proyectados para cada una de las otras dos principales regiones del mundo en desarrollo son inferiores a la cifra máxima alcanzada en 2000-2005. En el caso de América Latina y el Caribe, en particular, se prevé que las salidas netas serán más moderadas en el futuro, ya que no es probable que el rápido aumento de las poblaciones de expatriados de origen latinoamericano en América del Norte y en el sur de Europa, que se produjo en 2000-2005, sea sostenible a largo plazo desde la perspectiva de los países de destino.

A diferencia de los países desarrollados, donde se espera una disminución de la población en edad de trabajar, las principales regiones del mundo en desarrollo prevén un aumento considerable de sus poblaciones en edad productiva y una ligera reducción de esas poblaciones a causa de los moderados niveles de emigración previstos. En consecuencia, cabe esperar que el número de personas de África de edades comprendidas entre los 20 y 64 años prácticamente se triplique, pasando de 408 millones en 2005 a 1.120 millones en 2050. Sin emigración, aumentaría a 1.140 millones. En Asia, se espera que la población del grupo de edad de 20 a 64 años aumente en un 40 por ciento, pasando de 2.210 millones a 3.080 millones, y sin emigración se situaría en 3.120 millones. Por último, el aumento previsto en América Latina y el Caribe representa el 45 por ciento, pasando de 303 millones a 441 millones, y sin emigración, a 467 millones. Esas cifras subrayan un punto muy importante: en el transcurso de los próximos cuatro decenios, el mundo en desarrollo puede fácilmente suministrar todo el contingente de personas en edad de trabajar que probablemente se requiera en los países cuyas poblaciones en edad productiva estén disminuyendo.

**Notas:**

<sup>1</sup> Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División de Población, *World Population Prospects: The 2006 Revision*, Vol. I, Comprehensive Tables (Nueva York, 2007), <http://www.un.org/esa/population/publications/wpp2006/wpp2006.htm>.

<sup>2</sup> Las regiones menos adelantadas incluyen todos los países de África, Asia (excluido el Japón), América Latina y el Caribe y Oceanía (excluidos Australia y Nueva Zelanda).

<sup>3</sup> Las regiones más desarrolladas comprenden América del Norte, Australia, Europa, el Japón y Nueva Zelanda.

<sup>4</sup> Personas menores de 15 años.

<sup>5</sup> Asia incluye el Japón.

**Fuente:** División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas.

## 4.2 El Lado de la Demanda

Existe demanda en ambos extremos del espectro de las aptitudes profesionales. En primer lugar, hay una demanda mundial de aptitudes profesionales. La economía mundial se apoya en la difusión de tecnologías y se caracteriza por una rápida transformación económica. El resultado es una mayor demanda mundial de trabajadores que puedan dominar esas tecnologías y demostrar flexibilidad y adaptación a los cambios en los entornos económicos y laborales. Ocurre así, particularmente, en el sector de la tecnología de la información (TI). Sin embargo, también existe demanda de una amplia gama de profesionales, científicos y personal directivo con capacidad para mejorar aún más la calidad y la productividad de las empresas locales y mejorar la ventaja comparativa de un país. La escasez de trabajadores altamente calificados crea una competencia mundial por el talento (véase el Capítulo 2) y favorece el relajamiento de las normas de inmigración mediante la creación de conjuntos de incentivos para esos trabajadores, que ofrecen los empleadores y los gobiernos (por ejemplo, reducciones tributarias, salarios más elevados, acceso a buenas facilidades para investigación, etc.). La movilidad de esos trabajadores es facilitada por la internacionalización de la educación (véase el Capítulo 4) y la elaboración de normas internacionales para profesionales que ya son objeto de demanda en el mercado mundial, como contadores, ingenieros, abogados y arquitectos.<sup>36</sup>

En el extremo opuesto de la escala de aptitudes también existe demanda de trabajadores poco calificados, aunque la migración de trabajadores poco calificados o semicalificados sigue estando muy reglamentada y restringida en la mayoría de los países.<sup>37</sup> Es probable que la demanda mundial de trabajadores poco calificados se vea incentivada por las diferencias cada vez más amplias en los mercados laborales de los países desarrollados en los que, a causa de los mayores niveles de educación y las consecuentes expectativas en materia de salarios, los trabajadores están abandonando las ocupaciones poco especializadas o semiespecializadas. Aunque algunos de esos trabajos simplemente pueden eliminarse gradualmente a través de una mejor organización del trabajo o de los adelantos de la tecnología, como la automatización, hay numerosos sectores laborales que continuarán dependiendo en gran medida de los recursos humanos, especialmente los de la construcción, la agricultura y la hostelería.<sup>38</sup> Esas necesidades del mercado son de tipo estructural, la demanda puede fluctuar, pero es poco probable que desaparezca del todo. La crisis financiera asiática en la última parte del decenio de 1990 demostró claramente que incluso en tiempos de penuria esos trabajadores no son fácilmente sustituidos por trabajadores locales.

<sup>36</sup> Por ejemplo, véanse: *Guidelines on National Requirements for the Qualification of Professional Accountants*, (1999); del Grupo de Trabajo Intergubernamental de Expertos en normas internacionales sobre contabilidad y presentación de informes (ISAR), el Acuerdo de Washington (1989), que facilita el reconocimiento de la equivalencia entre los programas de ingeniería acreditados de las instituciones profesionales acreditadas que son parte en el acuerdo, y el Acuerdo de Sydney (2001), sobre el reconocimiento de los programas de tecnología de la ingeniería; las *Standards and Criteria for Recognition of the Professional Qualifications of Lawyers*, de la Asociación Internacional de Abogados, presentadas a la OMC en el marco del AGCS; y el Acuerdo sobre normas internacionales de profesionalismo recomendadas para la práctica de la arquitectura (1999), de la Unión Internacional de Arquitectos (UIA), y orientaciones normativas conexas, que definen las buenas prácticas y ofrecen orientación a los gobiernos y a las organizaciones dispuestas a concertar acuerdos de reconocimiento mutuo (Nonnenmacher, 2007).

<sup>37</sup> Por otro lado, los programas de migración laboral temporal están aumentando y existe un interés cada vez mayor, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, en que esos programas sean más eficaces (véanse los Capítulos 3 y 11).

<sup>38</sup> Por ejemplo, en algunos países de América Latina, una combinación de rápida de urbanización, migración de las zonas rurales a los centros urbanos, crecimiento del sector no estructurado y de la emigración al extranjero, a la que se añaden crecientes expectativas con respecto a una mejor educación y mayores ingresos por parte de un gran número de jóvenes, ha dado como resultado la relativa escasez de trabajadores en determinadas zonas o regiones rurales, o de determinados productos de temporada. Eso crea una demanda cada vez mayor de trabajadores migrantes para que realicen esas tareas, a través de lo que se ha dado en llamar “migración de sustitución”, es decir, migrantes que se desplazan para realizar trabajos que anteriormente eran desempeñados por nacionales que se han marchado al extranjero. Sucede, por ejemplo, con los nicaragüenses y hondureños que realizan trabajo agrícola en el sur de El Salvador, y los bolivianos y paraguayos en la Argentina. Todo parece indicar que esa tendencia aumentará en América Central y en la región meridional de México, y probablemente también en otras partes del continente (Gammage, 2007).



Dependiendo de las verdaderas circunstancias, los migrantes pueden agruparse en ambos extremos del mercado laboral o distribuirse de manera más pareja en la escala de trabajos.

### 4.3 Mecanismos de Equilibrio del Mercado Laboral: ¿Deslocalización de los Trabajos o de las Personas?

Para algunos observadores, la existencia de un mercado laboral mundial depende de que existan mecanismos de equilibrio que funcionen a escala mundial. Actualmente no hay un marco **mundial** establecido para facilitar la movilidad laboral ni un mecanismo para adecuar sistemáticamente la demanda a la oferta de trabajo. Por lo tanto, en comparación con el capital y el comercio, que han sido objeto de un considerable grado de liberalización, la movilidad laboral está muy a la zaga y sigue bastante limitada por las reglamentaciones nacionales.

La teoría económica sugeriría un método distinto. La libre circulación de la mano de obra parecería ser un corolario natural del principio de la eficiencia competitiva. En el mundo real, sin embargo, los imperativos políticos por lo común dictan la imposición de restricciones, aunque no es nada claro que estas últimas sean económicamente beneficiosas a largo plazo.

No obstante, hay diferentes clases de mecanismos de equilibrio para nivelar la oferta y la demanda laboral activas con el fin de facilitar, ya sea la movilidad de los puestos de trabajo (equilibrio a través de la movilidad del capital), o de los trabajadores (equilibrio a través de la movilidad laboral).<sup>39</sup> En el caso de la movilidad de los puestos de trabajo, podría parecer que el mercado laboral mundial surge a consecuencia del comercio y la inversión que actúan como sucedáneos de la movilidad laboral internacional (Mehmet et al.,

1999). Al no existir un libre movimiento de mano de obra, la integración de los mercados laborales se produce a través del comercio y la inversión, situación en la que la decisión de las empresas con respecto a invertir y ubicar sus instalaciones de producción se basa parcialmente en los costos y las normas laborales de los distintos lugares en que se efectuaría la inversión, mientras que los Estados responden reajustando esos factores de modo que resulten más atractivos.

En el caso de los trabajadores, es importante señalar que el hecho de que la movilidad esté reglamentada no significa que los movimientos sean necesariamente marginales o que se desalienten en todas partes. Por ejemplo, en algunos países, como los de la región del Golfo, más del 40 por ciento de su fuerza laboral está constituida por extranjeros. Además, existe una serie de mecanismos que facilitan el movimiento de trabajadores entre los países: en el plano bilateral (por ejemplo, acuerdos laborales bilaterales, acuerdos bilaterales de reconocimiento de títulos de aptitud); en el plano regional (por ejemplo, el régimen de libre circulación de la UE, el movimiento de aptitudes profesionales facilitado en el mercado único y la economía de la CARICOM), o a escala mundial a través del Modo 4 del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS).<sup>40</sup> Por último, el equilibrio entre la oferta y la demanda también se alcanza por medio de la migración laboral irregular (véanse los Capítulos 8 y 11), a pesar de las consecuencias adversas de esos movimientos.

Por lo tanto, la dinámica del mercado laboral interno dista mucho de operar en un entorno completamente autónomo e insular, y se ve afectada por dos importantes cuestiones de dimensión internacional:

- 1) el lugar y el modo en que coinciden la demanda y la oferta laborales (en los países de origen en desarrollo – a través de la deslocalización y

<sup>39</sup> Sin embargo, los efectos de estos dos mecanismos suelen ser muy diferentes en términos de salarios, ya que en la mayoría de los casos un trabajador que se traslada a un país desarrollado percibirá un salario más alto que si es contratado por una empresa extranjera para realizar el trabajo localmente (subcontratación).

<sup>40</sup> El Modo 4 abarca el movimiento temporal de los proveedores de servicios (véase el Recuadro Int. 1). Esos mecanismos bilaterales, regionales y mundiales se examinan con más amplitud en el Capítulo 13.



- sobre la base de la libre circulación del capital, o en los países de destino desarrollados – a través de la movilidad laboral/migración); y
- 2) el lugar en el que se determinan los salarios (en el mercado laboral nacional en el que los trabajadores realizan sus actividades, o sobre la base de la demanda y la oferta de trabajo a escala internacional).

Como podría haber dicho La Palisse<sup>41</sup> en respuesta a esas cuestiones: “Cuanto mayor sea el grado en que los resultados económicos se determinen fuera de los mercados laborales nacionales, tanto mayor será el grado en que los mercados laborales nacionales funcionen globalmente o en un contexto mundial”.

## 5. ¿Existen Argumentos en Favor de la Libre Circulación de los Trabajadores? ¿Quiénes serán los Beneficiados – las Economías en Desarrollo o las Economías Desarrolladas?

En términos puramente conceptuales, es posible identificar la eliminación de las actuales restricciones sobre la movilidad de uno de los principales factores de la producción (la mano de obra) como el “punto crítico” que hará que los mercados laborales sean de carácter verdaderamente mundial, permitiendo así que la comunidad internacional lleve la globalización a su máxima expresión. En el marco de ese enfoque, el movimiento de trabajadores a través de las fronteras internacionales dependería de su propia evaluación de las oportunidades del mercado, en vez de estar subordinado a las reglamentaciones de los distintos países.

Una de las características saltantes e incluso paradójica de la actual etapa de globalización, sin embargo, es el papel relativamente secundario que desempeña la migración internacional en un mundo que está

más entrelazado que nunca antes.<sup>42</sup> Los economistas señalan, por ejemplo, que aunque la participación del comercio internacional en la producción es de alrededor del 13 por ciento (Freeman, 2006a), y que a comienzos de 2000 el capital accionario extranjero en las carteras de inversión representaba el 15 por ciento, aproximadamente, el contingente de trabajadores migrantes en la fuerza de trabajo mundial no excede el 3 por ciento. Esa situación difiere notablemente de anteriores etapas de la globalización, en particular la primera etapa durante los siglos XIX y XX, cuando la movilidad humana acompañó muy de cerca el auge del comercio, una demostración histórica explícita, si es que en efecto se necesitaba alguna, de que los gobiernos pueden abrir sus mercados laborales, como efectivamente lo hacen, cuando están convencidos de que ello les permitirá obtener beneficios considerables. Debe reconocerse que esa situación está muy lejos de ser la que existe actualmente. En la mayoría de los casos hay, cuando menos, un cauteloso interés en sopesar imparcialmente los costos y beneficios de los programas de trabajadores migrantes;<sup>43</sup> y en el peor de los casos, la presunción de que los costos posiblemente son bastante mayores que los beneficios.

Indudablemente, hay algunas cuestiones fundamentales que habrá que resolver para poder ofrecer un asesoramiento normativo convincente, incluido el carácter de la relación entre la migración y el comercio, y la naturaleza y magnitud de los supuestos beneficios, la eventual distribución de esos beneficios entre los principales agentes, las consideraciones no económicas o sociales y políticas del caso, y las posibilidades de un marco mundial para la gestión de la movilidad laboral.

<sup>41</sup> Jacques II de Chabannes, Señor de La Palisse, fue un guerrero que se hizo famoso porque sus soldados al referirse a él en una canción dijeron que “15 minutos antes de morir aún estaba vivo”. Desde entonces, por una “verdad de Lapalisse” se entiende una afirmación evidente por sí misma.

<sup>42</sup> Actualmente, el único régimen de libre circulación que opera en gran escala se encuentra en un entorno regional, el de la UE. Si bien la movilidad laboral está comprendida en acuerdos laborales o comerciales bilaterales o marcos de integración regional (véase el Capítulo 13), ese movimiento se produce principalmente sobre la base de políticas elaboradas unilateralmente.

<sup>43</sup> Para un análisis de los costos y beneficios de la migración, véase OIM (2005).

### 5.1 La Migración y el Comercio: Argumentos en Favor de la Liberalización

La investigación de la relación entre la migración y el comercio está en marcha y no es probable que concluya sin una labor mucho más intensa de investigación, análisis y debate. Una cuestión que se suele abordar al nivel teórico es si la migración

y el comercio se sustituyen mutuamente, o si son complementarios. Las respuestas difieren considerablemente. Por ejemplo, según Mundell, la migración y la movilidad del capital, o ambas, son sustitutos de la movilidad del comercio. Otros modelos consideran la migración como un complemento, en el que la migración aumenta con el crecimiento de las corrientes comerciales (por ejemplo, Markusen).

#### Recuadro 1.6

##### Modelos de Migración y de Comercio

Maurice Schiff ofrece una visión general de los diferentes modelos de migración y comercio. El autor demuestra que muchos de los supuestos de esos modelos no están suficientemente basados en la realidad, ya que las interrelaciones entre la migración, la inversión y el comercio son complejas y dependen de toda una serie de factores: las competencias de los posibles migrantes; la distancia entre los países de origen y de destino; las bases del comercio (dotación de recursos, tecnología, competencia imperfecta, otras distorsiones, incremento de los retornos, etc.); el nivel y los cambios de los aranceles y otras formas de protección en los países de origen y de destino; si el comercio comprende bienes o servicios; si la IED es vertical u horizontal; si la IED es entre países desarrollados y países en desarrollo, entre países en desarrollo únicamente o entre países en desarrollo y países desarrollados; los Acuerdos Comerciales Regionales (ACR); las repercusiones de conmociones exógenas, que varían dependiendo de que esas conmociones involucren los costos del comercio, los costos de la migración y el impuesto sobre la renta; y el papel que desempeñan las diásporas en la promoción del comercio y de la IED.

*Fuente: Schiff (2006).*

Una segunda línea de investigación explora las analogías entre el comercio y la migración en términos de sus posibilidades de promoción del crecimiento económico mundial. Como regla general, los economistas se inclinan a creer que la comunidad internacional obtendrá considerables beneficios totales del movimiento más libre de la mano de obra a través de las fronteras internacionales. En opinión de Chang (2007: 1),

los recientes aumentos en la migración internacional de trabajadores sólo son una faceta de la globalización, que en opinión de los economistas significa el desarrollo de un mercado común mundial, es decir (...) la evolución hacia una economía mundial integrada a escala internacional.

El autor toma nota de las mejoras alcanzadas tanto en el bienestar económico mundial como en las

economías nacionales a través de la liberalización del comercio internacional de mercancías, y sostiene que podrían alcanzarse progresos semejantes, o inclusive mayores, mediante la facilitación del movimiento de los trabajadores entre los países.

De conformidad con esta opinión, las restricciones del movimiento de los trabajadores crean distorsiones del mercado que se traducen en la deficiente asignación de los recursos humanos a escala mundial, como puede apreciarse en la escasez de mano de obra en los países desarrollados y el superávit de oferta en los países en desarrollo. Por el contrario, la facilitación del movimiento daría lugar a una corriente de trabajadores desde los lugares de origen con salarios bajos hacia destinos con salarios elevados, con las resultantes ganancias en términos de bienestar mundial potencialmente mayores que las que se obtendrían de una mayor liberalización del comercio de bienes o del capital. Walmsley y Winters

(2003) estiman que una moderación del movimiento de los trabajadores temporales, que representan el 3 por ciento de la fuerza laboral de los países de ingresos altos, permitiría obtener ingresos mundiales por valor de 150.000 millones de dólares anuales (utilizando un modelo comparativo estático basado en 1997).<sup>44</sup>

Rodrik estima que dada la enorme diferencia en los salarios de trabajadores con calificaciones semejantes en los países desarrollados y los países en desarrollo – un factor de 10 o más en comparación con una diferencia en el sector de los productos básicos y los activos financieros que rara vez excede la relación de 1:2 – los beneficios de la libre circulación de la mano de obra podrían ser hasta 25 veces superiores a los beneficios de la liberalización de los movimientos de bienes y capital (Rodrik, 2002; véase también Pritchett, 2006).<sup>45</sup> En teoría, la libre circulación también tendría repercusiones positivas en la distribución mundial de los ingresos al crear una convergencia de las tasas de salarios de los trabajadores que realizan el mismo trabajo.

La cuestión de las repercusiones de las remesas de los migrantes (véase el Capítulo 12 para una exposición más detallada) en la actividad económica mundial no es ajena a este examen. Se reconoce ahora plenamente que las remesas han pasado a ser una importante fuente de financiamiento global. Se estima que las remesas que se envían por los canales oficiales alcanzaron los 318.000 millones de dólares en 2007, un aumento con respecto a los 188.000 millones de dólares en 2005, y considerablemente más del doble del nivel alcanzado en 2001. Aproximadamente 240.000 millones de dólares de esos fondos se destinaron a países en desarrollo (Ratha et al., 2007),

cantidad mucho mayor que la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD), que es la segunda fuente de financiamiento externo para los países en desarrollo después de la IED (Banco Mundial, 2006). Se estima que el valor real, cuando se incluyen las remesas que se envían a través de los canales informales, puede ser superior en un 50 por ciento. En la mayoría de los países en desarrollo, las remesas son superiores en término medio a la AOD y están demostrando ser más estables que la AOD o la IED.<sup>46</sup>

## 5.2 ¿Cómo se Compartirán los Beneficios?

Desde una perspectiva teórica, cuando menos, hay pocas razones para dudar que el movimiento más libre de los trabajadores beneficiaría a la economía mundial al crear importantes aumentos de la eficiencia. Sin embargo, al realizar un examen más detenido de la manera en que esos aumentos de eficiencia podrían distribuirse en la economía mundial, los académicos se ven ante numerosos elementos de incertidumbre.

Con frecuencia se argumenta que, en comparación con la liberalización del comercio y el capital, que podría decirse que beneficia a la mayoría de los países, los beneficios de la libre circulación de la mano de obra se orientan principalmente hacia los países en desarrollo. Ello se debe a que los desplazamientos desde los países en desarrollo están sujetos a mayores restricciones actualmente (especialmente en caso de los trabajadores poco calificados) y a que las diferencias de salarios más pronunciadas se encuentran entre los países en desarrollo y los países desarrollados.<sup>47</sup>

<sup>44</sup> Para un análisis de los posibles beneficios de la migración internacional y de la elaboración de modelos para la determinación de las circunstancias, véase Banco Mundial (2006).

<sup>45</sup> El hecho de que los salarios varían más que los costos de los productos y el capital en todo el mundo, y de que las barreras más estrictas en relación con la movilidad afectan a los trabajadores, lleva a los economistas a suponer que los beneficios derivados de la liberalización de la mano de obra serían mayores que cualquier otra medida adicional de apertura del comercio y de los mercados financieros, que ya han sido objeto de un considerable grado de liberalización.

<sup>46</sup> Sin embargo, cada una de esas corrientes tiene su propia y particular dinámica. La AOD representa fondos de ayuda para el desarrollo que aportan los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE para los países en desarrollo, destinados al bienestar económico y social de esos países. Como se ha señalado anteriormente, la IED se define como la inversión de capital extranjero en estructuras, equipo y organizaciones nacionales. No incluye la inversión extranjera en mercados de valores, que se considera como inversión indirecta. Esos fondos se destinan al sector privado y responden a los objetivos de agentes privados. Por último, las remesas son fondos privados de las familias, que se utilizan mayormente con fines de consumo, a pesar de que cada vez se adoptan más medidas para promover la utilización de esos fondos en inversiones productivas.

<sup>47</sup> En cierta medida, esto se reconoce por el hecho de que las negociaciones en el Modo 4 del AGCS son parte del Programa de desarrollo de Doha (véase el Recuadro Int. 1).

No obstante, los posibles escenarios en realidad son numerosos y muchas veces contradictorios. Por un lado, se aduce que en una economía mundial cada vez más dominada por la tecnología, el movimiento más libre podría conducir principalmente a una mayor migración de personal calificado dentro de los países desarrollados y hacia ellos, con una repercusión positiva en el crecimiento económico de los países desarrollados y un aumento de la escasez de esos recursos humanos en los países en desarrollo, con todos los riesgos que ello supone para su desarrollo económico y social.<sup>48</sup>

La asignación de las ganancias y pérdidas es muy distinta si el centro de atención se dirige a los trabajadores poco calificados y semicalificados. La salida de esos trabajadores podría aliviar los excedentes de mano de obra en los países en desarrollo, además de proporcionarles una valiosa fuente de divisas a modo de remesas;<sup>49</sup> en los países desarrollados, su llegada podría convertirlos en competidores de los trabajadores locales. Estos últimos podrían encontrarse entonces en la poco envidiable posición de tener que aceptar salarios más bajos para seguir siendo competitivos, o resignarse a que sus puestos de trabajo sean objeto de deslocalización (lo que es un riesgo cada vez que se ejerce presión para el aumento de los salarios por encima de las ganancias de productividad).

Un análisis más exhaustivo (por ejemplo, Banco Mundial, 2007), sugiere escenarios aún más complejos: aunque la entrada de trabajadores poco calificados o semicalificados a un país desarrollado

podría reducir los salarios reales de sus propios trabajadores poco calificados, su presencia tal vez sería ventajosa para los trabajadores altamente calificados y la economía en términos más generales, ya que ambos sectores se beneficiarían de los precios más bajos de los bienes y servicios que proporcionan los trabajadores migrantes; por otro lado, los desplazamientos de trabajadores calificados de los países en desarrollo hacia los países desarrollados incrementarían las disparidades de los salarios de los trabajadores calificados y los trabajadores poco calificados en los países de origen (con una tendencia hacia un aumento de los salarios de los trabajadores calificados que se quedan en el país).

Es importante señalar que en todas esas ecuaciones los resultados reales para los países de origen, los países de destino y los propios migrantes pueden ser muy diferentes, dependiendo de que los movimientos migratorios sean de carácter temporal o permanente. Existe una opinión cada vez más difundida entre los encargados de formular las políticas y otros interesados directos en el sentido de que las formas de movimiento circulares (véanse los Capítulos 11 y 12), si se gestionan con eficacia, pueden mejorar grandemente los beneficios de la movilidad laboral para todos los interesados, ya que representan la mejor solución de compromiso para los posibles intereses de las tres partes.

Por lo tanto, aunque existe un considerable volumen de labor teórica que respalda la hipótesis de que se obtendrían enormes ganancias totales con el levantamiento de las actuales restricciones al movimiento de los trabajadores en las fronteras internacionales, la obtención y efectiva distribución de esas ganancias dependerá, en última instancia, del modo en que los movimientos realmente se canalicen y gestionen, y las opciones de gestión dependerán, a su vez, de consideraciones de política que van mucho más allá de la esfera económica.

<sup>48</sup> Como señala Ghose (2002: 26), la migración internacional en la primera etapa de la globalización era "una fuerza de convergencia porque daba lugar a la igualación de la dotación de recursos en los países que realizaban actividades comerciales. Actualmente es una fuerza de divergencia porque acentúa la desigualdad de la dotación de aptitudes profesionales entre los países industrializados y los países en desarrollo".

<sup>49</sup> Desde una perspectiva económica mundial, cabe esperar que los mayores beneficios de la liberalización del movimiento de los trabajadores se registren en relación con la liberalización de los trabajadores poco calificados, lo que se debe a la importancia de las diferencias de los salarios correspondientes a esas categorías de trabajadores, a los actuales e importantes obstáculos a esos movimientos y a la abundancia de esos trabajadores en los países en desarrollo (En el Capítulo 3 figura una exposición más detallada en relación con este punto).

### 5.3 Consideraciones que Trascienden la Dimensión Económica

Es necesario prever, por lo tanto, las posibilidades de una circulación más libre de la mano de obra, no sólo desde la perspectiva de las ganancias y pérdidas económicas sino también desde ángulos sociales y políticos.

Desde la perspectiva de los países de destino, los beneficios económicos siempre se sopesarán en función de las consideraciones de tipo social (como la prestación de servicios sociales, asistencia social o, de manera menos tangible, las repercusiones en la cohesión social) y las inquietudes en materia de seguridad, todas ellas cuestiones políticamente delicadas. Desde la perspectiva de los países de origen, se tienen en cuenta cuestiones como la fuga de talento, el desplazamiento de las familias y la desorganización de las comunidades.

Menos evidentes, tal vez, son los costos sociales de la falta de apertura. Incluyen el surgimiento de mercados laborales no estructurados en los que los migrantes trabajan en condiciones que como mínimo son injustas y, en el peor de los casos, equivalentes al trabajo forzoso o la esclavitud. También hay redes de contrabando y trata de personas, que suelen estar dirigidas por la delincuencia organizada. Esos efectos adversos demuestran la ineficacia de las barreras administrativas para impedir la entrada de las personas, y plantean interrogantes sobre el modo en que habría que gestionar esas corrientes para asegurar, como mínimo, que las políticas del mercado laboral nacional puedan conciliar la competitividad que requieren los empleadores con la protección de los derechos e intereses de los trabajadores.

En el plano personal, asimismo, la decisión de desplazarse es impulsada por consideraciones de tipo económico y no económico. Las diferencias en los salarios y en el panorama económico general entre los países de origen y de destino son evidentemente

importantes, pero otras cuestiones, como la estabilidad política, la inexistencia de conflictos armados, los niveles de protección de los derechos humanos, las normas laborales y el acceso a servicios sociales, como los de salud y educación, también pueden ser elementos decisivos. La existencia de una diáspora que proporcione apoyo a los nuevos migrantes y sirva como red de información (véase el Capítulo 12) es un elemento que se tiene en cuenta a la hora en que los migrantes seleccionan el país de destino, junto con las posibilidades de trabajo y el posible acceso a la residencia segura o permanente. La proximidad geográfica también es un factor importante, especialmente para los trabajadores con un bajo nivel de calificación, ya que incide en sus gastos de viaje, a menos que sean asumidos por el empleador. Por último, elementos tan dispares como la posibilidad de ser acompañado por algún miembro de la familia, la dificultad de cortar los vínculos con la propia comunidad y con el estilo de vida del país de origen, los costos de vida, las diferencias en las tasas de cambio, el régimen tributario, el clima, el idioma y las normas relativas a la homologación de las calificaciones profesionales, son factores que en definitiva serán sopesados por el trabajador para tomar la decisión de desplazarse o no.

### 5.4. Posibilidades de una Mayor Cooperación Internacional en la Gestión de la Movilidad Laboral

Dada la complejidad de las ecuaciones económicas, sociales y políticas que deben resolverse para poder alcanzar progresos importantes, no es sorprendente la lentitud y cautela de las negociaciones intergubernamentales en este ámbito. Con respecto a la movilidad, el desequilibrio en la ecuación oferta/demanda entre los países de origen y de destino no es un gran incentivo para que estos últimos suscriban un marco multilateral con respecto a la admisión de los trabajadores migrantes. En gran medida, los países de destino siguen estando en posición de satisfacer sus necesidades en el mercado laboral a

través de políticas unilaterales, que reajustan según los cambios en sus mercados laborales. Eso resulta evidente en los limitados compromisos asumidos hasta la fecha en el marco del Modo 4 del AGCS, y en la inexistencia de resultados importantes de las negociaciones actualmente en curso.<sup>50</sup>

El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y su sucesor, la OMC, se establecieron para asegurar que las repercusiones negativas y positivas del libre comercio se compartieran por igual, y se apoyan en el planteamiento económico de que, a través de la especialización de la producción, la mayoría de los países, tanto en desarrollo como desarrollados, pueden obtener beneficios del establecimiento de ese tipo de régimen. El FMI y el Banco Mundial tienen una función que desempeñar en la gestión de las finanzas internacionales, y hay un difundido apoyo al desarrollo de un marco que asegure tipos de cambio más estables y monedas fuertes. Por otro lado, los argumentos en favor de un régimen internacional de mayor libertad de circulación de los trabajadores no atraen aún una masa crítica de apoyo debido a las notorias asimetrías de la oferta y la demanda, la falta de reciprocidad en los posibles beneficios y las repercusiones sociales y políticas que aún quedan por abordar.

Aunque las perspectivas de contar con un régimen mundial que prepare el camino para una mayor movilidad de los trabajadores siguen siendo modestas, hay indicaciones concretas de progresos en entornos regionales, donde las disparidades económicas suelen ser más limitadas y, en consecuencia, tienen menos probabilidades de actuar como obstáculos para la liberalización (véase el Capítulo 13). Sin embargo, incluso en esas circunstancias de limitación, son los más calificados quienes tienen las mayores posibilidades de beneficiarse de los acuerdos de

facilitación de la libre circulación.<sup>51</sup>

Los países están más interconectados a través del comercio, las corrientes de capital y el sistema de producción mundial que nunca antes. Los cambios en la situación económica y las reglamentaciones de los países de mayor importancia económica tienen repercusiones en el resto del mundo. Por lo tanto, una mayor globalización requiere la elaboración de nuevas formas de abordar el mundo del trabajo en los planos nacional e internacional, con un renovado énfasis en las consultas y la cooperación.

En primer lugar, se requiere una labor de coordinación en el plano nacional entre los agentes que intervienen en la formulación de políticas con repercusión en el empleo (es decir, la política del mercado laboral, pero también las políticas relativas al sector no estructurado, la seguridad social, la educación, etc.), pero los agentes nacionales también deben prestar más atención a la dimensión internacional de este fenómeno, tanto a escala regional como mundial. Eso podría facilitarse con la elaboración de una hoja de ruta sobre “la globalización y la movilidad laboral” que oriente las deliberaciones en los foros internacionales y maximice las posibilidades de colaboración entre las organizaciones internacionales a las que se han confiado mandatos en ese ámbito (como la OIT, el FMI, la OIM, el Banco Mundial y la OMC, entre otros).

Un importante objetivo de esa hoja de ruta sería reconocer las interrelaciones entre la globalización, el mundo del trabajo y el movimiento internacional de los trabajadores. Podría ofrecer un análisis de los retos que se derivan de esas interacciones en términos de crear nuevas oportunidades de trabajo en los países desarrollados y en desarrollo, protegiendo al mismo

<sup>50</sup> Los principales países desarrollados y de destino sólo han presentado ofertas limitadas en el contexto del Modo 4 del AGCS, principalmente para personal directivo superior, profesionales altamente calificados y traslado de personal dentro de una misma empresa.

<sup>51</sup> Desde una perspectiva puramente económica, existe aquí una paradoja ya que la liberalización del movimiento ocurre en un entorno (que corresponde a las personas con mayores calificaciones y entre países que se encuentran en un nivel económico similar) en el que los beneficios de la liberalización no son los más importantes.



tiempo a las personas más vulnerables que no están en condiciones de aprovechar esas oportunidades. Podría examinar lo que se puede hacer en el plano nacional, pero también el modo en que los marcos regionales y mundiales, así como las instituciones que tienen el mandato de ocuparse de cuestiones de comercio, finanzas, trabajo y migración, podrían ayudar a los países a gestionar mejor esos retos creando una mayor sinergia en sus actividades en esos distintos ámbitos.

## 6. Conclusión

Al efectuar un examen de la situación, tanto actual como futura, de la movilidad laboral internacional en el marco de los procesos de globalización contemporáneos se extraen tres importantes conclusiones. En primer lugar, los trabajadores del mundo en desarrollo son una reserva de recursos humanos que puede responder a la demanda en el mundo desarrollado, ahora y dentro de muchos años más, aunque queda una gran labor por realizar para que eso se haga realidad y resulte beneficioso tanto para los países de origen como de destino; por ejemplo, se podrían elaborar estrategias de perfeccionamiento de los recursos humanos y establecer mecanismos eficaces para la conciliación eficaz de la demanda y la oferta.

En segundo lugar, es preciso tener una mejor comprensión de la relación entre el comercio y la migración. En comparación con anteriores etapas de la globalización, existe ahora una mayor necesidad de que la teoría del comercio se centre en el trabajo, porque la actual etapa se caracteriza por un aumento del comercio de servicios y del comercio basado en los conocimientos, situaciones ambas que dependen en gran medida de los recursos humanos. Se necesitan nuevas teorías sobre el comercio (y pruebas justificativas) que sirvan de base a las políticas encaminadas a satisfacer la necesidad de una mayor movilidad laboral internacional.

En tercer lugar, se requiere mejorar la coherencia política en una serie de ámbitos. La transformación del mundo del trabajo ha dado lugar a un cambio en las funciones de los interesados directos tradicionales (por ejemplo, las autoridades públicas, los empleadores y los sindicatos), o por lo menos en su capacidad para realizar la función que tradicionalmente se les asigna. Enfrentan la tarea de formular y aplicar políticas y proteger los intereses en el plano nacional de cara a las fuerzas económicas mundiales.<sup>52</sup> El Estado también tiende a tener una función más limitada que antes en la reglamentación de la economía conforme se otorga mayor prominencia a las empresas como entidades de reglamentación.<sup>53</sup> A medida que cambian las funciones y las relaciones, se plantea el reto de asegurar que la movilidad de los trabajadores y la función de los principales interesados directos, incluidas las empresas transnacionales, estén debidamente integradas en las políticas y estrategias laborales y migratorias en los planos nacional e internacional.

Al nivel de política más amplio, es probable que las fuerzas combinadas de la globalización – que se aprecian y aplican en las reformas del comercio que ya han tenido lugar en relación con la liberalización del movimiento de bienes y capital – aumenten la presión para una mayor movilidad laboral, y si los sistemas de gestión de la migración no se reajustan como corresponde, se creará un grave distanciamiento entre las políticas y la realidad. Todo ello tendrá costos sociales en términos de migración irregular y de la situación de explotación conexa.

<sup>52</sup> A raíz de ello, algunos agentes están modificando sus estrategias. Por ejemplo, algunos sindicatos están elaborando estrategias de carácter más internacional (establecimiento de sucursales internacionales, o creación de redes internacionales), o reconociendo las nuevas realidades con la inclusión de cuestiones relativas a los migrantes en sus programas o la posibilidad de que los trabajadores migrantes pasen a ser miembros. Véase el sitio Web de la Red Sindical Mundial de Investigación (GURN) <http://www.gurn.info/topic/migrant/index.html>.

<sup>53</sup> No sólo por las repercusiones de su importancia económica sino también, por ejemplo, a través de la adopción de normas sobre la responsabilidad social de las empresas.

Hasta el momento, los gobiernos han optado por gestionar la migración esencialmente desde una perspectiva nacional.<sup>54</sup> No es probable que se produzca un cambio radical, pero si fuera así, los gobiernos enfrentarían el reto de mantener su prerrogativa soberana de gestionar los movimientos a lo largo de sus fronteras, y de abordar también la ineficacia de la reglamentación de un fenómeno transnacional a través de políticas nacionales. Los procesos regionales pueden aportar útiles plataformas consultivas y experimentales para quienes deseen explorar enfoques que puedan conciliar las necesidades de seguridad, movilidad y protección del trabajador. La atención se centra ahora en el establecimiento de cooperación entre los Estados en el ámbito de la migración dentro de un planteamiento consultado con los beneficiarios más bien que a la inversa, en particular, con respecto a la movilidad laboral. Paralelamente con el interés en el establecimiento de instrumentos internacionales de carácter vinculante que reglamenten el movimiento de las personas y protejan los derechos humanos de los trabajadores migrantes a escala mundial,<sup>55</sup> se están explorando los medios de lograr una mayor cooperación en la gestión de la migración y la movilidad laboral a través de la cooperación bilateral, el diálogo y las consultas regionales, e incluso a través de mecanismos consultivos mundiales no vinculantes. Se requiere un período de creación de confianza en la capacidad para gestionar la movilidad laboral en beneficio mutuo – en los planos nacional, bilateral, regional y mundial – que pueda preparar el camino hacia enfoques más amplios y coherentes de la movilidad laboral en el futuro, que presten mayor apoyo a una circulación más libre.<sup>56</sup>

<sup>54</sup> Una excepción que se empieza a manifestar es la legislación y la política sobre migración de la Unión Europea.

<sup>55</sup> Por ejemplo, el desplazamiento de las personas en el marco del Modo 4 del AGCS y la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, 1990 (véase el Recuadro 13.1).

<sup>56</sup> Véase el Capítulo 13 para un examen más completo de la cooperación entre los Estados.



## REFERENCES

### Banco Mundial

- 2002 *Globalization, Growth, and Poverty: Building an Inclusive World Economy*; Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, Washington, D.C.
- 2006 *Global Economic Prospects 2006: Economic Implications of Remittances and Migration*, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, Washington, D.C., [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2005/11/14/000112742\\_20051114174928/Rendered/PDF/343200GEP02006.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2005/11/14/000112742_20051114174928/Rendered/PDF/343200GEP02006.pdf).
- 2007 *Global Economic Prospects 2007: Managing the Next Wave of Globalization*, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, Washington, D.C., [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2006/12/06/000112742\\_20061206155022/Rendered/PDF/381400GEP2007.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2006/12/06/000112742_20061206155022/Rendered/PDF/381400GEP2007.pdf).

### Castells, M.

- 1996 *The Rise of the Network Society: (The Information Age: Economy, Society and Culture, Volume 1)*, Blackwell Publishers, Oxford.

### Chang, H.

- 2007 "The Economic Impact of International Labor Migration: Recent Estimates and Policy Implications", *Temple Political and Civil Rights Law Review*, 16.

### Comisión de las Comunidades Europeas

- 2006 *Report on the Functioning of the Transitional Arrangements set out in the 2003 Accession Treaty (1° de mayo de 2004 a 30 de abril de 2006)*, COM (2006) 48 final, 8 de febrero.

### Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización

- 2004 *Por una globalización justa: crear oportunidades para todos*, febrero, OIT, Ginebra, <http://www.ilo.org/public/english/wcsdg/docs/report.pdf>

### Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales

- 2005 *Migration in an interconnected world: New directions for action*, Informe de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, octubre, SRO-Kundig, Ginebra, <http://www.gcim.org/attachements/gcim-complete-report-2005.pdf>.

### Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)

- 2001 "Movement of Natural Persons under the GATS: Perspectives for the New Negotiations", mimeografía, UNCTAD, Ginebra.
- 2006 *World Investment Report – FDI from Developing and Transition Economies: Implications for Development*, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, <http://www.unctad.org/TEMPLATES/webflyer.asp?docid=7431&intItemID=2068&lang=1&mode=toc>.

### Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División de Población

- 2006 *World Migrant Stock: The 2005 Revision*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División de Población, Nueva York, <http://esa.un.org/migration/>.
- 2007 *World Population Prospects: The 2006 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>.

### Farrell, D., M.A. Laboissière y J. Rosenfeld

- 2005 "Sizing the emerging global labor market. Rational behavior from both companies and countries can help it work more efficiently", *The McKinsey Quarterly*, No. 3 (agosto), <http://ce.mdic.gov.br/SOFTWARE/McKinsey%20-%20Labor.htm#foot4up>.

### Fondo Monetario Internacional (FMI)

- 2000 "Globalization: Threat or Opportunity?", IMF Issues Brief 00/01, 12 de abril (corregido en enero de 2002), <http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2000/041200to.htm>.

### Freeman, R.B.

- 2005 "What Really Ails Europe (and America): The Doubling of the Global Workforce", *The Globalist*, 3 de junio, <http://www.theglobalist.com/DBWeb/printStoryId.aspx?StoryId=4542>.
- 2006a "People flows in globalization", National Bureau of Economic Research (NBER) documento de trabajo No. 12315, junio, Cambridge, MA.
- 2006b "Labor Market Imbalances: Shortages, or Surpluses, or Fish Stories?", Boston Federal Reserve Economic Conference on Global Imbalances – As Giants Evolve, 14 a 16 de junio, Chatham, MA, <http://www.bos.frb.org/economic/conf/conf51/papers/freeman.pdf>.

# Gammage, S.

- 2007 "El Salvador: Despite End to Civil War, Emigration Continues", *Migration Information Source*, julio, Migration Policy Institute (MPI), Washington, D.C., <http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=636>.

# Ghosh, B.

- 2005 "Managing Migration: Whither the Missing Regime?", *Draft Article of the UNESCO Migration without Borders Series*, Doc. SHS/2005/MWB/4, 15 de febrero, <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001391/139149e.pdf>.

# Ghose, A.K.

- 2002 "Trade and international labour mobility", *Employment Paper 2002/33*, OIT, Ginebra, <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/download/ep33.pdf>.

# Jansen, M. y E. Lee

- 2007 *Trade and Employment: Challenges for Policy Research*, Estudio Conjunto de la Oficina Internacional del Trabajo y la Secretaría de la Organización Mundial del Comercio, OIT/OMC, Ginebra, [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---webdev/documents/publication/wcms\\_081742.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---webdev/documents/publication/wcms_081742.pdf).

# Martin, P.L. y J.E. Taylor

- 1996 "The anatomy of a migration hump" en J.E. Taylor, (Ed.), *Development Strategy, Employment and Migration: Insights from Models*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), París.

# McKinsey Global Institute

- 2003 "Offshoring: Is it a win win game?", Perspectiva, agosto, McKinsey Global Institute, [http://www.mckinsey.com/mgi/publications/win\\_win\\_game.asp](http://www.mckinsey.com/mgi/publications/win_win_game.asp).
- 2005 *The Emerging Global Labor Market*, junio, McKinsey Global Institute, <http://www.mckinsey.com/mgi/publications/emerginggloballabormarket/>.

# Mehmet, O., E. Mendes y R. Sinding

- 1999 *Towards a Fair Global Labour Market: Avoiding a new slave trade*, Routledge: Londres y Nueva York.

# Migration News

- 1996 "Mexican Maquiladoras", *Migration News*, 3(2), febrero, Universidad de California, Davis, [http://migration.ucdavis.edu/mn/more.php?id=872\\_0\\_2\\_0](http://migration.ucdavis.edu/mn/more.php?id=872_0_2_0).

# Nonnenmacher, S.

- 2007 "Recognition of the Qualifications of Migrant Workers: Reconciling the Interests of Individuals, Countries of Origin and Countries of Destination", *IJMS: International Journal on Multicultural Societies (UNESCO)*, 9(1): 91-112, <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001538/153803E.pdf#page=93>

# Organización Internacional del Trabajo (OIT)

- 2004a *En busca de un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada*, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 92ª reunión, junio, Ginebra, <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc92/pdf/rep-vi.pdf>.
- 2004b *Trade, Foreign Investment and Productive Employment in Developing Countries*, Consejo de Administración, 291ª reunión, noviembre, OIT, Ginebra.
- 2004c "Facts on Migrant Labour", junio, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, <http://www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/child/trafficking/downloads/migrantsfactsheet.pdf>.
- 2006a "Global Employment Trends", documento de información, enero, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/download/getb06en.pdf>.
- 2006b *Changing Patterns in the World of Work*, Informe del Director General, Informe I (C), Conferencia Internacional del Trabajo, 95ª reunión, junio, Ginebra, <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-i-c.pdf>.
- 2006c "Facts on Labour Migration", junio, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, <http://www.ilo.org/public/english/bureau/inf/download/ecosoc/migration.pdf>.
- 2007 *Labour Market Trends and Globalization's Impact on Them*, Bureau for Workers' Activities, OIT, Ginebra, <http://www.itcilo.it/english/actrav/telearn/global/ilo/seura/mains.htm>.

**Organización Internacional para las Migraciones (OIM)**

- 2005 *World Migration Report 2005: Costs and Benefits of International Migration*, OIM, Ginebra, <http://www.iom.int/jahia/Jahia/cache/offonce/pid/1674?entryId=932>.

**Panos**

- 1999 *"Globalization and employment: New opportunities, real threats"*, Panos Briefing No. 33, mayo, Londres, <http://www.panos.org.uk/?lid=272>.

**Pritchett, L.**

- 2006 *Let Their People Come: Breaking the Gridlock on Global Labour Mobility*, Center for Global Development, Washington, D.C., <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/10174>.

**Rodrik, D.**

- 2002 *"Feasible Globalizations"*, julio, Universidad de Harvard, Cambridge, MA, <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/Feasglob.pdf>.

**Ratha, D., S. Mohapatra, K.M. Vijayalakshmi y Z. Xu**

- 2007 *Remittance Trends 2007*, Migration and Development Brief 3, 29 de noviembre, Grupo de Estudio de las Perspectivas de Desarrollo – Migraciones y Remesas de Fondos, Banco Mundial, Washington, D.C., <http://siteresources.worldbank.org/EXTDECPROSPECTS/Resources/476882-1157133580628/BriefingNote3.pdf>.

**Sachs, J.**

- 1996 *"Globalization and Employment"*, Conferencia Pública, 18 de marzo, Instituto Internacional de Estudios Laborales, OIT, Ginebra, <http://www.ilo.org/public/english/bureau/inst/papers/publics/sachs/index.htm>.

**Schiff, M.**

- 2006 *"Migration, Investment and Trade: Substitutes or Complements?"*, Banco Mundial, Universidad de Chile e IZA, octubre, <http://www.eudnet.net/download/Schiff.pdf>.

**Singa Boyenge, J-P.**

- 2007 "ILO database on export processing zones (Revised)", WP.251, abril, *Sectoral Activities Programme*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/themes/epz/epz-db.pdf>.

**Walmsley, T.L. y A. Winters**

- 2003 *"Relaxing the Restrictions on the Temporary Movements of Natural Persons: A Simulation Analysis"*, Centre for Economic Policy Research, documento de debate No. 3719, enero, Londres.

**Winters, L.A., T.L. Walmsley, Z.K. Wang y R. Grynberg**

- 2003 *"Liberalising the Temporary Movement of Natural Persons: An Agenda for the Development Round"*, *World Economy*, 26(8): 1137-1161.

## Recuadro 1.4 - El Trabajo Decente y los Trabajadores Migrantes

**Organización Internacional del Trabajo (OIT)**

- 2004 Resolución relativa a un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada, aprobada en la 92ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, en: *Informe de la Comisión de los Trabajadores Migrantes, Actas Provisionales Núm. 22*, Conferencia Internacional del Trabajo, 92ª reunión, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra (págs. 55 a 64), [http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/ilcmig\\_res-eng.pdf](http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/ilcmig_res-eng.pdf).

- 2006 *Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales: Principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, [http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/multilat\\_fw\\_k\\_en.pdf](http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/multilat_fw_k_en.pdf).

**Stalker, P.**

- 2000 *Workers without Frontiers: The Impact of Globalization on International Migration*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.

# MIGRACIÓN DE PERSONAS ALTAMENTE CALIFICADAS\*

## CAPÍTULO 2

### 1. Introducción

Desde comienzos del decenio de 1990, los principales países de destino están admitiendo un número cada vez mayor de migrantes altamente calificados. Al principio del decenio, los países de inmigración tradicionales ya aplicaban políticas destinadas a aumentar la admisión de migrantes altamente calificados, aunque la mayoría de los países europeos no revisaron sus políticas para atraer migrantes calificados sino hasta la última parte del decenio.

Esa tendencia a la aceptación de la migración de personas calificadas continúa hoy y parece ser el resultado de una combinación de políticas gubernamentales en evolución y cambios en el carácter de la demanda y la oferta de mano de obra a escala mundial.

Los migrantes altamente calificados intervienen en diversos escenarios migratorios. El mayor contingente de trabajadores migrantes calificados está integrado por residentes permanentes, aún cuando la corriente de migrantes de corto plazo está aumentando y por lo general excede la admisión anual de inmigrantes calificados con carácter permanente. Diversos países

permitieron el ingreso de un número creciente de trabajadores calificados en el marco de planes de trabajo temporal, y han continuado esa práctica, inclusive durante el período posterior a la recesión económica de 2001. De hecho, en algunos países los planes de migración temporal son de carácter más transitorio ya que, o bien permiten, o impiden, la eventual adquisición del estatuto de residente permanente.

El otro cambio notable es el espectacular aumento de la corriente y el contingente de estudiantes extranjeros (OCDE, 2004). De hecho, hay una opinión muy difundida en el sentido de que los estudiantes extranjeros son un componente integrante y beneficioso de las políticas para atraer a los migrantes altamente calificados. Algunos países están elaborando políticas específicamente destinadas a atraer y retener a los estudiantes. Otras formas de la movilidad de migrantes altamente calificados incluyen la migración gradual, de un país a otro, y el retorno de los migrantes, generalmente de largo plazo, a sus países de origen, lo que según algunos observadores se asemeja a la migración circular.<sup>1</sup>

\* Capítulo elaborado por Lindsay Lowell, Institute for the Study of International Migration, Universidad de Georgetown, Washington, D.C.

<sup>1</sup> La migración gradual se refiere a la movilidad desde un lugar de residencia inicial hacia un segundo, y luego otro destino, es decir, de manera secuencial. La migración circular se define de diversas maneras, pero en general se refiere al movimiento recurrente entre dos países (véase también el Capítulo 11).

El aumento de la migración de trabajadores altamente calificados plantea la cuestión de la fuga de talento, y los indicadores demográficos indican que esa inquietud podría estar justificada. Alrededor del 10 por ciento de las personas altamente calificadas de los países en desarrollo viven en América del Norte o en Europa. Ese porcentaje general parecería ser el correcto en términos del número necesario para generar vinculaciones con la economía mundial y producir resultados positivos provenientes de la diáspora. Pero numerosos países latinoamericanos, africanos y del Caribe tienen un porcentaje mucho mayor de sus nacionales altamente calificadas viviendo en el extranjero, lo que plantea un grave reto para su propio desarrollo socioeconómico.

En el presente Capítulo se pasa revista primero a algunas de las tendencias de la migración de trabajadores altamente calificados en los países de destino. Se examina a continuación la distribución de migrantes altamente calificados en diferentes países, así como su cuota de migrantes de distintas regiones de procedencia. En segundo lugar, se presenta información sobre los inmigrantes permanentes, junto con un breve análisis de los limitados datos disponibles sobre los trabajadores y estudiantes extranjeros calificados temporales, tema que se examina con más amplitud en el Capítulo 4. Sigue luego un examen de los principales elementos de las políticas de admisión vinculadas a las tendencias de la migración de personas altamente calificadas. El Capítulo se ocupa enseguida de las repercusiones de la migración de personas altamente calificadas en los países de origen. Un breve examen de la literatura relativa a esas repercusiones conduce a una revisión de las políticas que podrían contribuir a optimizar la movilidad de las personas altamente calificadas para el beneficio y desarrollo de los países de origen. El Capítulo concluye con algunas observaciones sobre las repercusiones en materia de políticas e investigación.

## 2. La Creciente Movilidad de las Personas Altamente Calificadas

En los últimos años, nuevas bases de datos que se apoyan en la información recogida en los censos nacionales han revelado los patrones migratorios de las personas altamente calificadas. Se demuestra que ese tipo de migración está efectivamente aumentando y que existen muchas y complejas relaciones entre los principales países de origen y de destino. Se observa también un marcado aumento en la migración de los estudiantes, que probablemente influirá de manera importante en el futuro volumen, composición y destino de la migración de las personas altamente calificadas (véase también el Capítulo 4).

Los movimientos migratorios tienden a ser influidos por afinidades regionales. Si bien los encargados de la formulación de políticas y los investigadores han centrado su atención principalmente en la migración desde países en desarrollo hacia países desarrollados, hay otros tipos de corrientes que merecen atención. Según Ocampo (2006), las corrientes de migración Sur-Norte, Sur-Sur y Norte-Norte representan alrededor de una tercera parte, cada una, de la distribución a escala mundial del contingente de migrantes. Por otro lado, es notable la creciente participación de los migrantes con educación terciaria en los movimientos migratorios, que representaron, por ejemplo, un 46 por ciento de aumento en las corrientes de migrantes en los países de la OCDE entre 1990 y 2000.

### 2.1 Definición del Concepto Altamente Calificado

No siempre puede decirse con claridad quiénes son los altamente calificados. Los indicadores más evidentes son el nivel de educación o la ocupación. Dependiendo del objetivo que se desee alcanzar, se prefiere uno u otro. Si lo que importa es la pertinencia desde el punto de vista de la política, la mayoría de los gobiernos utilizan un criterio de combinación de

la educación y la ocupación para seleccionar a los altamente calificados. En definitiva, la disponibilidad de los datos suele limitar la definición que se utiliza con fines de análisis.

La definición más básica de migrantes altamente calificados tiende a limitarse a las personas con educación terciaria, que típicamente son adultos que han completado un programa académico de estudios universitarios de dos años, o más. Es la norma estadística internacional que más se utiliza y, en consecuencia, el criterio que se examina con mayor frecuencia para medir o evaluar la movilidad de las personas altamente calificadas. En lo posible, conviene contar con información adicional sobre los títulos académicos o profesionales. La *National Science Foundation* de los Estados Unidos, que posee la base de datos internacionales más completa sobre el contingente de científicos e ingenieros, tiende a centrarse en los datos relativos a las personas que poseen títulos de doctorado.

El manual de 1995 sobre la medición de los recursos humanos, el “Manual de Canberra”, es producto de la labor conjunta de la OCDE y la Comisión Europea para dar prioridad a la normalización de los datos sobre los recursos humanos en la esfera de la ciencia y la tecnología. Se basa en las mejores prácticas y clasificaciones nacionales e internacionales y ofrece definiciones en términos de niveles de calificación (niveles y temas de estudio) y ocupaciones (Auriol y Sexton, 2002). Aunque se trata, tal vez, de una de las directrices más exhaustivas en cuanto a definición con fines de estadísticas internacionales comparativas, su focalización en las ocupaciones en la esfera de la ciencia y la tecnología limita su utilidad general.

Lo más frecuente es que los gobiernos definan a los migrantes altamente calificados no en términos de uno u otro factor, sino de educación y ocupación. Por ejemplo, el conocido “visado H-1B para trabajadores

especializados” que conceden los Estados Unidos, se basa en una lista de ocupaciones específicas y en la posesión, como mínimo, del título de *Bachelor* (licenciatura). La definición de “altamente calificado” depende tanto del componente de educación como de un umbral que define la competencia mínima en una sociedad basada en los conocimientos.

La actividad profesional y la experiencia son importantes como criterios de selección, ya que permiten descartar a los trabajadores con un bajo nivel de educación y centrarse en las aptitudes que se estén buscando. Las ocupaciones del sector de la ciencia y la tecnología definidas en el Manual de Canberra son un ejemplo a colación, ya que se centran en las aptitudes técnicas que se consideran cruciales para la investigación y el desarrollo y en las necesidades en el ámbito técnico de las economías basadas en los conocimientos.

No obstante, restringir el significado de altamente calificado a las ocupaciones en la esfera de la ciencia y la tecnología sería un enfoque demasiado limitado, ya que se dejarían de lado otras categorías altamente especializadas para las que existe una importante demanda, como las personas que se dedican a los negocios, el personal directivo, el personal docente o las personas que trabajan en el sector de la salud. Naturalmente, es posible trascender los intereses de la política de inmigración estrechamente definidos, dándoles mayor amplitud de modo que incluyan una “clase creativa” en la que estén comprendidos tanto quienes trabajan en el sector de la ciencia y la tecnología como los escritores y los artistas (Florida y Tinagli, 2004). Es posible que una definición así ampliada trascienda el ámbito de la política en materia de inmigración, ya que la creatividad tiene, o debe tener, fuentes endógenas más profundas, además de plantear un interesante cuestionamiento sobre qué es más importante para la productividad nacional — ¿la educación, las calificaciones o la creatividad? Aparte del propósito específico de



elaborar normas internacionales en materia de estadísticas, la ocupación es importante precisamente porque señala lo que se está haciendo; y lo que se está haciendo es, a la postre, de fundamental importancia. Las personas altamente capacitadas realizan principalmente actividades de gran valor añadido y elevada productividad, esenciales para la sociedad mundial del conocimiento. Los trabajadores en la esfera de la ciencia y la tecnología, los médicos y las personas que se dedican a los negocios aportan distintas competencias y sus actividades profesionales en distintos niveles se combinan para promover el desarrollo económico y social y la riqueza del país.

## 2.2 Las Corrientes y los Contingentes de Migrantes Altamente Calificados

Los datos existentes sobre la movilidad de las personas altamente calificadas se limitan a la evaluación de las personas con educación terciaria y han sido recogidos sólo recientemente por el Banco Mundial y la OCDE utilizando información proveniente de censos nacionales. La unificación de esas estimaciones es una tarea de gran envergadura que requiere reunir los datos de los censos nacionales en los países de destino, que suelen trabajar con definiciones distintas. Aún no se han elaborado estimaciones más refinadas, por ejemplo con respecto a niveles más detallados de educación, o a la movilidad de hombres y mujeres, o por ocupación.

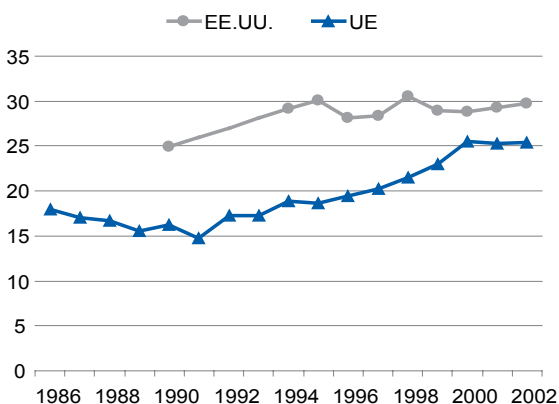
Utilizando los datos correspondientes a la educación terciaria, el Gráfico 2.1 indica que el crecimiento de la migración de personas altamente calificadas a los países de la UE ya se había iniciado a comienzos del decenio de 1990, antes de la “Nueva Economía” y del auge en los sectores de la información, las comunicaciones y la tecnología (ICT). Una vez en marcha, el porcentaje de migrantes altamente calificados aumentó hasta el final del ciclo impulsado por la ICT en 2001. A partir de poco menos del 15 por ciento del total de migrantes en 1991, el porcentaje de personas altamente calificadas aumentó hasta

poco más de una cuarta parte del total de migrantes en 2001.<sup>2</sup>

Por el contrario, el porcentaje de migrantes altamente calificados en los Estados Unidos inicialmente representó aproximadamente una cuarta parte del total de los inmigrantes recién llegados, aumentando a casi el 30 por ciento ya a mediados del decenio de 1990. En comparación con los países europeos, los Estados Unidos iniciaron el decenio de 1990 con un sustancial porcentaje de inmigrantes altamente calificados, hecho que se atribuye a la Ley de Inmigración de 1990, que significó un aumento de la concesión de visados permanentes y temporales para trabajadores altamente calificados.

**Gráfico 2.1**

**Porcentaje de Nuevos Inmigrantes Adultos de Edades Comprendidas entre los 15 y 64 Años, con Educación Terciaria**



**Fuentes:** Comisión Europea (2003: 197, Cuadro 139); tabulación de microdatos de los censos en los Estados Unidos.

A partir de mediados del decenio de 1990, sin embargo, la participación de los migrantes calificados en el porcentaje de entradas en los Estados Unidos

<sup>2</sup> Con respecto a la UE, los nuevos inmigrantes son los que llegaron en el año de referencia. En el caso de los Estados Unidos, por nuevos inmigrantes se entiende los que fueron admitidos durante los últimos cinco años.

se estabilizó, mientras que aumentó en Europa. El pronunciado aumento en la entrada de migrantes en Europa a fines del decenio de 1990 parece haberse estabilizado alrededor del año 2000, o justo en el punto máximo del auge de la ICT, a pesar de que muchos países habían establecido políticas para atraer a las personas altamente calificadas. Esto indicaría que, si bien las políticas pueden tener importantes repercusiones en la entrada de migrantes altamente calificados, las condiciones económicas ejercen una gran influencia en las tendencias.

El Cuadro 2.1 indica la distribución en 2000 de adultos nacidos en el extranjero, con educación terciaria, por país de residencia. Los migrantes nacidos en Asia representan el mayor contingente de la población móvil a escala internacional, es decir, el 35 por ciento del total mundial. Son seguidos de cerca por los migrantes europeos, que constituyen el 34 por ciento de las personas con un elevado nivel de educación que viven fuera de sus países de

nacimiento, la mayor parte de ellos provenientes de los países de la UE-25. Vienen a continuación los migrantes del hemisferio occidental, es decir, de América del Norte, América Latina y el Caribe, que representan el 23 por ciento, y los migrantes africanos, que constituyen alrededor del 7 por ciento del total. No es sorprendente el predominio de los asiáticos entre los migrantes altamente calificados, ya que en su mayoría provienen de países en desarrollo y, en consecuencia, tienen una gran inclinación a aprovechar las oportunidades de mejorar sus condiciones de vida. Sin embargo, no es tan fácil determinar si los europeos tienen también un alto grado de movilidad, ya que se desplazan principalmente dentro de la región. Esos movimientos obedecen, no tanto a la existencia de políticas destinadas exclusivamente a atraer a los migrantes, sino más bien a factores como una historia común, fronteras contiguas, afinidades culturales y la ampliación más reciente de la UE.



**Cuadro 2.1:****Porcentaje de Adultos Nacidos en el Extranjero Con Educación Terciaria, por Regiones de Nacimiento, 2000**

País de Residencia	Región de Nacimiento							Total dentro del país
	Asia	Europa-UE25	Europa No UE	África	América Latina y el Caribe	América del Norte	Oceanía	
Australia	35	39	5	6	2	3	10	100
Austria	13	57	21	4	2	3	0	100
Bélgica	11	68	4	13	2	3	0	100
Canadá	35	35	7	6	11	5	1	100
Rep. Checa	8	64	24	1	1	2	0	100
Dinamarca	28	37	19	8	3	5	1	100
Finlandia	11	65	13	6	2	4	1	100
Francia	17	35	7	34	4	4	0	100
Alemania	25	43	20	4	3	5	0	100
Grecia	11	44	19	11	1	14	1	100
Hungría	5	30	61	1	1	2	0	100
Irlanda	8	72	3	6	1	9	3	100
Italia	16	32	22	14	10	6	1	100
Japón	77	2	0	1	16	4	1	100
Corea del Sur	86	2	0	0	0	11	1	100
Luxemburgo	0	95	4	0	0	1	0	100
México	7	25	3	1	34	31	0	100
Países Bajos	28	36	6	10	17	3	1	100
Nueva Zelanda	24	47	3	7	1	4	15	100
Noruega	23	49	9	6	4	9	1	100
Polonia	4	28	67	0	0	1	0	100
Portugal	0	16	0	79	4	0	0	100
Rep. Eslovaca	3	79	17	1	0	1	0	100
España	6	39	8	8	35	4	0	100
Suecia	23	45	18	5	6	3	1	100
Suiza	10	65	9	6	5	5	1	100
Turquía	6	56	33	0	0	5	0	100
Reino Unido	33	27	0	21	6	7	6	100
Estados Unidos	41	16	5	4	29	4	1	100
<b>Total OECD</b>	<b>35</b>	<b>27</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>18</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>100</b>

**Nota:** Población adulta de más de 25 años. América del Norte comprende el Canadá y los Estados Unidos, y el resto del hemisferio está incluido en América Latina y el Caribe.

**Fuente:** Docquier y Marfouk (2006).

Un gran porcentaje de la migración se produce dentro de una misma región. Aunque la mayoría de los inmigrantes altamente calificados en los Estados Unidos y el Canadá provienen de Asia, la posición prominente de esos dos países como destinos de inmigración se debe principalmente a su sustancial captación de residentes altamente calificados provenientes del hemisferio occidental, pues el 33 por ciento de migrantes altamente calificados se desplazan hacia los Estados Unidos desde la propia región, en particular del Canadá y México. Igualmente, la mayoría de países europeos reciben un gran porcentaje de migrantes altamente calificados provenientes de otros países europeos. Los dos países asiáticos que figuran en el Cuadro 2.1, el Japón y la República de Corea (Corea del Sur), también reciben el mayor porcentaje de sus migrantes altamente calificados de otros países asiáticos.

Los vínculos coloniales del pasado u otras vinculaciones históricas también desempeñan una importante función. Pese a que Australia está mucho más cerca de Asia y promueve activamente políticas para atraer a los migrantes altamente calificados de esa región, su fuente más importante de migrantes altamente calificados es Europa. Del mismo modo, el 34 por ciento de los migrantes altamente calificados en Francia vienen de África, como ocurre también con el 79 por ciento de los migrantes altamente calificados en Portugal. El Japón atrae al 16 por ciento de sus migrantes altamente calificados de América del Sur, principalmente a causa de los vínculos históricos derivados de anteriores corrientes de migración japonesa al Brasil.

Así pues, los migrantes altamente calificados tienden a desplazarse dentro de las regiones o cerca de sus países de origen. La oferta de trabajadores es mayor en los países vecinos en los cuales la familiaridad, el costo más bajo del traslado y los vínculos históricos entre ellos facilitan la movilidad. En situaciones de traslado a lugares más distantes, como la migración de asiáticos a los países geográficamente distantes de las Américas, pueden entrar en juego

las anteriores corrientes migratorias o los vínculos históricos con determinados países, por ejemplo debido a la migración laboral china y japonesa en la última parte del siglo XIX y comienzos del siglo XX, o las posteriores intervenciones militares en Corea y Viet Nam. Esos vínculos contribuyen a establecer avanzadas de inmigrantes que patrocinan a familiares y establecen redes que facilitan el movimiento de sus compatriotas.

Los empleadores están muy dispuestos a contratar migrantes altamente calificados para compensar la escasez en el mercado laboral local o responder oportunamente a las necesidades de las economías basadas en los conocimientos y a los ajustados plazos de producción. Los mercados laborales de hoy siguen aglomerados a escala regional pero evidentemente se están ampliando. La escasez de mano de obra local no es la única razón por la que los empleadores contratan inmigrantes; lo hacen porque, en una economía en globalización, pueden hacerlo. Es cada vez más fácil publicar anuncios y encontrar posibles trabajadores en otros países, y las organizaciones internacionales de contratación de personal se encargan de poner en contacto a los trabajadores y empleadores. En el mejor de los casos, los mercados laborales en ampliación ofrecen empresas más productivas en beneficio de todos los interesados directos. El reto consiste en aplicar políticas que impidan que empleadores inescrupulosos puedan contratar trabajadores extranjeros a los que paguen bajos salarios y que desplacen a los trabajadores locales.

### 2.3 Trabajadores Temporales y Estudiantes Extranjeros

Los contingentes en aumento de trabajadores temporales y estudiantes extranjeros, que ingresan a raíz de políticas destinadas a atraerlos, forman parte de la movilidad en evolución de migrantes altamente calificados. Varios países europeos, en particular, están perfeccionando sus políticas para atraer migrantes altamente calificados. Lamentablemente,

no hay datos sistemáticos sobre esos movimientos y sólo es posible deducir las cifras de presentaciones de tipo comparativo en los informes anuales sobre migración de la OCDE (OCDE, 2006a). Esos datos indican que por lo menos 650.000 trabajadores temporales altamente calificados son admitidos anualmente por los países de la OCDE, es decir, la cifra se ha triplicado en comparación con el inicio del decenio de 1990.

Las tendencias en relación con el número de estudiantes se describen aquí con el fin de ofrecer un Cuadro más completo de los nuevos patrones de movilidad, y se examinan de manera exhaustiva en el Capítulo 4. De 800.000 en 1980, el número de estudiantes extranjeros aumentó a 1,2 millones en 1990; en 2000 la cifra había llegado a 1,9 millones y alcanzó los 2,7 millones en 2004 (OCDE, 2006b). Los lugares de procedencia y de destino de los estudiantes son semejantes en términos generales a los del total de migrantes con educación terciaria, pero es incluso más probable que provengan de Asia o África. La importancia de la movilidad de los estudiantes se debe a que puede convertirse en el elemento principal de una mayor migración de personas altamente calificadas de esas regiones de origen.

Las razones del aumento a largo plazo de las cifras son numerosas e incluyen las políticas más dinámicas establecidas en muchos países desde finales del decenio de 1990. Los principales países europeos y los de habla inglesa aplican políticas explícitamente destinadas a atraer a los estudiantes.<sup>3</sup> Esas políticas abarcan tres ámbitos

generales: 1) facilitación de políticas de admisión de estudiantes; 2) programas dirigidos a los estudiantes y actividades de promoción de las universidades; y 3) (en la mayoría de las nuevas políticas) condiciones para la transición menos complicada del estatuto de estudiante al de trabajador, especialmente en el caso de los estudiantes de ciencias e ingeniería (Suter y Jandl, 2006).

### 3. Políticas de Atracción y Admisión de Extranjeros

¿Cuáles son las características específicas de las políticas de inmigración que han dado lugar al incremento de la corriente de trabajadores y estudiantes altamente calificados hacia los principales países de destino? Es difícil hacer un análisis completo y definitivo debido a la diversidad de políticas existentes, a sus distintas fechas de aplicación y al hecho de que el carácter de la movilidad internacional sigue cambiando. No es fácil dar respuestas rápidas y sencillas, ya que las cuestiones involucradas son complejas y transitorias por naturaleza. Pero sería conveniente, y debería ser posible, comparar las políticas nacionales según sus diversas reglamentaciones para que puedan ser modificadas de manera independiente, o en conjunto, a fin de incidir en la composición o el nivel de admisión.

En los últimos años se han registrado numerosos cambios en las políticas de admisión de los principales países de destino, siendo tal vez los más notables los ocurridos en el Reino Unido, pero igualmente en Francia, Irlanda y Alemania. Los sistemas de admisión de Australia y el Canadá también se han modificado recientemente; sin embargo, esos países han estado

<sup>3</sup> Los Estados Unidos cuentan con más de una quinta parte del total de estudiantes extranjeros, y aproximadamente la mitad de los que están en los países de habla inglesa. El número de estudiantes que se dirigen a los Estados Unidos bajó marcadamente en 2001, y muchos observadores sostienen que los Estados Unidos se volvieron más “restrictivos” y salieron perdiendo en el nuevo entorno competitivo. Pero lo que cambió después del 11 de septiembre fue la aplicación de reglamentos ya existentes, como la entrevista consular de los solicitantes, pero con tan breve tiempo de aviso previo, que dio lugar a grandes retrasos en las tramitaciones. Asimismo, los costos cada vez más elevados por

concepto de matrícula y estudios en los Estados Unidos, citados por los estudiantes como el principal elemento de disuasión, junto con otros factores, ocasionaron una reducción de la presentación de solicitudes de admisión de estudiantes. El marcado aumento de la concesión de visados para estudiantes que se observa desde 2005 parece señalar una reducción de los efectos de recesión y de los cuellos de botella administrativos (Lowell y Bump, 2006).

intentando atraer a los migrantes calificados desde hace casi dos decenios. Es probable que la mayoría de los cambios importantes o los aumentos numéricos conciernen a la admisión temporal (Zlotnik, 2005), con menos cambios en la admisión permanente.<sup>4</sup>

¿Qué componentes de política atraen el mayor número de migrantes altamente calificados? Evidentemente, la cuota que se reserva para un determinado tipo de visado regula el posible volumen de migrantes, pero puede que las cifras sean limitadas, no estén sujetas a limitación o sean fijadas por algún mecanismo imparcial. Asimismo, las variaciones en los distintos elementos hacen que un tipo de visado resulte de mayor o menor atractivo para el posible empleador o para el trabajador migrante. Los elementos de las políticas de esos países suelen ser distintos, pero tienden a incluir por lo menos los siguientes siete componentes (Lowell, 2004).<sup>5</sup>

- i) Número de visados: Algunos países están creando nuevos visados de trabajo con cuotas generosas o incluso ilimitadas, mientras que otros ajustan las cifras periódicamente. Las cuotas grandes o ilimitadas tienden a favorecer el aumento de la inmigración.
- ii) Pruebas del mercado de trabajo: Con frecuencia, la entrada de los migrantes sólo se permite cuando parece existir una escasez de trabajadores locales. Se protege así la fuerza de trabajo local contra una competencia indebida, pero cuando se aplican de manera inflexible, las pruebas del mercado de trabajo se inclinan por una menor inmigración y pueden alentar a los empleadores a elevar los salarios.

- iii) Protección de la mano de obra: Tras la emisión de un visado, puede que se establezcan requisitos en materia de salarios, condiciones de trabajo o de empleo de los migrantes.<sup>6</sup> De ese modo se protege a los migrantes y a los trabajadores nacionales, pero es preciso una labor de supervisión, ya que esos requisitos pueden ser objetados por los empleadores.
- iv) Mecanismos de aplicación: Los sistemas de admisión están cada vez más interrelacionados con servicios de seguridad y sus burocracias. Los procesos de admisión rigurosos pueden demorar la admisión o disuadir a las personas de su intención de emigrar. Algunos países atribuyen responsabilidades, que pueden aplicarse con posterioridad a la admisión, a los ministerios del sector del trabajo, aunque otros no confían esas tareas a ninguna entidad. En términos generales, los sistemas flexibles favorecen el aumento de la inmigración (y los abusos).
- v) Posibilidad de cambio de empleador: Los visados de trabajo temporales o de transición pueden exigir que los migrantes permanezcan durante un período fijo con el empleador que los patrocina. Los empleadores tienden a favorecer ese tipo de situación, pero los trabajadores prefieren la posibilidad de negociar un nuevo empleo en cualquier momento.
- vi) Restricciones con respecto al trabajo de los dependientes y los cónyuges: Es frecuente que la esposa no esté autorizada para trabajar si el titular principal tiene un visado temporal. Numerosos países están haciendo menos restrictiva esa norma, lo que resulta atractivo para los posibles migrantes altamente calificados.
- vii) Derechos de residencia permanente: Muchos migrantes altamente calificados trabajan con visados de trabajo temporales e inicialmente no

<sup>4</sup> Ya en 2002, McLaughlan y Salt (2002: 3) estudiaron las políticas de admisión del personal altamente calificado en 31 países, llegando a la conclusión de que “[l]a mayoría de los países europeos, y los países asiáticos desarrollados, no han introducido medidas especiales para la contratación de trabajadores altamente calificados. Continúan dependiendo de sus sistemas existentes de permisos de trabajo”.

<sup>5</sup> Estas clasificaciones se elaboraron en 2004, y desde entonces se han producido algunos cambios notables. Sin embargo, los países que han introducido modificaciones, y la naturaleza de esas modificaciones, hacen que sea poco probable que la clasificación de tales regímenes de admisión pueda cambiar marcadamente.

<sup>6</sup> El empleo de los migrantes puede depender de la notificación de los trabajadores nacionales, los sindicatos y/o los reglamentos que prohíben su contratación si ello significa el despido de los trabajadores locales.

tienen la intención de quedarse en el país de manera permanente. Al promover una transición a la situación de residencia permanente, los

países ofrecen un gran incentivo a los posibles migrantes altamente calificados (véase el Relato 2.1).

## **Relato 2.1**

### **Trabajando como Especialista en tecnología de información (TI) en la República Checa**

Stojanco tiene 28 años y viene de un pequeño pueblo situado en la ex República Yugoslava de Macedonia, donde su familia vive desde hace varias generaciones. En noviembre de 2005 empezó a trabajar como ingeniero de TI para la IBM en Brno, en la República Checa. También es uno de los participantes en el Proyecto Piloto del Gobierno para seleccionar a Trabajadores Extranjeros Calificados,<sup>1</sup> a través del cual se efectúa la selección de extranjeros calificados que han obtenido empleo y residencia temporal en la República Checa, de modo que puedan obtener con más rapidez la residencia permanente.

Stojanco inició sus estudios superiores en la ex República Yugoslava de Macedonia antes de partir para Bulgaria con el fin de estudiar ingeniería eléctrica. Recuerda que: “Tras cuatro semestres en una escuela de mi país, tuve la oportunidad de continuar mis estudios en Skopje o de ir a estudiar a Bulgaria. A causa de la guerra, y también porque quería conocer otras partes del mundo, fui a Bulgaria. Mi decisión de estudiar allí también obedeció al hecho de que era menos costoso estudiar en Bulgaria que en mi propio país. No tenía que pagar gastos de estudios y el costo de la vida también era más bajo”.

Cuatro años después, Stojanco completó sus estudios en Bulgaria y regresó a la ex República Yugoslava de Macedonia, donde permaneció algún tiempo antes de tomar la decisión de partir nuevamente: “Estaba de regreso en un contexto de comunidad en el que todos se conocen, y no tenía los contactos apropiados para encontrar trabajo. En la República Checa, una persona que posee conocimientos y aptitudes, y hace bien su trabajo, puede conseguir empleo”.

Tuvo conocimiento del Proyecto Piloto checo Seleccionar a Trabajadores Extranjeros Calificados a través de artículos publicados en los diarios y de un programa de televisión. Sabía que se necesitaban trabajadores extranjeros en la República Checa: “En general, sabía que la República Checa necesitaba expertos de otros países porque los checos estaban saliendo a trabajar en el extranjero y había escasez de personal y profesionales jóvenes”.

Cuando Stojanco supo que la IBM estaba buscando trabajadores calificados en la República Checa, presentó su solicitud a través de una compañía de Bulgaria que había organizado un concurso para cubrir puestos de trabajo, y publicado anuncios en la universidad en la que él había estudiado. En la ronda final de entrevistas, Stojanco obtuvo buenos resultados y su solicitud para trabajar con la IBM en la República Checa fue aceptada. La IBM se encargó de todos los trámites necesarios para su empleo en Brno, incluidos los documentos requeridos para que pudiera trasladarse a trabajar allí.

Una vez en la República Checa, Stojanco empezó a buscar más información sobre el Proyecto Piloto y encontró algunos datos útiles en el sitio Web del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Luego de tres meses en los que se ocupó de reunir los documentos necesarios, que incluían no sólo el permiso de trabajo y de residencia sino también documentos que confirmaran su educación y conocimiento de idiomas, fue entrevistado e informado de que cumplía con los criterios de selección para su participación. Stojanco no habla muy bien el idioma checo, pero posee un buen grado de comprensión de ese idioma, y su empleador ha pagado el costo de un curso de dos meses de estudio del idioma checo. Stojanco tiene gran interés en mejorar su dominio de idiomas, pero le resulta algo difícil debido a que el principal idioma que se utiliza en el lugar de trabajo es el inglés.

Cuando se le preguntó por qué había decidido ingresar en el Proyecto Piloto, explicó que: “Principalmente debido a que es una manera más fácil y rápida de obtener la residencia permanente en la República Checa, que para mí es la mayor ventaja que ofrece el Proyecto. Una vez que obtenga la residencia permanente tendré la posibilidad, por ejemplo, de solicitar una hipoteca para comprar un apartamento”.

Desde la llegada de Stojanco a Brno, la ciudad ha cambiado mucho, pues sólo unos pocos migrantes vivían allí antes. Tan sólo la IBM da trabajo a alrededor de 1.000 migrantes. Stojanco señala que: “Muchos de ellos son de mi país y de Bulgaria, pero también hay personas de la India o Sudáfrica que trabajan en nuestra empresa. De hecho, hay personas de todo el mundo”.

Stojanco no tiene planes de regresar a su país por el momento: “Todavía no estoy listo para volver a mi país. Antes de hacerlo, quisiera conocer el mundo. Ahora tengo muchos amigos en Brno. Pero no estoy aquí sólo para ganar dinero. Me gusta esta ciudad y disfruto su estilo de vida”. Sin embargo, continúa sin interesarse en la política: “Eso es algo en lo que prefiero no interesarme. Si eres de los Balcanes, como yo, entonces sabes que hay, como mínimo, tantas versiones diferentes y con frecuencia politizadas de cada evento histórico como personas afectadas por ellos. Cada país tiende a elaborar su propia interpretación de la historia. Es por eso que prefiero simplemente concentrarme en mi trabajo como especialista en la TI y utilizar mis conocimientos, sin intervenir demasiado en cuestiones de política y otros asuntos delicados”.

#### Nota:

<sup>1</sup> El Proyecto Piloto (2003-2008) ofrece a determinados trabajadores extranjeros calificados, que ya tienen empleo legal en la República Checa, la oportunidad de solicitar la residencia permanente en un breve período de tiempo, tras un año y medio (en la categoría de trabajadores altamente calificados) o dos años y medio (en la categoría ordinaria de trabajadores calificados) de permanencia y trabajo ininterrumpidos en el país (en comparación con el período estándar de cinco años).

El Proyecto está abierto a la participación de ciudadanos de Belarús, Bosnia y Herzegovina, el Canadá, Croacia, la Federación de Rusia, la India, Kazajstán, Moldova, Montenegro, la ex República Yugoslava de Macedonia, Serbia y Ucrania; graduados de universidades checas provenientes de todos los países (con excepción de los que han cursado estudios en la República Checa como parte de proyectos de asistencia para el desarrollo organizados con sus países de origen), que se hayan graduado en 1995 o más adelante, y los graduados de escuelas secundarias checas, provenientes de todos los países, que hayan concluido sus estudios y aprobado el examen de graduación en 2000 o más adelante. Para poder participar, los solicitantes deben obtener por lo menos 25 puntos en el procedimiento de selección computarizado, que reflejan distintos criterios (por ejemplo, calificaciones, experiencia práctica, conocimiento de idiomas, situación familiar). Los familiares de los participantes en el Proyecto también pueden establecerse en la República Checa y obtener la residencia permanente.

El Proyecto es ejecutado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales checo, en cooperación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio del Interior. La Oficina de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en Praga, y las misiones de la OIM en los países que reúnen los requisitos, prestan asistencia al Gobierno checo en la difusión de información sobre el Proyecto.

**Fuente:** Adaptado del Proyecto Piloto de Selección de Trabajadores Extranjeros Calificados (Investigadora: Martina Křížková, Facultad de Ciencias Sociales, Charles University, Praga, 18 de julio de 2007) <http://www.imigrace.mpsv.cz/?lang=en&article=media2&mm=4176>.

La aplicación de esas reglamentaciones puede variar grandemente entre los países. Sin embargo, no se ha realizado una labor importante de evaluación nacional o comparativa del éxito de los programas de admisión. De hecho, son más bien escasas las actividades internacionales de evaluación de los programas, aparte de los exámenes administrativos o legislativos que con mucha frecuencia son de tipo rutinario, y muy pocos países han tratado de reunir los datos necesarios o efectuar un análisis riguroso.

Sin duda los países aplican diferentes criterios para evaluar el éxito, y determinados países inclusive pueden haber experimentado con distintos programas destinados a alcanzar diversos fines. Sin embargo, parece haber muy poco interés en evaluar las políticas cuando de lo que se habla es de las repercusiones de las políticas de admisión en la migración de las

personas altamente calificadas. Según McLaughlan y Salt (2002), los cinco enfoques que más se utilizan para determinar los buenos resultados son las evaluaciones cualitativas del logro de los objetivos; la medición de los resultados del trabajo; el nivel de quejas presentadas por los interesados directos; las encuestas de la opinión pública; y las investigaciones que se realizan a nivel interno o externo. Los autores señalan que sólo Alemania, Australia, el Canadá y los Estados Unidos han llevado a cabo ese tipo de investigación sistemática. Por lo tanto, los marcos comparativos para la evaluación de programas aún están en etapa de desarrollo.

La mayoría de los estudios de las políticas a escala internacional que se han realizado hasta la fecha no hacen más que especificar criterios que se consideran importantes con fines de comparación.

El estudio comparativo más completo efectuado hasta el momento, que finalizó en el año 2000 (Christian, 2000), abarca unos 15 países y los compara en términos de las clases de admisión (tipo de migrante/corriente comercial), aplicación de cuotas, tipo de autorización para el trabajo (basada en el empleador o en el empleado), y procedimientos de presentación de solicitudes (basados en el empleador o en el empleado). Rollason (2002), que se interesa principalmente en el Reino Unido, destaca las características comparativas de los programas de admisión temporal o permanente en 11 países en términos de categorías de trabajadores, admisión general o específica, pruebas relativas a la disponibilidad de trabajadores del hogar, cuotas, período de permanencia y posibilidades de renovación, así como las posibilidades de reunificación de la familia. Pese a haber elaborado importantes criterios de comparación, ninguno de esos estudios llega a conclusiones sólidas sobre las prácticas eficaces. Inclusive los informes periódicos sobre los cambios de política que se dan a conocer en la publicación anual de la OCDE denominada *Trends in International Migration*, rara vez llegan a conclusiones convincentes.

Una excepción a esa tendencia a efectuar comparaciones sistemáticas y extraer pocas conclusiones se encuentra en la obra de Papademetriou (2003), quien identifica cuatro estrategias principales para la admisión de inmigrantes calificados: la admisión basada en el empleo, que requiere que los empleadores presenten la solicitud para la contratación de un trabajador bajo condiciones que protejan a la mano de obra nacional; las pruebas del mercado, que consisten en que organismos gubernamentales determinen qué sectores tienen escasez de mano de obra; la acumulación de talento, sistema mediante el cual se conceden puntos por características como la educación o el conocimiento de idiomas; y los “sistemas de filtración”, que conceden el estatuto de

residente permanente a estudiantes o trabajadores temporales que ya han demostrado su valía. El autor sugiere una combinación de las mejores de esas estrategias como enfoque eficaz, que podría lograrse a través de un sistema de puntaje, semejante a los que se utilizan en Australia y el Canadá, otorgando puntos por sub-elementos de cada una de las cuatro estrategias. Al respecto, el autor empieza por una evaluación de los puntos fuertes y débiles de diversas estrategias, sin recomendar ninguna en particular, sino más bien una combinación de los mejores elementos de cada una.

Además, se han formulado recomendaciones normativas sobre la gestión ordenada de la migración a escala mundial que de algún modo complementan las normas jurídicamente vinculantes, como las que se encuentran en los acuerdos comerciales internacionales. Esas recomendaciones ofrecen ideas para la gestión cooperativa de los trabajadores altamente calificados entre los países en desarrollo y los países desarrollados. Entre esos proyectos figuran la *Transatlantic Learning Connection* (1999) y el *International Regime for Orderly Movements of People* (Ghosh, 2000). En colaboración con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en 2001 el Gobierno suizo puso en marcha el Proceso Consultivo Mundial para la Cooperación Interestatal en Materia de Gestión de la Migración (Iniciativa de Berna), que contribuyó al desarrollo del Programa Internacional para la Gestión de las Migraciones (2005), que contiene un conjunto de entendimientos comunes y prácticas eficaces para un enfoque planificado, equilibrado y amplio de la gestión de la migración.

La Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales fue establecida por el Secretario General de las Naciones Unidas y varios gobiernos en diciembre de 2003. El Informe final de la Comisión, presentado en octubre de 2005, formula recomendaciones sobre la manera de mejorar la gestión de la migración internacional en los planos



nacional, regional y mundial (Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, 2005). En la Unión Europea, la reciente ampliación a 27 miembros ha renovado la presión para trascender la armonización de las políticas nacionales y avanzar hacia una política migratoria común legal (Van Selm y Tsolakis, 2003), con inclusión de una propuesta relacionada con una Directiva de la UE sobre las condiciones de entrada y residencia de trabajadores altamente calificados provenientes de terceros países no miembros de la UE (Comisión Europea, 2005). En octubre de 2007, la Comisión Europea publicó una Comunicación en la que se presentaba el proyecto de directiva. La propuesta establece un procedimiento acelerado para la admisión de trabajadores altamente calificados de terceros países, sobre la base de una definición y criterios comunes. Los trabajadores admitidos recibirían una "Tarjeta azul de la UE", que vendría a ser un permiso de residencia que los autorizaría a trabajar y también les conferiría una serie de derechos, como condiciones favorables para la reunificación de la familia. La propuesta prevé restricciones de acceso al mercado laboral durante los dos primeros años en el Estado miembro de residencia. De allí en adelante, esos trabajadores disfrutarían de trato en igualdad de condiciones con los nacionales con respecto al acceso a trabajos que requieren un alto grado de calificación. Por otro lado, tras dos años de residencia legal en el primer Estado miembro, la propuesta permitiría que el migrante se trasladara por motivos de trabajo a otro Estado miembro con sujeción a determinadas condiciones (Comisión Europea, 2007). Aunque se han registrado progresos en la elaboración de políticas comunes relativas a

las personas que solicitan asilo y los refugiados, y sobre el trato y el movimiento de los residentes de largo plazo en terceros países, queda aún una gran labor por realizar para llegar a un consenso sobre el establecimiento de criterios comunes relativos a la admisión y la residencia de los migrantes altamente calificados en los Estados miembros de la UE.

#### 4. Políticas en el Ámbito de la Fuga de Talento<sup>7</sup>

Es justo decir que la mayor competencia se refiere a los migrantes altamente calificados de los países en desarrollo, la fuente del mayor contingente, en crecimiento, de personas con un elevado nivel de instrucción. A pesar de que en Europa la captación de ese tipo de migrantes, va en aumento los Estados Unidos siguen siendo el país de destino dominante de los trabajadores altamente calificados de los países en desarrollo. Ya a comienzos del decenio de 1990, los Estados Unidos tenían poco más de la mitad del total mundial de migrantes altamente calificados provenientes de países en desarrollo (Carrington y Detragiache, 1999). En el Cuadro 2.2 se aprecia que los destinos tradicionales en América del Norte, es decir, los Estados Unidos y el Canadá, fueron el lugar de residencia de casi dos tercios (65%) del total mundial de adultos extranjeros con educación terciaria en 1990 y 2000. Los países de inmigración tradicionales, conjuntamente con Suecia y Noruega, son los de mayor éxito, desde el punto de vista del tamaño de sus propias poblaciones, en lo que respecta a atraer a los migrantes altamente calificados (Lowell, 2006).

<sup>7</sup> Véase también el Capítulo 12, en el que se examinan algunas de estas políticas.



**Cuadro 2.2:****Porcentaje del Total de Adultos Nacidos en el Extranjero con Educación Terciaria, por Región de Residencia y Región de Nacimiento, 1990 y 2000**

Región de Nacimiento	Región de Residencia					Total por Región de Nacimiento
	Europa	América del Norte	América Latina y el Caribe	Asia	Oceanía	
	2000					
Europa	36,7	49,9	0,6	1,6	11,3	100
América del Norte	24,9	62,1	4,6	2,3	6,1	100
América Latina y el Caribe	8,0	88,3	1,3	1,4	1,0	100
Asia	14,5	73,1	0,1	4,2	8,0	100
Oceanía	22,4	27,2	0,1	0,7	49,6	100
África	47,8	44,5	0,1	0,1	7,6	100
Total OCDE	23,6	64,8	0,7	2,4	8,5	100
	1990					
Europa	27,2	57,2	0,8	0,9	13,9	100
América del Norte	19,1	67,2	4,8	2,9	6,0	100
América Latina y el Caribe	7,9	87,3	2,2	1,2	1,5	100
Asia	13,5	69,0	0,2	7,7	9,6	100
Oceanía	15,3	28,5	0,1	0,8	55,3	100
África	46,8	43,2	0,1	0,1	9,8	100
Total OCDE	20,3	64,9	1,0	3,2	10,7	100

**Nota:** Población adulta de más de 25 años. América del Norte comprende el Canadá y los Estados Unidos, y el resto del hemisferio está incluido en la región de América Latina y el Caribe. Incluye la movilidad entre las fronteras nacionales y dentro de la región. Datos relativos a los países de destino de la OCDE.

**Fuente:** Docquier y Marouk (2006) (tabulaciones de bases de datos disponibles en Internet, efectuadas por el autor).

Esas cifras se traducen en pérdidas sustanciales de poblaciones altamente calificadas en el mundo en desarrollo. Desde 2001, aproximadamente uno de cada diez adultos con educación terciaria nacidos en países en desarrollo residía en América del Norte, Australia o Europa Occidental. Alrededor del 5 por ciento de los emigrantes de países en desarrollo con educación secundaria viven en países industrializados, y las cifras correspondientes a los niveles superiores son aún mayores. Se calcula que entre el 30 y el 50 por ciento de la población del mundo en desarrollo, con formación en la esfera de la ciencia y la tecnología, vive en los países desarrollados (Lowell, Findlay y Stewart, 2004).

Sin embargo, sólo puede decirse que se ha producido fuga de talento cuando existen pruebas claras de que

las corrientes de migración han tenido consecuencias adversas para la economía de origen. Un número cada vez mayor de publicaciones de trabajos de investigación señala una emigración relativamente en gran escala de trabajadores altamente calificados en relación con sus poblaciones, particularmente de las economías menos adelantadas y los países en desarrollo más pequeños, con repercusiones negativas en el crecimiento económico nacional. En el Recuadro 2.1 se exponen las dificultades ocasionadas por la creciente emigración de los trabajadores del ámbito de la salud de los países en desarrollo a los países desarrollados. Sin embargo, algunos observadores sostienen que se requiere un cierto grado de emigración de personas altamente calificadas para que los países de procedencia se beneficien de los vínculos con la economía mundial.

Asimismo, los migrantes altamente calificados pueden reinvertir capital humano y económico en sus propios países. De hecho, tasas de emigración que fluctúan entre el 5 y el 10 por ciento pueden ser de beneficio para el crecimiento económico, pero

aquellas más altas pueden tener un efecto negativo y, lamentablemente, suelen ser comunes en el caso de muchos países caribeños y africanos (Docquier, 2005).

## Recuadro 2.1

### La Globalización y la Movilidad de los Trabajadores del Ámbito de la Salud

En términos globales, los trabajadores del ámbito de la salud están en constante desplazamiento. Aunque se trasladan a muchas partes del mundo, su migración es cada vez más asimétrica, de los países en desarrollo hacia los países desarrollados, lo que refleja un contexto dinámico más amplio, en el que los mercados laborales para profesionales calificados se están volviendo globales. Los principales países de destino de los trabajadores migrantes del ámbito de la salud se indican en el Cuadro 2.3. Actualmente, los Estados Unidos emplean al mayor número de doctores y enfermeras con formación en el extranjero, seguidos del Reino Unido. De todas las regiones, el África Subsahariana sufre la mayor escasez de trabajadores del ámbito de la salud, y sin embargo los médicos que han cursado estudios en esa región representan ahora casi una cuarta parte (23%) de la fuerza de trabajo constituida por médicos con formación en el extranjero en los países de la OCDE (Pond y McPake, 2006).

**Cuadro 2.3**

**Trabajadores del Ámbito de la Salud Provenientes de Países en Desarrollo que se Trasladan a Países de la OCDE**

Países de la OCDE	Doctores extranjeros		Enfermeras extranjeras	
	Cantidad	% del total	Cantidad	% del total
Australia	11.122	21	-	-
Canadá	13.620	23	19.061	6
Finlandia	1.003	9	140	0
Francia	11.269	6	-	-
Alemania	17.318	6	26.284	3
Irlanda	-	-	8.758	14
Nueva Zelandia	2.832	34	10.616	21
Portugal	1.258	4	-	-
Reino Unido	69.813	33	65.000	10
Estados Unidos	213.331	27	99.456	5

**Nota:** - = no se aplica

**Fuente:** OMS (2006: 98).

Además de la emigración, muchos países en desarrollo siguen experimentando el movimiento interno de los trabajadores del ámbito de la salud, de las zonas rurales o con escasez de servicios, hacia las zonas urbanas. Debido al aumento de la inversión internacional privada en el sector de la salud y al “turismo por razones médicas”, también se registra en esos países una corriente de trabajadores del ámbito de la salud que pasan de los sistemas públicos de atención de la salud a los sistemas privados de ese mismo sector. El resultado de esas corrientes migratorias ha sido la disminución del acceso a los servicios de atención de la salud para las personas que dependen del sistema de salud público – que es el que utiliza la gran mayoría de las personas más pobres de los países en desarrollo (Marchal y Kegels, 2003). La baja densidad de trabajadores del ámbito de la salud y la reducción del acceso y la disponibilidad de los servicios se reflejan, a su vez, en el aumento de las tasas de mortalidad de niños de muy corta edad, niños menores de cinco años y mujeres durante el parto.

La globalización contribuye de distintas maneras a las condiciones que llevan a las tres formas de migración del trabajador del ámbito de la salud: de zonas rurales a zonas urbanas, del sector público al sector privado, y de países de bajos ingresos a países

de ingresos altos. En primer lugar, hay factores habilitantes de aplicación general. Las credenciales profesionales se reconocen cada vez con mayor facilidad en los distintos países, particularmente si se han constituido zonas de libre comercio, pudiendo citarse como mejor ejemplo de ello el Espacio Económico Europeo (EEE). La facilitación de la migración y la movilidad (con inclusión, por ejemplo, de viajes más baratos, rápidos y cómodos, el multilingüismo, los vínculos que quedan tras una etapa de colonialismo, y los programas de estudios comunes) han contribuido a un verdadero sentido de “ciudadanía mundial” en todo el mundo, en el que las credenciales profesionales sirven de pasaporte. La oportunidad de acumular ahorros y remitir parte de los ingresos a la familia y las comunidades de los países de origen es otro incentivo para la emigración de los trabajadores del ámbito de la salud. La Internet – uno de los principales instrumentos de la globalización – permite un mayor acceso a los sitios Web de las organizaciones de contratación de personal y de los empleadores. Las diásporas establecidas en los países desarrollados también se han convertido en otro factor de atracción.

En segundo lugar, el deterioro de las condiciones económicas, sociales y ambientales “empuja” a los trabajadores del ámbito de la salud a buscar una vida mejor en el extranjero (Dovlo y Martineau, 2004; UNFPA, 2005). En muchos países, el deterioro económico se debe, en parte, a una integración con una secuencia deficiente, o a la integración demasiado rápida de los mercados mundiales; a las crisis financieras resultantes de los mayores flujos de capital especulativo; a la pérdida de ingresos públicos por la liberalización del comercio y la reducción de los aranceles; y a los requisitos de privatización, recuperación de costos o límites de gastos asociados a los préstamos o el alivio de la deuda que imponen las instituciones financieras internacionales, todo lo cual limita la capacidad de los gobiernos para pagar salarios adecuados u ofrecer incentivos a los trabajadores del ámbito de la salud para que permanezcan en el país (*Joint Learning Initiative*, 2004).

Por último, la globalización está contribuyendo a que los países ricos atraigan a los trabajadores del ámbito de la salud. Una serie de tratados comerciales regionales incorporan medidas específicas destinadas a alentar la libre circulación de la mano de obra dentro de sus zonas geopolíticas definidas. Los obstáculos en frontera en muchos países ricos se están reduciendo activamente para los profesionales e inmigrantes altamente calificados, pero son más estrictos para las personas menos calificadas. Esos mismos países suelen sufrir escasez en la oferta nacional de trabajadores del ámbito de la salud y el aumento de las necesidades de una población que está envejeciendo. Dependen grandemente de la inmigración de profesionales formados en el extranjero para cubrir la brecha entre la oferta y la demanda – aún cuando disfrutan de un mejor estado de salud y de una relación mucho más alta de trabajadores del ámbito de la salud con respecto a población, que muchos de los países de procedencia de los profesionales de la salud con formación en el extranjero. Su capacidad para ofrecer mejores salarios, mejores condiciones de trabajo y mayores oportunidades en entornos más seguros continuará atrayendo a los trabajadores extranjeros del ámbito de la salud hasta que la oferta supere a la demanda (Mullan, 2005; Wilbulpropraser et al., 2004).

Si la “globalización – tal como la conocemos” no llega a su fin, esa corriente seguirá adelante. El reto normativo consiste en reducir tanto los factores de “empuje” como los de “atracción”. Dado que esta corriente de “empuje/atracción” es inherentemente global, su modalidad de gestión para asegurar la inexistencia de detrimentos para la salud requerirá acuerdos y estrategias multilaterales.

**Fuente:** Ron Labonté y Corinne Packer, *Institute of Population Health, Facultad de Medicina, Universidad de Ottawa, Canadá.*

En pocas palabras, elevados niveles de emigración de personas altamente calificadas pueden afectar negativamente el desarrollo local, y producir beneficios, simultáneamente. La mayoría de los estudios efectuados encuentran que las repercusiones adversas se relacionan generalmente con la migración permanente, no la migración temporal, de las personas altamente calificadas. Por otro lado, los beneficios de las corrientes migratorias de trabajadores altamente calificados no son automáticos ni inevitables. El grado en que esas corrientes migratorias puedan ser

de beneficio para los países de origen en desarrollo dependerá de la elaboración y aplicación de políticas apropiadas, que optimicen los beneficios y minimicen los costos. Para que esas políticas sean eficaces, lo más conveniente es que sean elaboradas tanto en los países de origen como de destino, tanto por separado como en colaboración mutua. Hay, por lo menos, tres escenarios normativos que ofrecen posibilidades de generar un entorno de reglamentación que beneficie a los países de procedencia: la adopción de acuerdos multilaterales y bilaterales para armonizar las

políticas; la gestión de la migración de retorno; y la promoción de la transferencia de los conocimientos y las remesas de las diásporas (Lowell, Findlay y Stewart, 2004). A veces se propone un cuarto enfoque, que consistiría en limitar la salida, pero ello entra en conflicto con los derechos individuales, como el derecho humano a salir del propio país y, dada la interrelación contemporánea de la dinámica laboral, es poco probable que resulte eficaz.

#### 4.1 Los Acuerdos sobre Migración y la Armonización de las Políticas

Los acuerdos multilaterales y bilaterales son uno de los mejores medios para la gestión del intercambio de trabajadores, especialmente si la escasez crónica de mano de obra en los países de acogida puede remediarse con el excedente de mano de obra capacitada y apropiada de un país de origen. Pero, así como se necesitaron decenios para la elaboración de regímenes internacionales de reglamentación del comercio, puede que se necesiten años para contar con regímenes de migración multilaterales equivalentes. Mientras tanto, la adopción de acuerdos bilaterales y regionales apropiados podría ser más viable y, en algunos casos, preferible por otras razones.

Los acuerdos intergubernamentales permiten que las autoridades nacionales acuerden los elementos que rigen el intercambio de trabajadores y ocupaciones, o los tipos de trabajadores concernidos. Son una opción preferible en lugar de la práctica perjudicial de la “caza de talentos” que realizan empresas internacionales especializadas en contratación de personal, que suelen buscar trabajadores migrantes de los países en desarrollo con escasa dotación de personas altamente especializadas, que son los que menos pueden permitirse perder su reducido personal profesional y científico. Asimismo, en los acuerdos bilaterales se puede estipular la formación de los trabajadores extranjeros en el país de destino en las aptitudes apropiadas para las necesidades del país en desarrollo. Sin embargo, puede que los acuerdos bilaterales y multilaterales no remedien la escasez a

corto plazo o cíclica, y que coloquen en desventaja a los países en desarrollo en ciertas situaciones de negociación (Koivusalo, 2003).

El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) se considera como el enfoque más prometedor para el establecimiento de un amplio marco multilateral que rija la movilidad de las personas altamente calificadas. Los elementos del Modo 4 del AGCS (véase el Recuadro Int. 1) pueden reducir los riesgos de pérdida de recursos humanos calificados escasos, ya que ofrecen un enfoque gestionado del movimiento temporal de los trabajadores del sector de los servicios. Los países en desarrollo con los mayores obstáculos iniciales al comercio de servicios son los que más pueden beneficiarse de la liberalización de ese tipo de movimiento. Países en desarrollo como Brunei, China, Filipinas y Tailandia saben que es así, y han presentado más compromisos de prestación de servicios en el Modo 4 de “personas físicas en el extranjero” que en los otros Modos. La consecución de progresos en el futuro requiere la adopción por todas las partes de definiciones claras y reglamentos transparentes (Findlay y Warren, 2000).

#### 4.2 La Gestión de la Migración de Retorno

Se suele decir que la migración de retorno es capaz de generar importantes beneficios para el país de origen (Ellerman, 2003). El retorno de expatriados altamente calificados, con aptitudes técnicas recientemente adquiridas, inclinación hacia la innovación y posibilidades de crear redes puede ser especialmente ventajoso (véase el Recuadro 2.2). Sin lugar a dudas, las personas altamente calificadas que retornan ofrecen beneficios que se suelen pasar por alto cuando en lugar de ellos se recurre a asesores o empresarios extranjeros, mientras que los migrantes temporales o de corto plazo mantienen el compromiso de enviar dinero a sus hogares. El retorno puede facilitarse, aunque no siempre de manera permanente, a través de programas específicos en beneficio del país de origen.

## Recuadro 2.2

### Las Repercusiones de la Migración de Retorno en la Industria de la TI en la India

La migración laboral de la India ha evolucionado lentamente durante los últimos decenios; mientras que en los decenios de 1970 y 1980 hubo una importante salida de trabajadores indios con destino al Oriente Medio, desde el decenio de 1990 la nueva ola de migración laboral ha estado compuesta por migrantes altamente calificados, particularmente trabajadores del sector de la tecnología de la información (TI) (Chishti, 2007).

Los Estados Unidos han pasado a ser el destino más popular de los graduados de ingeniería y profesionales de la TI. De hecho, la migración de la India a los Estados Unidos se duplicó en el decenio de 1990, y su contribución al auge de la TI en los Estados Unidos no deja ahora lugar a dudas (Chishti, 2007). En 2001, del total de 331.206 visados H1B otorgados, el 49 por ciento fue para profesionales indios, de los cuales el 92 por ciento realizaba trabajo del ámbito de la TI (Hira, 2004).

Inicialmente, ese movimiento de salida se produjo no sólo en respuesta a la creciente demanda en los países de destino, sino también por la falta de oportunidades para los especialistas en la TI en la propia India (Vinutha, 2005). Sin embargo, desde entonces la situación ha cambiado. Las repercusiones del creciente número de empresas extranjeras que invierten y se establecen en la economía india (Kalita, 2006), junto con la saturación del mercado laboral de la TI y el estricto control de inmigración y visados en los Estados Unidos (Babu, 2003), han abierto oportunidades sin precedentes. Por otro lado, la India también ha experimentado un rápido crecimiento de su propia industria de TI y ha desarrollado sólidas conexiones comerciales con los profesionales indios de ese sector en los países desarrollados (Chishti, 2007). Ese entorno ha alentado a los expatriados profesionales del ámbito de la TI, especialmente en los Estados Unidos, a regresar a la India para aprovechar las oportunidades comerciales del país, con lo que se logra “invertir la fuga de talento” (Vinutha, 2005). Según una de las estimaciones, sólo en los últimos diez años entre 30.000 y 40.000 profesionales expatriados regresaron a Bangalore, el más importante centro tecnológico de la India, por voluntad propia (Kalita, 2006).

Entre las repercusiones más importantes del retorno de los migrantes en la economía de la TI de la India, además de cualquier inversión de capital, cabe mencionar la transferencia a la economía india de conocimientos, especialización técnica, información sobre los mercados y cultura del trabajo. Esto, a su vez, ha generado lo que podría denominarse una “migración en cadena”, ya que el entorno creado por los migrantes que han retornado hace que la industria de la TI sea un motivo para retornar cada vez más atractivo para otros profesionales expatriados especializados en esa esfera. Además, las empresas indias están estableciendo un mayor número de prácticas económicas y laborales de carácter global, lo que aumenta su atractivo para los profesionales indios expatriados que trabajan en la TI.

Los migrantes que retornan tienen perfiles profesionales muy distintos, desde graduados recientes en instituciones estadounidenses que regresan a la India para desempeñar su primer trabajo, hasta los que retornan para vivir su etapa de jubilación en la India (Weisman, 2005).

Muchos de los profesionales jóvenes indios no residentes tienen un gran deseo de retornar con el fin de aprovechar al máximo el auge de la TI en la India. Una gran mayoría de esos profesionales altamente calificados, que retornaron, ocupan ahora cargos de nivel superior y medio en la India. Aunque las cifras varían, se estima que entre el 5 y el 12 por ciento de las solicitudes para ocupar esos cargos son remitidas por personas indias no residentes (Menon, 2003), y cabe esperar que esa tendencia vaya en aumento.

La contribución de esas personas altamente calificadas, que retornan, al crecimiento del sector de la TI de la India se confirma también por el rápido crecimiento de los ingresos por concepto de exportaciones de soporte lógico (software), que representaron el 33 por ciento en el año 2005-2006 (Chishti, 2007). Así pues, la denominada fuga de talento ha recorrido el círculo completo en la India. La popularidad de las “ferias de orientación profesional” que se celebran en los Estados Unidos para atraer a expatriados indios de Silicon Valley hacia alguna industria india próspera del ámbito de la TI también confirma esa situación (Shiels, 2003).

**Fuente:** Oficina de la OIM en Dhaka.

Para los países de destino, los medios más directos y honestos de lograr el retorno consisten en crear programas para trabajadores, que supongan una permanencia breve y cuenten con mecanismos que faciliten el retorno (Martin, 2003; véase también el Capítulo 3). Con toda seguridad, cuanto más prolongado es el tiempo que pasan los trabajadores migrantes en el extranjero, tanto menor es la probabilidad de que regresen a sus lugares de origen. En términos de desarrollo, hay razones muy importantes para alentar el retorno al final de un contrato de plazo fijo. Sin embargo, para que eso ocurra, ha de contarse con aceptación y compromiso políticos. De hecho, como ya se ha indicado, muchos programas de permiso de trabajo “temporal” en Europa permiten la transición del estatuto de residencia transitoria al permanente tras un período de varios años (véase también el Capítulo 11). Los programas de permiso temporal de los Estados Unidos no ponen muchos obstáculos para que, a la postre, los trabajadores decidan presentar su solicitud para obtener la residencia permanente.

Por lo tanto, un importante reto, desde un punto de vista de formulación de políticas, es encontrar el equilibrio adecuado entre la protección de los derechos de los trabajadores temporales altamente calificados, la limitación de las oportunidades de residencia permanente sin eliminarlas por completo, y la creación de incentivos para el retorno. Se trata de una esfera en la que aún no se han elaborado prácticas eficaces. En términos generales, sin embargo, podría afirmarse que es necesario aplicar un nuevo enfoque sistemático, que establezca condiciones para la contratación ética de los trabajadores (que abarcaría la obligación de que las agencias privadas de contratación de trabajadores cumplan normas justas y profesionales); impedir las prácticas de explotación (Jones y Pardthaisong, 1997); facilitar el desplazamiento de esos trabajadores; promover el mantenimiento de los vínculos con el país de origen; y crear opciones atractivas para el retorno. Todas esas medidas se han aplicado ya a título

experimental, pero rara vez se encuentran juntas en una combinación con un propósito definido. Huelga decir que ese tipo de programa no se puede aplicar de manera aislada, es decir, sólo en el país de origen o en el país de acogida, sino que requiere una estrecha cooperación entre ellos.

### 4.3 Las Diásporas y la Transferencia de Conocimientos y de Remesas

Las poblaciones de expatriados de un país, o la diáspora, pueden transferir conocimientos, tecnología, y capital a sus países de origen (véase también el Capítulo 12). El ejercicio de la denominada opción de la diáspora es un medio relativamente económico de recibir beneficios tangibles de los expatriados, distintos de los que se obtendrían con su regreso. El intercambio de conocimientos de la diáspora se apoya principalmente en redes, usualmente informales, de profesionales, intelectuales y científicos en el extranjero. Las redes también pueden ser promovidas por programas del gobierno y a través del establecimiento de contactos permanentes con instituciones académicas y de otros sectores pertinentes del país de procedencia.

Uno de los más destacados proponentes de la gestión de la diáspora sostiene que este enfoque de redes convierte la fuga de talento en una ganancia de competencias, y que permite superar las barreras institucionales a la corriente de información (Meyer, 2001). Se han efectuado estudios que indican que la cooperación internacional en los círculos académicos y de investigaciones promueve el crecimiento económico. Por ejemplo, un estudio de la red “Caldas”, de Colombia, determinó la participación de los expatriados en comités de vigilancia y su activa colaboración en esferas de la investigación científica. La opción de la diáspora puede ser un enfoque de bajo costo para aprovechar los conocimientos de los expatriados sin el retorno permanente. Los investigadores también han encontrado pruebas de la creciente consolidación de las diásporas vinculadas a

través de los medios electrónicos y diferentes formas institucionales de organizaciones de diásporas (Sami, 2006). En los últimos años, los gobiernos han prestado gran atención al establecimiento de redes de comunicaciones (por ejemplo, la Red Sudafricana de Conocimientos en el Extranjero, o la Red de Talentos Mexicanos), o de instituciones privadas (como la Red Caldas en Colombia, o Chile Global), con el fin de promover y facilitar la participación de los migrantes altamente calificados en la vida económica de sus países de origen (Kutznetsov, 2006).

Las remesas son otro medio que permite a los trabajadores impulsar el desarrollo en sus países de origen. El volumen global de las remesas es considerable y aumenta rápidamente. Las remesas representan un porcentaje importante del PIB en muchos países, y casi siempre exceden la ayuda extranjera. Se calcula que cada dólar de remesas se convierte en dos o tres dólares del PIB, y se ha demostrado que las remesas pueden ayudar a aliviar la pobreza. Sin embargo, no se deben valorar excesivamente las repercusiones de las remesas de los trabajadores altamente calificados. Esos trabajadores se integran rápidamente en la sociedad del país de acogida y, debido a que suelen llegar con sus familias, es menos probable que continúen enviando remesas con el correr del tiempo (Faini, 2003). Por otro lado, los migrantes altamente calificados podrían tener repercusiones más poderosas a través de inversiones, asociaciones comerciales y corrientes financieras más complejas depositadas en cuentas en divisas o invertidas en bonos respaldados por remesas.

### 4.4 Políticas para la Democracia y el Desarrollo

Por último, la gestión eficaz de la migración exige adoptar un enfoque integral, que incluya el hacer frente a las causas de la migración. En general, las personas con un alto nivel de instrucción no emigran por factores demográficos y económicos fundamentales, sino por la falta de libertades básicas. La pérdida de personas con un elevado nivel

de instrucción puede socavar los cimientos de la democracia y minar las instituciones necesarias para una economía bien administrada. Los abusos de los derechos humanos y la falta de democracia son las razones principales del éxodo de talento que, en muchos aspectos, no obedece a motivos pecuniarios. La inversión en la protección de los derechos humanos y la promoción de la democracia deben tener en cuenta la función que desempeñan los intelectuales, tratar de encontrar los medios de retenerlos, y la manera de obtener beneficios de la diáspora. Las organizaciones de expatriados pueden desempeñar una función política, como efectivamente lo hacen, en la promoción activa de la libertad de expresión y de la democracia.

Asimismo, la emigración puede ocurrir no simplemente a causa de desigualdades económicas básicas, sino también por las limitaciones que hay que superar en las esferas de la investigación y el desarrollo y en las instituciones educativas. En muchos países en desarrollo, las asignaciones del presupuesto público para la investigación, la ciencia y la tecnología son limitadas, y a los profesionales jóvenes les resulta difícil mantener su motivación. Las personas que poseen un alto nivel de instrucción, o que están altamente calificadas, por lo general desean trabajar en entornos estimulantes. El elemento fundamental de la teoría de la circulación óptima del talento es que la emigración de las personas altamente calificadas puede alentar a los que se quedan detrás a cursar estudios superiores. Es lógico que las instituciones educativas de los países que experimentan fuga de talento enfrenten graves problemas. Los recursos humanos son uno de los principales factores del desarrollo económico, y las políticas que apuntan al fortalecimiento de las instituciones educativas y promueven programas de formación suelen tener repercusiones beneficiosas. Las actividades generales de cooperación entre los países desarrollados y los países en desarrollo son, tal vez, uno de los instrumentos de mayor importancia para las políticas. Por ejemplo, los sistemas que



apuntan al fortalecimiento de la capacidad de determinadas instituciones educativas en los países de origen pueden ser una eficaz estrategia para contrarrestar la emigración de personas calificadas.

## 5. Repercusiones en Materia de Política

Aunque la mayoría de los responsables de la formulación de políticas consideran que las políticas ayudan a modelar la corriente de migrantes calificados, no se ha estudiado aún de manera sistemática su función precisa, o la función de los distintos elementos normativos. Algunos investigadores ven las políticas de admisión como una respuesta a la economía política prevaleciente, o como impedimentos no naturales de la movilidad internacional. Hay muy poco interés en analizar los matices de los distintos elementos de las políticas. Es sorprendente que la mayoría de las teorías formales sobre la migración – y “no hay una teoría única, bien concebida” sobre los factores determinantes de la migración – ni siquiera incluyen la política de admisión dentro del conjunto (Russell, 1995; Massey et al., 1994). Más aún, la investigación comparativa no aborda el modo en que los **elementos de las políticas** dan forma al volumen y composición de la migración de las personas altamente calificadas. Así pues, ha existido la tendencia a que las repercusiones de las pruebas de los mercados laborales, las entrevistas consulares, las tasas de rechazo de solicitudes, las ofertas de retención, y factores semejantes, no se examinen como parte de un sistema.

Los analistas tienden a estar de acuerdo en que las características generales de las políticas de admisión tienen un profundo impacto en la composición de las competencias de la inmigración. Se considera, por ejemplo, que el prolongado predominio de la admisión de familiares en los Estados Unidos y Europa ha reducido los niveles de las calificaciones de los inmigrantes con el correr del tiempo. La reducción del nivel de calificaciones parece haber sido también un factor de gran importancia en

las conclusiones de las investigaciones sobre la integración económica relativamente deficiente de los recién llegados (Borjas, 1999). No obstante, los resultados de las opciones en materia de política nunca son del todo previsibles, ya que, por ejemplo, los inmigrantes canadienses, supuestamente seleccionados por sus probabilidades de éxito económico, no se integran con más facilidad que los inmigrantes latinoamericanos en los Estados Unidos (Antecol et al., 2004). A su vez, las posibilidades de integración de los inmigrantes latinoamericanos son afectadas no sólo por los deficientes niveles de educación, sino también por el hecho de que muchos de ellos son indocumentados, y sin posibilidades de regularizar su situación en el marco de las actuales políticas. De cualquier manera, puede sostenerse que la reducción de los niveles de calificación de las personas admitidas únicamente sobre la base de sus lazos familiares puede ser una de las razones por las cuales, durante el decenio de 1990, numerosos países introdujeron políticas con una mayor orientación a la admisión sobre la base de las calificaciones en relación con el mercado laboral (Chiswick, 2005) (véase también el Capítulo 6).

Los economistas plantean algunos puntos interesantes sobre las causas del nivel de la inmigración. No están necesariamente de acuerdo en que las políticas impongan un costo que afecta la decisión de emigrar, o en que sean una limitación cuantitativa que condiciona las repercusiones de los factores que empujan hacia la migración o que la atraen. Pero los análisis empíricos coinciden en que las políticas son importantes. El análisis de la emigración a los Estados Unidos revela que la consolidación de las cuotas redujo la inmigración asiática en el decenio de 1970, mientras que la legalización de casi tres millones de trabajadores duplicó la migración procedente de América Latina en el decenio de 1990 (Hatton y Williamson, 2003). Sin embargo, se considera que esas políticas funcionan dentro de una estructura normativa de restricción de la inmigración, y las repercusiones dominantes de las



variables económicas en las corrientes migratorias se interpretan del mismo modo. De hecho, las políticas muy restrictivas bien pueden dar lugar a que diversos factores que empujan a la migración o la atraen pierdan su importancia, o por lo menos pueden hacer que sea difícil, si no imposible, extrapolar los efectos empíricamente medidos de esos factores, de producirse un cambio en las políticas. Al mismo tiempo, un análisis de la emigración hacia 14 países de la OCDE reveló que los factores que empujan a la migración son el motor principal, y que los factores de atracción no desempeñan una función importante (Mayda, 2005). Aunque otros trabajos de investigación señalan que los factores de empuje sí desempeñan una función en la emigración, ese análisis, basado en una importante muestra de países, sugiere que los factores de atracción son la fuerza motriz de las corrientes internacionales. De hecho, la interacción entre políticas restrictivas y variables de atracción apunta al hecho de que la aplicación de políticas menos inflexibles incrementa la acción de los factores de empuje en la economía de acogida (Orrenius, 2003).

Estos análisis sugieren que el nivel de la inmigración depende grandemente de las condiciones económicas. En tanto esas condiciones favorezcan la migración, la reducción de las restricciones a la inmigración, ya sea suprimiendo las cuotas máximas o aplicando requisitos de admisión más flexibles, debería traducirse en un aumento de los niveles generales de la inmigración. Puede que no sea ésta una observación demasiado audaz, pero es coherente con las recientes tendencias en la movilidad de las personas altamente calificadas. La mayoría de los observadores se manifiestan de acuerdo en que la globalización es ahora la fuerza dominante que impulsa este tipo de movimiento (véase también el Capítulo 1).

La revolución de la ITC parece ser una fuerza de la globalización, observación que se refuerza por el momento en que se produjo el aumento de la migración, durante el auge de la Nueva Economía

del decenio de 1990, y por el hecho de que muchas nuevas políticas se orientan precisamente hacia los trabajadores del ámbito de la ITC. La revolución de la ITC incentivó la globalización al ayudar a reducir aún más las diferencias entre los mercados nacionales. También contribuye a las economías de aglomeración y ayuda a vincular a las principales ciudades en las que residen los trabajadores calificados (Sassen, 2006; Smith, 2003). La revolución de la ITC favorece a los trabajadores altamente calificados y puede seguir haciéndolo, a menos que la aparente complejidad de utilizar las tecnologías de la información y las comunicaciones modernas cambie, y se vuelva accesible para los trabajadores menos calificados. En segundo lugar, el desarrollo económico de las economías en transición ha alterado la especialización internacional de la producción, estimulando la demanda de trabajadores altamente calificados en las economías adelantadas. Hay, sin embargo, economías en transición que poseen una clase social con un nivel de educación cada vez más alto y una importante capacidad en materia de investigación y desarrollo, que puede alterar este escenario. Algunos observadores consideran que la prognosis más probable es la disminución de la migración entre los países industrializados y el aumento de la migración entre los países en desarrollo (Hatton y Williamson, 2003; McLaughlan y Salt, 2002).

## 6. Conclusión

Los enormes y crecientes diferenciales en los perfiles demográficos correspondientes a los países desarrollados y los países en desarrollo, aunados a las persistentes disparidades económicas, no dejan duda de que habrá una abundante oferta de posibles migrantes durante muchos años. No será necesario competir por los migrantes utilizando para ello políticas cada vez menos estrictas, ya que cabe esperar que el número de migrantes aumente y satisfaga la demanda; el reto será, más bien, elaborar políticas con el correcto equilibrio de elementos para atraer a los mejores y más brillantes, y que

incluyan también incentivos para el retorno óptimo de los migrantes, alentando su participación en el desarrollo económico de sus países de origen.

Por otro lado, esos pronósticos poco alivian las inquietudes con respecto a los posibles efectos de la fuga de talento. A pesar de la sorprendentemente difundida creencia de que la migración de personas altamente calificadas es benigna, o claramente ventajosa para el desarrollo del país de origen, las investigaciones publicadas apuntan a consecuencias económicas adversas cuando se pierde más del 10 al 20 por ciento de la población con educación universitaria de un país de origen. Determinados países experimentan pérdidas muy por encima de esa magnitud, mientras que ciertos sectores,

como los servicios de salud o la tecnología de la información, también sufren pérdidas varias veces superiores. Además, los costos sociales de la migración de personas altamente calificadas para los migrantes y sus familiares no son en absoluto insignificantes (véase el Recuadro 2.3). Teniendo en cuenta la especulación precedente sobre las futuras tendencias, es probable que los posibles efectos adversos de la migración de personas altamente calificadas sigan siendo una gran dificultad para el desarrollo económico y social. Afortunadamente, existen una serie de políticas proactivas que podrían hacer frente a esas dificultades e inclusive generar óptimos beneficios de la migración de personas altamente calificadas.

## Recuadro 2.3

### Costos Sociales por la Migración de las Trabajadoras en el Ámbito de la Salud

Los trabajadores del ámbito de la salud de todo el mundo recurren cada vez más a la migración para encontrar trabajo. Si bien los profesionales del sector de la salud pueden trasladarse al extranjero para perfeccionar sus estudios y avanzar en su carrera, para muchos de esos trabajadores, en particular los que se trasladan de países en desarrollo a países desarrollados, la razón principal de la migración es recibir una mejor remuneración y disfrutar de mejores condiciones de trabajo y de vida.

*Public Services International (PSI)*, una federación mundial de sindicatos del sector público, que representa a más de 20 millones de trabajadores, ha documentado numerosos casos en los que el trabajo en segmentos del mercado laboral con predominio de mujeres, como el de la salud, sigue muy subvalorado y es objeto de discriminación. Por ejemplo, una enfermera que posea un título universitario, más cinco años de experiencia profesional y que supervise a un grupo de 15 personas, ganará sólo las dos terceras partes del salario de un supervisor de operarios que, por ejemplo, haya completado un programa de aprendizaje, posea tres años de experiencia en el trabajo y supervise a dos personas. Pueden citarse ejemplos parecidos de discriminación en los salarios entre segmentos laborales con predominio de mujeres, como la enfermería y la atención de otras personas, y los trabajos que son realizados predominantemente por hombres.

Además, la investigación de carácter participativo efectuada en los países de origen en desarrollo por la PSI en 2003-2004, demostró los efectos de las reformas estructurales y de la reducción de los servicios públicos de salud en las trabajadoras de ese ámbito, que soportan fuertes cargas de trabajo, perciben salarios bajos y poco equitativos, sufren violencia en el lugar de trabajo, carecen de recursos adecuados y tienen la responsabilidad adicional de ocuparse del cuidado de sus familias. A raíz de ello, muchas trabajadoras de la salud han emigrado o están considerando la posibilidad de hacerlo para encontrar trabajo en los países desarrollados. Sin embargo, cuando se les preguntó cuál era su preferencia, la mayoría de las trabajadoras entrevistadas como parte de la investigación contestaron que preferirían permanecer en sus países de origen si pudieran ganar un salario adecuado.

El libro publicado por la PSI, *Who Cares? Women Health Workers in the Global Labour Market* (Van Eyck, 2005), presenta las historias de trabajadoras del ámbito de la salud en su lucha para vencer las dificultades de la migración, las desigualdades por motivo de sexo, el deterioro de las condiciones de trabajo en el sector de la salud y la subvaloración del trabajo de la mujer. Las corrientes migratorias orientadas hacia el sector de la salud y los servicios de salud están integradas cada vez más por mujeres.

En el contexto de lo que los académicos denominan la “cadena mundial de cuidados”, hay un creciente número de mujeres que emigran con el propósito de encontrar trabajo en el extranjero, lo que permite que otras mujeres participen en el mercado laboral local (véase también el Recuadro Int.3).

Confiando en encontrar ocupaciones mejor remuneradas, las trabajadoras del sector de la salud dejan el trabajo en ese sector en sus países de origen para ir a trabajar al extranjero. Lamentablemente, para muchas de ellas esa esperanza no siempre se hace realidad. Agentes de contratación privados y empleadores inescrupulosos se aprovechan de las trabajadoras migrantes y de su vulnerabilidad y desesperación, cobrándoles precios exorbitantes que las pueden llevar a una forma de servidumbre laboral. Se conocen varios casos que revelan el incumplimiento de los contratos de trabajo, amenazas de deportación, profesionales del sector de la salud cuyas calificaciones no se tienen en cuenta y deben realizar actividades que están muy por debajo de sus niveles de aptitud, negación de los derechos sindicales y otras formas de explotación y abuso. Las trabajadoras migrantes del ámbito de la salud pagan un alto costo social puesto que hacen frente a discriminación por motivos de sexo, clase y raza en sus sociedades de acogida, están sometidas a fuertes cargas de trabajo, aislamiento y separación de sus hijos y otros familiares, particularmente cuando no es posible la reunificación de la familia. Se sabe que la separación de las familias a causa de la migración puede dar lugar a otros problemas sociales, como la eventual disgregación de la familia, el alcoholismo, el uso indebido de estupefacientes, la delincuencia juvenil y un deficiente rendimiento académico de los niños en la escuela.

En su carácter de federación sindical mundial que organiza y representa a los trabajadores del sector de la salud, la PSI inició en 2005 un proyecto sobre la Migración Internacional y las Trabajadoras del Sector de la Salud, en el que participaron sindicatos del sector público, tanto en los países de origen como en los países de acogida, en el marco de arreglos de colaboración bilateral para proporcionar información a las posibles trabajadoras migrantes del ámbito de la salud sobre sus derechos y las realidades de la migración; organizar y defender los derechos de las trabajadoras del ámbito de la salud a mejores salarios y condiciones de trabajo a través de servicios de salud pública con financiamiento adecuado; denunciar casos de violaciones; y pedir la aplicación de pautas de contratación éticas y normas de derechos humanos internacionalmente establecidas con respecto a la actividad laboral de las trabajadoras migrantes del ámbito de la salud.

Un ejemplo de instrumento de información y organización elaborado por la PSI es el *Pre-decision Kit for Migrant Health Workers*, que consiste en un conjunto de información y datos sobre la realidad de la migración, las condiciones de trabajo y los derechos jurídicos en el país de destino, información para entrar en contacto con los sindicatos y para afiliarse, así como otro tipo de información básica que explica las cuestiones relativas a la migración en el sector de la salud. Se le denomina “información previa a la decisión” porque la intención de los sindicatos es proporcionar información en la etapa anterior a la decisión, es decir, cuando el trabajador del sector de la salud aún está considerando la opción de emigrar por razones de trabajo. En opinión de la PSI, con información adecuada y el apoyo de los sindicatos, y en cooperación con las organizaciones de la sociedad civil, los gobiernos y el sector privado, se pueden evitar una serie de escollos en la migración, así como el abuso de los trabajadores migrantes.

**Fuente:** Geneviève Gencianos, *Public Services International*, <http://www.world-psi.org/migration>.

## REFERENCIAS

**Antecol, H., D. Cobb-Clark y S. Trejo**

2004 "The History of Selective Immigration in Australia, Canada, and the United States", *Brussels Economic Review*, Special Issue on Skilled Migration, 47(1): 45-56.

**Borjas, G.J.**

1999 "The Economic Analysis of Immigration" en O.C. Ashenfelter y D. Card (Eds), *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3A, Elsevier, Amsterdam, 1697-1760.

**Carrington, W.J. y E. Detragiache**

1999 "How Extensive is the Brain Drain?", *Finance and Development*, 36(2), <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/1999/06/carringt.htm>.

**Chiswick, B.R.**

2005 "High Skilled Immigration in the International Arena", IZA, documento de debate No. 1782, septiembre, Instituto de Investigaciones y Estudios sobre el Trabajo (Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit), Bonn, <http://ftp.iza.org/dp1782.pdf>.

**Christian, B.P.**

2000 "Facilitating High-Skilled Migration to Advanced Industrial Countries: Comparative Policies", documento de trabajo, Institute for the Study of International Migration (ISIM), Universidad de Georgetown, Washington, D.C.

**Comisión Europea**

2003 *Employment in Europe 2003. Recent Trends and Prospects*, Directorate-General for Employment and Social Affairs, septiembre, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, [http://ec.europa.eu/employment\\_social/employment\\_analysis/employ\\_2003\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/employment_analysis/employ_2003_en.htm).

2005 *Policy Plan on Legal Migration*, COM (2005) 669 de 21 de diciembre.

2007 *Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment*, COM (2007) 637 de 23 de octubre.

**Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (CMMI)**

2005 *Migration in an interconnected world: New directions for action*, Informe de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, octubre, SRO-Kundig, Ginebra, <http://www.gcim.org/attachements/gcim-complete-report-2005.pdf>.

**Docquier, F.**

2006 "Brain Drain and Inequality Across Nations", IZA, documento de debate No 2440, noviembre, Instituto de Investigaciones y Estudios sobre el Trabajo, Bonn, <http://ftp.iza.org/dp2440.pdf>.

**Docquier, F. y A. Marfouk**

2006 "International Migration by Educational Attainment (1990-2000)" en C. Özden y M.W. Schiff (Eds.), *International Migration, Remittances and the Brain Drain*, Palgrave-Macmillan, Londres, 151-200.

**Ellerman, D.**

2003 "Policy Research on Migration and Development", World Bank Policy Research Working Paper 3117.

**Faini, R.**

2003 "Is the Brain Drain an Unmitigated Blessing?", Universidad de las Naciones Unidas, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo, documento de debate No. 2003/64, [http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/discussion-papers/2003/en\\_GB/dp2003-064/](http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/discussion-papers/2003/en_GB/dp2003-064/).

**Findlay, C. y T. Warren**

2000 "The GATS and developing economies in the ESCAP region", *Studies in Trade and Investment*, 37: 11-60.

**Florida, R. y I. Tinagli**

2004 *Europe in the Creative Age*, febrero, Carnegie Mellon Software Industry Center, publicado en Europa conjuntamente con DEMOS, <http://www.demos.co.uk/files/EuropeintheCreativeAge2004.pdf>.

**Ghosh, B. (Ed.)**

2000 *Managing Migration – Time for a New International Regime?*, Oxford University Press, Oxford.

- Hanson, G.H. y A. Spilimbergo**  
1996 *"Illegal Immigration, Border Enforcement, and Relative Wages: Evidence from Apprehensions at the U.S.-Mexico Border"*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Serie de documentos de trabajo 328, Washington, D.C.
- Hatton, T.J. y J.G. Williamson**  
2003 *"What fundamentals drive world migration?"*, National Bureau of Economic Research (NBER), documento de trabajo No. 9159 (septiembre), Cambridge, MA.
- Jones, H. y T. Pardthaisong**  
1997 *"The commodification of international labour migration"*, Centre for Applied Population Research Paper 97/4, Universidad de Dundee, Dundee, Reino Unido.
- Koivusalo, M.**  
2003 *"The Impact of WTO Agreements on Health and Development Policies"*, Globalism and Social Policy Programme, Policy Brief No. 3 (enero), <http://gaspp.stakes.fi/NR/rdonlyres/3000F54A-DDCF-48C4-AFFE-056867902724/0/policybrief3.pdf>.
- Kutznetsov, Y. (Ed.)**  
2006 *Diaspora Networks and the International Migration of Skills: How Countries Can Draw on Their Talent Abroad*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Lowell, B.L.**  
2004 *"Policies and Regulations for Managing Skilled International Migration for Work"*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División de Población, Nueva York, <http://www.un.org/esa/population/meetings/ittmigdev2005/P03-LLowell.pdf>.  
2006 *An Evaluation of an Extended Index on Pro-Development Migration Policies*, Informe para el Center for Global Development, Washington, D.C., <http://www.cgdev.org/doc/cdi/2006/lowellMigration.pdf>.
- Lowell, B.L. y M. Bump**  
2006 *"U.S. Competitiveness: Foreign Students in Science, Technology, Engineering and Math"*, ISIM, Universidad de Georgetown, Washington, D.C.
- Lowell, B.L., A. Findlay y E. Stewart**  
2004 *"Brain Strain: Optimising Highly Skilled Emigration from Developing Countries"*, documento de trabajo No. 3 sobre Asilo y Migración, Instituto de Investigaciones sobre Política Pública, Londres, <http://www.ippr.org.uk/ecomm/files/brainstrain.pdf>.
- Martin, P.L.**  
2003 *"Highly Skilled Labor Migration: Sharing the Benefits"*, mayo, Instituto Internacional de Estudios Laborales, OIT, Ginebra, <http://www.ilo.org/public/english/bureau/inst/download/migration2.pdf>.
- Mayda, A.M.**  
2005 *"International Migration: A Panel Data Analysis of Economic and Non-Economic Determinants"*, IZA documento de debate No. 1590, mayo, Instituto de Investigaciones y Estudios sobre el Trabajo, Bonn, <ftp://repec.iza.org/RePEc/Discussionpaper/dp1590.pdf>.
- McLaughlan, G. y J. Salt**  
2002 *Migration Policies Towards Highly Skilled Foreign Workers*, Informe al Ministerio del Interior, Migration Research Unit, University College London, [http://www.geog.ucl.ac.uk/research/mobility-identity-and-security/migration-research-unit/pdfs/highly\\_skilled.pdf](http://www.geog.ucl.ac.uk/research/mobility-identity-and-security/migration-research-unit/pdfs/highly_skilled.pdf).
- Meyer, J-B.**  
2001 *"Network approach versus brain drain: Lessons from the diaspora"*, *International Migration*, 39(5): 91-110.
- Massey, D.S., J. Arango, G. Hugo, A. Kouaouci, A. Pellegrino y J.E. Taylor**  
1994 *"An Evaluation of International Migration Theory: The North American Case"*, *Population and Development Review*, 20(4): 699-751.
- Ocampo, J.A.**  
2006 *"La Migración Internacional y el Desarrollo"*, presentación efectuada en el Simposio Internacional de las Naciones Unidas sobre la Migración y el Desarrollo, 28 a 30 de junio, Turín, [http://www.un.org/esa/population/migration/turin/Turin\\_Statements/OCAMPO.pdf](http://www.un.org/esa/population/migration/turin/Turin_Statements/OCAMPO.pdf).

**Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y Oficina Federal Suiza sobre Migración**

- 2005 *International Agenda for Migration Management*, OIM y Oficina Federal Suiza sobre Migración, Ginebra/Berna.

**Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)**

- 2004 *Trends in International Migration: Annual Report*, SOPEMI, OCDE, París.
- 2006a *International Migration Outlook*, SOPEMI, OCDE, París.
- 2006b *Education at a Glance 2006*, Chart Box C3.1, [www.oecd.org/dataoecd/46/0/37368660.xls](http://www.oecd.org/dataoecd/46/0/37368660.xls).

**Orrenius, P.M.**

- 2003 "Do Amnesty Programs Reduce Undocumented Immigration? Evidence from IRCA", *Demography*, 40(3): 437-450.

**Papademetriou, D.G.**

- 2003 "Innovation in the selection of highly skilled immigrants", presentación en la Athens Capstone Conference on Managing Migration for the Benefit of Europe, auspiciada por la Presidencia Griega de la Unión Europea, 15 a 17 de mayo, Atenas.

**Price, M. y L. Benton-Short**

- 2006 "Counting Immigrants in Cities across the Globe", *Migration Information Source*, enero, Instituto sobre Políticas de Migración, Washington, D.C., <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=567>.

**Rollason, N.**

- 2002 "International mobility of highly skilled workers: the UK perspective" en OECD (Ed.), *International Mobility of the Highly Skilled*, OCDE, París, 372-342.

**Russell, S.S.**

- 1995 "International Migration: Implications for The World Bank", documento de trabajo No. 54, mayo, Human Capital Development and Operations Policy, Banco Mundial, Washington, D.C., [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1995/05/01/000009265\\_3961019111203/Rendered/PDF/multi0page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1995/05/01/000009265_3961019111203/Rendered/PDF/multi0page.pdf).

**Sami, M. y P. de Guchteneire (Eds.)**

- 2006 *Transnational Knowledge through Diaspora Networks, Special Issue, International Journal on Multicultural Societies*, 8(1).

**Sassen, S.**

- 2006 *Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages*, Princeton University Press, Princeton, NJ.

**Smith, H.**

- 2002 "Global Migration: New Zealand and European Union Experiences and Challenges", documento presentado en la Inaugural New Zealand European Studies Conference, 31 de mayo, National Centre for Research on Europe, Universidad de Canterbury, Christchurch, Nueva Zelanda.

**Suter, B. y M. Jandl**

- 2006 *Comparative Study on Policies towards Foreign Students: Study on Admission and Retention Policies towards Foreign Students in Industrialised Countries*, Centro Internacional de Formulación de Políticas Migratorias (ICMPD), Viena, [http://www.icmpd.org/774.html?&F=2&tx\\_icmpd\\_pi2%5Bdocument%5D=548&cHash=10fde5b0ec](http://www.icmpd.org/774.html?&F=2&tx_icmpd_pi2%5Bdocument%5D=548&cHash=10fde5b0ec).

**Transatlantic Learning Community**

- 1999 *International migration in Europe and North America: policy recommendations for the new millennium*, Final Report of the Transatlantic Learning Community prepared for the Cooperative Efforts to Manage Emigration (CEME) Project, Universidad de California de Davis.

**Van Selm, J. y E. Tsolakis**

- 2003 "The Enlargement of an 'Area of Freedom, Security and Justice': Managing Migration in a European Union of 25 Members", Policy Brief No. 4, mayo, MPI, Washington, D.C., [http://www.migrationpolicy.org/pubs/eu\\_enlargement.pdf](http://www.migrationpolicy.org/pubs/eu_enlargement.pdf).

**Zlotnik, H.**

- 2005 "International Migration Trends Since 1980" en *International Migration and the Millennium Development Goals: Selected Papers of the UNFPA Expert Group Meeting*, Marrakech, Marruecos, 11a 12 de mayo de 2005, Fondo de Población de las Naciones Unidas, Nueva York, 13-28, [http://www.unfpa.org/upload/lib\\_pub\\_file/487\\_filename\\_migration\\_report\\_2005.pdf](http://www.unfpa.org/upload/lib_pub_file/487_filename_migration_report_2005.pdf).



## Recuadro 2.1 – La Globalización y la Movilidad de los Trabajadores del Ámbito de la Salud

### Dovlo, D. y T. Martineau

- 2004 "A Review of the Migration of Africa's Health Professionals", Working Paper 4-4, Joint Learning Initiative on Human Resources for Health, Universidad de Harvard, Cambridge, MA.

### Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)

- 2005 *International Migration and the Millennium Development Goals*, UNFPA, Nueva York, [http://www.unfpa.org/upload/lib\\_pub\\_file/487\\_filename\\_migration\\_report\\_2005.pdf](http://www.unfpa.org/upload/lib_pub_file/487_filename_migration_report_2005.pdf).

### Joint Learning Initiative (JLI)

- 2004 *Human Resources for Health: Overcoming the crisis*, JLI, Harvard University Press, Cambridge, MA, [http://www.who.int/hrh/documents/JLi\\_hrh\\_report.pdf](http://www.who.int/hrh/documents/JLi_hrh_report.pdf).

### Marchal, B. y G. Kegels

- 2003 "Health workforce imbalances in times of globalisation: brain drain or professional mobility", *International Journal of Health Planning and Management*, 18/S1: S89-S101, <http://www3.interscience.wiley.com/cgi-bin/jissue/106561850>.

### Mullan, F.

- 2005 "The Metrics of the Physician Brain Drain", *The New England Journal of Medicine*, 353/17: 1810-1818.

### Organización Mundial de la Salud (OMS)

- 2006 *Working together for health. The World Health Report 2006*, OMS, Ginebra, [http://www.who.int/whr/2006/whr06\\_en.pdf](http://www.who.int/whr/2006/whr06_en.pdf).

### Pond, B. y B. McPake

- 2006 "The health migration crisis: the role of four Organisation for Economic Co-operation and Development countries", *The Lancet*, 367/9520 (29 de abril): 1448-1455, [http://www.thelancet.com/search/results?search\\_mode=cluster&search\\_cluster=thelancet&search\\_text1=Pond+and+McPake&x=15&y=12](http://www.thelancet.com/search/results?search_mode=cluster&search_cluster=thelancet&search_text1=Pond+and+McPake&x=15&y=12).

### Wilbulproprasert, S., C. Pachanee, S. Pitayarangsarit y P. Hempisut

- 2004 "International service trade and its implications for human resources for health: a case study of Thailand", *Human Resources for Health*, 2(10), <http://www.human-resources-health.com/content/pdf/1478-4491-2-10.pdf>.

## Recuadro 2.2 - Las Repercusiones de la Migración de Retorno en la Industria de la TI en la India

### Babu, M.

- 2003 "Do NRI techies need motivation to return home?", *IT People Evolve*, <http://www.expressitpeople.com/20030818/abroad1.shtml>.

### Chishti, M.

- 2007 "The Rise in Remittances to India: A Closer Look", *Migration Information Source*, febrero, Instituto sobre Políticas de Migración, Washington, D.C., <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=577>.

### Hira, R.

- 2004 "U.S. Immigration Regulations and India's Information Technology Industry", *Technological Forecasting and Social Change*, 71(8): 837-854.

### Kalita, S.M.

- 2006 "A Reversal of the Tide in India: Tech Workers Flow Home to More Success", *Washington Post*, 28 de febrero, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/02/27/AR2006022701513.html>.

### Menon, R.

- 2003 "NRI techies head back home", *The Times of India*, 30 de octubre, <http://timesofindia.indiatimes.com/articleshow/258117.cms>.

### Shiels, M.

- 2003 "IT professionals return to India", *BBC News*, 23 de julio, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/3083817.stm>.

### Vinutha, V.

- 2005 "India beckons", *Express Computer Online*, 21 de marzo, <http://www.expresscomputeronline.com/20050321/technologylife01.shtml>.

### Weisman, R.

- 2005 "High-tech talent flows back to India: those who helped fuel US boom may spur brain drain", *The Boston Globe*, 8 de agosto, [http://www.boston.com/news/world/asia/articles/2005/08/08/high\\_tech\\_talent\\_flows\\_back\\_to\\_india/](http://www.boston.com/news/world/asia/articles/2005/08/08/high_tech_talent_flows_back_to_india/).

### Recuadro 2.3 - Costos Sociales por la Migración de las Trabajadoras en el Ámbito de la Salud

Van Eyck, K. (Ed.)

2005

*Who Cares? Women Health Workers in the Global Labour Market*, Public Services International (PSI) y UNISON UK, Ferney-Voltaire, Francia, [http://www.world-psi.org/Content/ContentGroups/English7/Publications1/Who\\_Cares.pdf](http://www.world-psi.org/Content/ContentGroups/English7/Publications1/Who_Cares.pdf).





# TRABAJADORES POCO CALIFICADOS Y SEMICALIFICADOS EN EL EXTRANJERO\*

## CAPÍTULO 3

### 1. Introducción

El mundo parece encontrarse en el umbral de una nueva era de programas de migración laboral temporal, caracterizada por un mayor número de lugares de origen y de destino de los trabajadores migrantes en todos los peldaños de la escala laboral (Martin, 2003b; Abella, 2006). Los actuales programas de migración laboral temporal tienen el propósito de añadir trabajadores temporales a la fuerza laboral, pero no residentes permanentes a la población. Eso puede parecer sorprendente, ya que programas como “Bracero”, entre México y los Estados Unidos, y los programas alemanes denominados *Gastarbeiter* (trabajadores invitados) terminaron cuando los gobiernos de los países de destino llegaron a la conclusión de que tener un gran número de trabajadores migrantes temporales afectaba negativamente a los trabajadores locales y podía dar lugar a una situación en la que la migración estuviera “fuera de control”.<sup>1</sup>

En un mundo de persistentes desigualdades demográficas y económicas y mejores medios de comunicación y transporte, los jóvenes, en particular, quieren salir al extranjero para encontrar mejores salarios y oportunidades. Nadie duda que el mundo está a punto de ingresar en una nueva etapa de migración laboral internacional, con un mayor número de fuentes y destinos de migración laboral, y con los migrantes empleados en un abanico más amplio de industrias y ocupaciones.

La mejor gestión de la migración laboral en el siglo XXI probablemente requerirá programas de trabajadores migrantes temporales que incluyan incentivos de tipo económico para alentar a los empleadores y a los migrantes a regirse por las normas de los programas. Por ejemplo, el pago por parte del empleador de los impuestos sobre los ingresos de los migrantes, con el objeto de financiar la reestructuración del mercado laboral de los migrantes, podría hacer que los programas se redujeran con el correr del tiempo, y el reembolso de los impuestos que paga el trabajador podría alentar a los migrantes a regresar a sus países ya que los programas exigen que mientras se proporcionen fondos se estimule también el desarrollo económico y se reduzca el incentivo para emigrar en el futuro. La incorporación de ese tipo de mecanismos económicos ayudaría a alinear mejor los objetivos y

\* Autor del presente Capítulo: Philip Martin, Profesor, *Department of Agricultural and Resource Economics*, Universidad de California, Davis, California, Estados Unidos.

<sup>1</sup> En general se admite que el programa Bracero plantó las semillas de la posterior migración irregular de México a los Estados Unidos (Martin, 2004: Capítulo 2), y que Alemania tiene importantes problemas de integración de los trabajadores turcos y sus familiares establecidos en el país (Martin, 2004: Capítulo 6).

los resultados de los programas de migración laboral temporal y a convencer a los países industrializados de que esos programas no se convertirán en “puertas laterales” furtivas o en una inmigración *de facto* permanente, sino que significarán la apertura de un mayor número de fronteras para los trabajadores migrantes en situación regular.

El presente Capítulo se centra en los migrantes poco calificados y semicalificados<sup>2</sup> que se trasladan de los países en desarrollo a los países industrializados, por ejemplo, de México a los Estados Unidos. También hay una importante corriente de trabajadores migrantes poco calificados y semicalificados hacia muchos otros países en desarrollo de renta media, incluidos la Argentina, Costa Rica, Malasia, Sudáfrica y Tailandia. Esas corrientes laborales son semejantes a las que conducen a los trabajadores a los países desarrollados, pero difieren por el hecho de que muchos migrantes a veces ocupan trabajos que se encuentran vacantes porque sus anteriores titulares emigraron a países más ricos, como ocurre cuando ciudadanos polacos emigran al Reino Unido y sus trabajos en el país de origen son tomados por los migrantes ucranianos.

El Capítulo empieza con un examen de algunas cuestiones de definición importantes, como los conceptos de migrantes poco calificados y semicalificados y de migración laboral temporal. Enseguida ofrece una perspectiva de las distribuciones mundiales y regionales de los migrantes temporales, con particular referencia a los trabajadores poco calificados y semicalificados. En el resto del Capítulo se examinan algunas de las principales dificultades de tipo normativo que hay que superar para que los programas de trabajadores migrantes temporales funcionen con eficacia en el siglo XXI y más adelante, y para incrementar los beneficios económicos de todos los interesados directos, a saber, los trabajadores migrantes y los países de origen y

de destino. Esos problemas incluyen la distorsión económica y la dependencia que se pueden atribuir a los migrantes, y el difícil asunto de los “números frente a los derechos”. Esas cuestiones también se examinan en más detalle en la Parte B del Informe, especialmente en el Capítulo 11.

## 2. Definiciones

Aunque no es problemático definir el concepto de migrante calificado o altamente calificado con referencia a la educación universitaria o terciaria y a los años de experiencia profesional (véase el Capítulo 2), el concepto de empleo poco calificado o semicalificado es más nebuloso y más difícil de definir en términos claros. En términos sencillos, dado que esos trabajadores no están comprendidos en la definición de calificado y altamente calificado, suele significar que en el contexto de la inmigración no reúnen los requisitos que establecen los programas de permiso de trabajo corrientes o de admisión por sistemas de puntaje que regulan la admisión a un país con fines de empleo.<sup>3</sup>

En este Capítulo y en el Informe en general se utilizan los términos “poco calificado” o “semicalificado”, pero se evita deliberadamente el concepto de “no calificado” porque la mayoría de los trabajadores, independientemente del carácter del trabajo que desempeñen, poseen algunas calificaciones básicas o, porque, como efectivamente afirman algunos

<sup>2</sup> Véase también la Sección 2 sobre definiciones.

<sup>3</sup> Por ejemplo, en el marco del sistema de permisos de trabajo del Reino Unido, esto significa determinar, **bien sea** que el trabajo requiere las siguientes calificaciones: i) el equivalente de un título universitario del Reino Unido; ii) el equivalente de un Diploma Nacional de Estudios Superiores pertinente para el cargo que se desea ocupar; o iii) un Diploma Nacional de Estudios, de un ámbito no pertinente para el trabajo que se ofrece, más un año de experiencia de trabajo pertinente, al nivel 3, o superior, de la Calificación Profesional Nacional/Escocesa, **o de lo contrario**, las siguientes calificaciones: 3 años de experiencia de trabajo especializado a tiempo completo que corresponda al tipo de trabajo para el que se solicita el permiso (Reino Unido, 2008). Para solicitar un permiso como trabajador especializado en el marco del sistema de puntos canadiense, el solicitante debe poseer experiencia de trabajo de los tipos de competencia O (puestos directivos), A (trabajos profesionales) ó B (trabajos técnicos y oficios especializados), de conformidad con la Clasificación Nacional Canadiense de las Ocupaciones (CIC Canadá, 2007).

observadores, las calificaciones que han adquirido están muy subvaloradas, como se indica en el Recuadro 3.1 en relación con la migración laboral hacia África Meridional. Sin embargo, puede observarse una

correlación positiva, universalmente reconocida, entre el nivel de educación y de ingresos en casi todos los mercados laborales.

### Recuadro 3.1

#### **La Migración Laboral en África Meridional: Argumentos en Favor de la Revisión del Concepto de Migración de Personas poco Calificadas y Semicalificadas**

La migración transfronteriza con fines de empleo en la región de la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC, por sus siglas en inglés) es un fenómeno histórico de larga data y sigue siendo una de las principales características de la migración en la región en general. Desde mediados del siglo XIX, los países de África Meridional han estado enviando y recibiendo migrantes principalmente para trabajar en la industria minera. Aunque la mayoría de los migrantes inicialmente se desplazaron de forma independiente, se consideró que esa situación no era rentable para la industria minera, y se estableció un sistema de migración laboral por contrata para asegurar una oferta fiable y estable de trabajadores migrantes para los centros mineros de la región, con inclusión de Namibia, Sudáfrica, Zambia y Zimbabwe. Aunque la industria minera fue, y sigue siendo, el empleador más importante de trabajadores migrantes, las plantaciones y explotaciones agrícolas comerciales, así como los sectores de la construcción, el trabajo doméstico y los servicios también dan empleo a un gran número de trabajadores migrantes. En algunos casos, el sistema de contratos de trabajo se ha hecho extensivo a esos sectores.

La mayoría de los trabajadores migrantes de esos sectores están comprendidos en las categorías de trabajadores a los que comúnmente se describe como “personas poco calificadas” o “semicalificadas”. Sin embargo, esas categorías no sólo son obsoletas en tanto descriptivas del carácter y del nivel de calificación que se suele exigir a los migrantes que trabajan en esos sectores, sino que también restan valor a las contribuciones de los trabajadores migrantes a las economías de los países en los que trabajan.

Por lo general, se supone que los trabajadores migrantes temporales o por contrata sólo realizan los trabajos manuales que se requieren en las minas y en los sectores de la agricultura, la construcción y los servicios. Sin embargo, debido en parte a la naturaleza del sistema de trabajo por contrata, y también como fenómeno general, muchos de esos trabajadores migrantes regresan por lo menos anualmente a trabajar en los mismos sectores y con el tiempo desarrollan un grado considerable de aptitudes y experiencia laboral. Por ejemplo, cuando el Gobierno sudafricano trató de reducir el número de migrantes que trabajaban en las minas, la industria minera protestó contra esa decisión, argumentando que sería difícil sustituir los conocimientos y experiencia que habían adquirido los migrantes regulares que retornaban a los mismos trabajos año tras año.

El peligro inherente al describir al trabajador temporal y por contrata como “poco calificado” o “semicalificado” no sólo tiene que ver con la devaluación de la contribución de los migrantes, sino que también sugiere implícitamente que los propios migrantes son inferiores, lo que a su vez alimenta la percepción de que los trabajadores migrantes son trabajadores manuales pobres y sin instrucción, que compiten injustamente con los nacionales por los trabajos disponibles. Es cierto, naturalmente, que muchos empleadores prefieren contratar a los trabajadores migrantes porque son menos costosos y en general más susceptibles a la explotación, pero eso tiene que ver con la falta de mecanismos y medidas de protección para los trabajadores migrantes, sin ser un reflejo de sus verdaderos niveles de aptitudes, competencias y experiencia.

A pesar del carácter arraigado de la migración laboral en la región de la SADC, los gobiernos han tratado y siguen tratando de ponerle fin, cuando no en la práctica, por lo menos en la retórica. En la mayoría de los casos, sin embargo, los intentos de frenar la migración regular en esos sectores han tenido consecuencias no previstas y, en particular, han dado lugar a una mayor migración irregular e intensificado los sentimientos en contra de los migrantes.

Tal vez ha llegado el momento de volver a considerar los conceptos de migración de personas “poco calificadas” o “semicalificadas”. Puede que en algún momento haya sido una clasificación o descripción útil de determinadas categorías de trabajos que desempeñan los migrantes, pero ahora equivale a la desvalorización de esos trabajos y de la contribución de los migrantes. También tiene la connotación de que los migrantes que realizan esos trabajos son ellos mismos inferiores y menos merecedores de la protección y las oportunidades a disposición de los migrantes considerados como “altamente calificados”.

Naturalmente no se trata de un problema que exista exclusivamente en África Meridional, sino que en realidad se intensifica cuando los argumentos que aquí se exponen se aplican a escala mundial, particularmente en términos de la migración de los países en desarrollo a los países desarrollados.

**Fuente:** Vincent Williams, *Proyecto para las Migraciones en el África Meridional (SAMP)*.

No parece existir una definición ampliamente aceptada de migración laboral temporal. Abella (2006: 4) sugiere una definición basada en una perspectiva de país de destino y considera como “migrantes temporales” a aquellos “cuya situación legal es de carácter temporal, independientemente del tiempo que hayan permanecido en un país”. Huelga decir que se trata de una definición muy amplia y que podría aplicarse a

un conjunto muy vasto de diferentes movimientos, condiciones y duración [incluidos] *au pairs*, trabajadores de temporada,<sup>4</sup> pasantes, transferencias de personal dentro de una misma empresa, trabajadores por contrata, personas de vacaciones que realizan trabajo, visitantes en programas de intercambio, profesionales altamente calificados, personas que prestan servicios transfronterizos, instaladores, artistas y deportistas, etc. (OCDE, 2007: 51).

### 3. Distribución Mundial y Regional de los Migrantes Temporales, con Particular Referencia a los Trabajadores Poco Calificados y Semicalificados: Corrientes y Contingentes

#### 3.1 La Distribución a Escala Mundial

Hoy en día, la comunidad mundial está constituida por unos 200 países, y sus respectivos ingresos per

cápita anuales en 2004 fluctuaron de menos de 250 dólares a más de 50.000 dólares (Banco Mundial, 2006b). Esos diferenciales económicos son un fuerte incentivo, especialmente para los jóvenes, para emigrar en busca de salarios más altos y mejores oportunidades.<sup>5</sup> En 2004, 1.000 millones de personas, o una sexta parte de la población mundial, vivían en los 30 países de ingresos altos con una renta nacional bruta de 32 billones de dólares, lo que representaba las cuatro quintas partes de la riqueza mundial ascendente a 40 billones de dólares.<sup>6</sup> Los ingresos medios *per cápita* resultantes en los países de ingresos altos - 32.000 dólares - fueron 21 veces superiores a la media de 1.500 dólares en los países de ingresos medios, y esa relación de 21:1 ha permanecido estable durante el último cuarto de siglo (Martin et al., 2006).

La migración es una respuesta ya antigua a las variaciones en la oportunidad económica, la seguridad y otros factores, pero el cruce de fronteras internacionales es un fenómeno relativamente reciente, ya que las fronteras internacionales se han multiplicado junto con el pronunciado aumento del número de Estados independientes que integran la comunidad internacional tal como hoy se la conoce.<sup>7</sup> El número de migrantes internacionales también se ha duplicado durante los dos últimos decenios, alcanzando la cifra de 191 millones en

<sup>4</sup> La migración laboral de temporada es también, por definición, de carácter temporal, y muchas de las cuestiones de política que se examinan más adelante y en el Capítulo 11 en relación con la migración laboral temporal, se aplican a la movilidad con fines de trabajo de temporada que, sin embargo, tiene ciertas características distintivas. Un factor importante es que la migración laboral de temporada comprende particularmente los movimientos de corto plazo (3 a 9 meses), que dependen del carácter del ritmo natural de las temporadas, como la época de siembra o de cosecha en la agricultura, y de la demanda de trabajadores en el sector de la hostelería, especialmente durante las temporadas altas del año (por ejemplo, durante el invierno en los centros de esquí, y en los meses del verano en los centros de veraneo de la costa de Europa).

<sup>5</sup> Los jóvenes son los que más suelen atravesar las fronteras por haber invertido la menor cantidad de recursos financieros en trabajos y carreras profesionales en sus países de origen y disponer de más tiempo para recuperar en el extranjero su “inversión en la migración”.

<sup>6</sup> En condiciones de paridad del poder adquisitivo, en las que se tienen en cuenta las diferencias nacionales en el costo de la vida, la renta nacional bruta mundial fue de 56 billones de dólares, incluido el 55 por ciento en los países de ingresos altos.

<sup>7</sup> De tan sólo un pequeño número de Estados independientes reconocidos a comienzos del siglo XX, el número de países de la comunidad internacional como hoy la conocemos sumaba 193 en 2007, año en que el *CIA World Factbook* enumeró 193 “Estados independientes”, uno en el rubro de “otros” y seis bajo otras entidades (CIA, 2007).

2005 (Naciones Unidas, 2006). Como se indica en el Cuadro 3.1, alrededor de 62 millones de migrantes se trasladaron en dirección Sur-Norte, es decir, de un país en desarrollo a un país desarrollado, 61 millones se trasladaron en dirección Sur-Sur, 53 millones se desplazaron en dirección Norte-Norte, y alrededor de 14 millones de migrantes se desplazaron en dirección Norte-Sur.<sup>8</sup>

**Cuadro 3.1:**  
**Migrantes en 2005 (en millones)**

Origen	País industrializado	País en desarrollo
País industrializado	53	14
País en desarrollo	62	61

*Fuente: Naciones Unidas, 2006.*

Dado que aproximadamente la mitad de esos migrantes son absorbidos en la fuerza laboral de los países de destino, los 60 millones de trabajadores migrantes en los países de ingresos altos representan una media del 12 por ciento de la fuerza laboral local (OIT, 2004). La distribución de la fuerza laboral integrada por 31 millones de trabajadores migrantes que se desplazan en dirección Sur-Norte es muy distinta de la que corresponde a los países de destino: el 40 por ciento de los 3.200 millones de trabajadores en todo el mundo está en el sector de la agricultura, el 20 por ciento en la industria y la construcción, y el 40 por ciento en los servicios (Banco Mundial, 2006b), y los trabajadores migrantes de los países en desarrollo provienen en gran medida de sociedades que se caracterizan por la distribución 40:20:40. En los países industrializados sólo alrededor del 3 por ciento del total de la fuerza laboral está en el sector de la agricultura, el 25 por ciento en la industria y el 72 por ciento en los servicios (OCDE, 2005). Sin embargo, un análisis más detenido de la distribución de los trabajadores migrantes en esos países indica

que un 10 por ciento está en la agricultura, el 40 por ciento en la industria y la construcción, y el 50 por ciento en los servicios (OCDE, 2006) (Cuadro 3.2).

**Cuadro 3.2:**  
**Los Migrantes y los Trabajadores Locales por Sectores, Distribución Porcentual**

	Agricultura	Industria	Servicios
Países industrializados	3	25	72
Países en desarrollo	40	20	40
Migrantes en países industrializados de acogida	10	40	50

*Nota:*

*Industria incluye el sector de la construcción.*

*Fuentes: OCDE (2005), (2006), Banco Mundial (2006b).*

La diferencia en la distribución de los trabajadores migrantes refleja los tres tipos de empleadores y las respectivas demandas de trabajadores migrantes en: a) industrias en declive – tales como la agricultura, las manufacturas ligeras, la industria de las prendas de vestir; b) las industrias que no se pueden desplazar, como la de la construcción; y c) los servicios en todos los niveles de la escala de calificaciones, desde la TI y la atención de la salud hasta el trabajo doméstico y los servicios de conserjería.

Los trabajadores migrantes de los países en desarrollo que se trasladan a los países industrializados también tienen características personales que los diferencian de los adultos nacidos en el país de destino. Sin duda el factor más importante que determina las ganancias individuales en los países industrializados es el relativo a los años de educación. En la mayoría de los países en desarrollo, la distribución de adultos según años de educación tiene forma piramidal, con unas pocas personas con un buen nivel de educación en la parte superior, y la mayoría de los trabajadores que no poseen un certificado o un diploma de educación secundaria agrupados en la parte inferior.

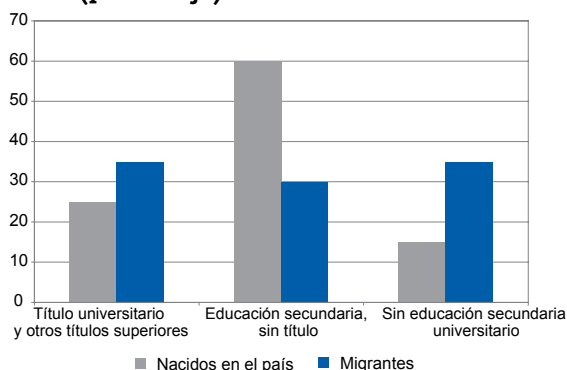
Un gráfico que indique los adultos nacidos en países de renta alta según los años de educación tiene

<sup>8</sup> Estimaciones de contingentes correspondientes a 2005, lo que significa que los migrantes pueden haber llegado recientemente, o decenios atrás.

forma de diamante. Alrededor del 25 por ciento tiene título universitario, el 60 por ciento tiene certificado de educación secundaria y el 15 por ciento no posee certificado ni diploma de estudios secundarios. Los migrantes de los países en desarrollo que se encuentran en los países industrializados también difieren de los adultos en el país de origen y en el extranjero, ya que su distribución se asemeja a un reloj de arena cuando se tienen en cuenta los años de instrucción. Alrededor del 35 por ciento tiene título universitario, el 30 por ciento tiene un certificado de educación secundaria y el 35 por ciento no ha cursado estudios secundarios (Gráfico 3.1). La migración internacional de los países en desarrollo a los países industrializados toma a las personas de los extremos superior e inferior de una distribución piramidal y los añade a la parte superior e inferior de una distribución en forma de diamante.

**Gráfico 3.1:**

**Adultos Nacidos en el País y Migrantes en los Países Industrializados, por Nivel de Estudios, 2005 (porcentaje)**



Los migrantes de los países en desarrollo del extremo superior de la pirámide de educación suelen ser profesionales y estudiantes, y la mayoría pasa a ser residentes legales de los países industrializados. Durante los últimos dos decenios, casi todos los países industrializados han facilitado el ingreso de profesionales extranjeros en calidad de estudiantes (véase el Capítulo 4), trabajadores temporales y

colonos. Sin embargo, la mayoría de los trabajadores del mundo y la mayoría de los trabajadores migrantes del mundo poseen un bajo nivel de calificaciones, y una cuestión de fundamental importancia en la migración laboral es determinar si conviene el desplazamiento de un mayor número de trabajadores poco calificados de los países en desarrollo a los países industrializados, y cómo debe realizarse.

### 3.2 Distribución Regional

Aunque la mayoría de las corrientes de migración laboral temporal se dirigen de los países en desarrollo a los países desarrollados de la OCDE en Europa, América del Norte, Australia y Nueva Zelandia, y al Asia Oriental, es decir, al Japón y la República de Corea (Corea del Sur), también hay importantes movimientos regulares entre los países en desarrollo, particularmente de los países de Asia Meridional y el Sudeste de Asia a los Estados productores de petróleo del Consejo de Cooperación del Golfo (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2004) y dentro de África Meridional y América Latina.<sup>9</sup>

Según las estadísticas de la OCDE, el número de permisos de trabajo temporales concedidos a los trabajadores extranjeros admitidos para trabajar en varios países de la OCDE registra un aumento constante desde 2000. Entre 2003 y 2004, los permisos de ingreso temporal con fines de trabajo aumentaron en un 7 por ciento (OCDE, 2006), y esos niveles permanecieron bastante estables durante 2005, con la admisión de alrededor de 1,8 millones de trabajadores migrantes temporales en los países de la OCDE (OCDE, 2007).<sup>10</sup> El Cuadro 3.3 indica las

<sup>9</sup> En las subsecciones que figuran a continuación se ofrece una visión general de las tendencias de la migración laboral temporal y datos en determinadas regiones del mundo, con particular referencia a los trabajadores poco calificados y semicalificados. En la parte denominada Panorama Regional, que figura en la parte final del Informe, se proporciona mayor información al respecto.

<sup>10</sup> Estas cifras, sin embargo, no abarcan la libre movilidad laboral de los nacionales de la UE dentro de la UE, ni los recientes e importantes movimientos desde los nuevos países que han accedido a la UE, ni los movimientos temporales asociados al acuerdo de libre circulación de trabajadores concertado entre la UE y Suiza (OCDE, 2007).



entradas de trabajadores temporales a determinados países de la OCDE en las principales categorías. Aunque es más probable encontrar migrantes altamente calificados en la categoría de transferencia de personal dentro de una misma empresa y de trabajadores temporales generales, los migrantes poco calificados y semicalificados dominan entre las categorías de trabajadores de temporada, los viajeros en vacaciones que desempeñan un trabajo y los pasantes. Los viajeros en vacaciones, que trabajan al mismo tiempo, son un grupo específico de personas que se dirigen principalmente a Australia, Nueva Zelanda y el Reino Unido, y que se examina en el Capítulo 5. Con respecto a los pasantes, los programas de pasantías del Japón y la República de Corea por lo general se han considerado como “una forma disfrazada de migración de personas con menos calificaciones” (OCDE 2007: 52). En el Japón, un número cada vez mayor de esos pasantes se quedan en el país con la intención de conseguir trabajo tras finalizar la pasantía (32.000 en 2005), mientras que en Corea del Sur la introducción del sistema de permisos de trabajo, orientado principalmente a las ocupaciones que requieren menos calificaciones, significa que la admisión para desempeñar un trabajo temporal se concede ahora a través de esa vía (60.000 en 2005) (OCDE, 2007).<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Véase también el Capítulo 8, en el que se examinan los problemas históricos del sistema de pasantes industriales (ya suprimido y sustituido por el sistema de permisos de trabajo) en Corea del Sur, en términos del aumento de la migración laboral irregular.

A excepción de los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo, donde la población de extranjeros supera en cantidad a los ciudadanos,<sup>12</sup> los contingentes de trabajadores temporales extranjeros son generalmente pequeños en relación con el tamaño del mercado laboral del país de destino (Nonnenmacher, 2007).

Si bien en términos mundiales la relación de mujeres migrantes a hombres migrantes es de casi 50:50, la OIT (2003) observa que, en los últimos tiempos, la mayoría de las mujeres migrantes están en la categoría de migración temporal, siendo los principales polos de atracción el Oriente Medio (incluidos los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo), Asia Oriental y el Sudeste de Asia. La migración laboral femenina se caracteriza, en particular, por su concentración en un número muy limitado de ocupaciones con predominio de mujeres (fundamentalmente trabajos con bajo nivel de calificaciones) vinculadas a las funciones tradicionales de los géneros, como el trabajo doméstico (véase el Recuadro 3.2) y a las actividades del sector del “espectáculo”. Además, “aunque esos trabajos no necesariamente tienen un elemento de explotación, las circunstancias del propio trabajo suelen dar lugar a un alto grado de vulnerabilidad al abuso y la explotación, e incluso al trabajo forzoso y la esclavitud.” (OIT, 2003: 11).

<sup>12</sup> Por ejemplo, Ruhs y Martin (2006) observan que los migrantes constituyen más del 95 por ciento de la fuerza laboral del sector privado de Kuwait (citando estadísticas del Instituto de Estudios Bancarios de Kuwait; véase <http://www.kibs.org/eco/ecokmain.htm>).

## Recuadro 3.2

### Las Mujeres Migrantes en el Trabajo Doméstico

Con el fin de dar una idea de la importancia de las mujeres migrantes en el trabajo doméstico, se citan aquí algunas cifras: en la Región Administrativa Especial de Hong Kong, las trabajadoras domésticas migrantes eran más de 202.900 en 2000; entre 1999 y junio de 2001, 691.285 mujeres indonesias abandonaron el país (lo que representa el 72 por ciento del total de los migrantes de Indonesia) para trabajar principalmente como empleadas domésticas en el extranjero; en Malasia había 155.000 trabajadoras domésticas migrantes en situación legal (y muchas más en situación de indocumentadas) en 2002; en Italia, el 50 por ciento del número estimado de un millón de trabajadoras domésticas son ciudadanas de países no miembros de la UE, y se estima que en Francia más del 50 por ciento de las migrantes realizan tareas domésticas.

**Fuente:** Datos adaptados de publicaciones de la OIT (2003:11) (notas de pie de página omitidas).



**Cuadro 3.3:****Entrada de Trabajadores Temporales en Determinados Países de la OCDE por Categorías Principales, 2003-2005 (miles)**

	Pasantes			Visitantes que Desempeñan Trabajo			Trabajadores de Temporada			Transferencia de personal en una misma empresa			Otros Trabajadores Temporales		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005
Australia	6,9	7,0	7,0	88,8	93,8	104,4							56,1	58,6	71,6
Austria	1,7	0,8					17,5	15,7		0,2	0,2		10,5	9,8	
Bélgica							0,4	1,0	2,7				1,2	0,5	2,8
Canadá							18,7	19,0	20,3	3,8	4,2	4,5	52,1	55,8	
Dinamarca	1,4	1,5	1,9										3,6	3,4	2,6
Francia	1,0	0,5	0,4				14,6	15,7	16,2				10,2	10,0	10,5
Alemania	2,3	2,3					309,5	324,0	320,4	2,1	2,3		43,9	34,2	21,9
Italia				0,1	0,3	0,4	68,0	77,0	70,2						
Japón	64,8	75,4	83,3							3,4	3,6	4,2	143,7	146,6	110,2
República de Corea	55,8	46,7	51,6							7,8	8,5	8,4	7,2	8,3	11,9
Países Bajos													38,0	44,1	46,1
Nueva Zelandia	2,0	2,4	1,8	20,7	21,4	29,0			2,9				40,3	43,7	44,3
Noruega	0,5	0,5	0,3				17,9	25,4	20,9				2,5	2,1	1,1
Suecia							7,3	4,9	5,9				2,6	3,4	2,2
Suiza	0,4	0,4	0,3							14,4	7,5	1,8			
Reino Unido				46,5	62,4	56,6		19,8	15,7				98,0	113,4	111,2
Estados Unidos <sup>13</sup>	1,4	1,4	1,8				29,9	31,8	31,9	57,2	62,7	65,5	192,5	221,8	218,6

**Nota:**

Las categorías de trabajadores temporales pueden variar de un país a otro. En el presente Cuadro sólo se presentan las categorías principales de trabajadores temporales. Los datos correspondientes a los trabajadores temporales generalmente no abarcan a los que pueden acogerse a un acuerdo de libre circulación.

**Fuente:** OCDE (2007: 52), datos recogidos de información sobre permisos de residencia y de trabajo

<sup>13</sup> Nota del autor: Los pasantes en calidad de migrantes temporales en los Estados Unidos no son comparables con los pasantes en otros países, particularmente en el Japón y Corea del Sur.

### a) Asia Oriental y Sudoriental y el Oriente Medio

En toda la región de Asia Oriental, Asia Sudoriental y el Oriente Medio puede apreciarse un aumento del número de trabajadores migrantes temporales. En 2004, 146.000 trabajadores temporales fueron admitidos en el Japón en comparación con 114.300 en 2000, aunque la admisión en 2005 bajó a 110.200 (OCDE, 2007). Sin embargo, el número de pasantes admitidos ha estado aumentando constantemente (54.000 en 2003, 75.400 en 2004, 83.300 en 2005)

(OCDE, 2007). Los contingentes de trabajadores temporales extranjeros en Asia Oriental también han aumentado, particularmente en Corea del Sur y Taiwán, Provincia de China, donde se registró un aumento del 50 por ciento, que luego se duplicó entre 2000 y 2004 (Abella, 2006: Cuadro 3.4). En el Japón, sin embargo, el número total de trabajadores extranjeros, incluidas diversas categorías de migrantes temporales, es relativamente bajo, estimándose en alrededor de 650.000 a fines de 2005, o menos del 1 por ciento de la fuerza laboral (OCDE, 2007). El Cuadro 3.4 incluye estimaciones de los

migrantes indocumentados que predominan en muchos sectores de trabajos en los que se requiere un nivel bajo o medio de calificaciones (como la construcción) en Malasia y Tailandia.

En los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo, el número de trabajadores extranjeros por contrata

aumentó en un 2,5 por ciento anual entre 1985 y 2000, aunque esa tasa de aumento es relativamente pequeña en comparación con las tasas de aumento registradas desde mediados del decenio de 1970 hasta mediados del decenio de 1980 (Abella, 2006; Cuadro 3.4).

### Cuadro 3.4:

#### Trabajadores Extranjeros Temporales en Países de Destino de Asia (estimación de contingentes)

País del Empleo	1985	1997	2000	2004
<b>Asia Oriental<sup>1</sup></b>				
Brunei			80-90.000	
China		82.000	60.000	80.000
Región Administrativa Especial de Hong Kong		171.000	217.000	217.000
Malasia		1.720.000	800.000	1.359.000
República de Corea		245.000	285.000	423.000
Singapur			612.000	580.000
Taiwán, Provincia de China		246.000	327.000	600.000
Tailandia		1.126.000	1.103.000	1.624.000
Viet Nam			30.000	
<b>Asia Occidental<sup>1 2</sup></b>				
Bahrein	99.000		180.000	
Jordania			35.000	
Kuwait	574.000		976.000	
Líbano			75.000	
Omán	91.000		55.700	
Arabia Saudita	2.722.000		3.060.000	
Emiratos Árabes Unidos	784.000		1.300.000	

#### Notas:

<sup>1</sup> Para Asia Oriental, las cifras incluyen a los titulares de permisos de trabajo y estimaciones de migrantes indocumentados. En el caso de "Asia Occidental" sólo se incluye a los titulares de permisos de trabajo.

<sup>2</sup> "Asia Occidental" es la región a que se hace referencia en el Cuadro original – abarca los países del Mashreq y los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo comprendidos en la Sección sobre el Oriente Medio del Panorama Regional (véase Asia).

**Fuente:** Adaptado de Abella (2006), con mención de fuentes del Consejo de Cooperación del Golfo, la OCDE (2003) y Hugo (2005).

Israel también es un importante país de destino de trabajadores temporales extranjeros que, desde comienzos del decenio de 1990, son admitidos en sustitución de los trabajadores palestinos. De conformidad con las estimaciones oficiales, a fines de 2003 había aproximadamente 189.000 de esos

migrantes, con muchos de ellos realizando trabajos de baja remuneración y poco prestigio. Más de la mitad de los trabajadores migrantes en Israel provienen de Asia Sudoriental: alrededor de 50.000 son filipinos, que principalmente prestan servicios de atención de salud a domicilio, hay 30.000 migrantes tailandeses,

principalmente en la agricultura, y 15.000 migrantes chinos en la construcción. También hay alrededor de 65.000 trabajadores de Europa Oriental, de los que más de la mitad son rumanos que trabajan sobre todo en la construcción. Una tercera parte de los migrantes son mujeres que trabajan principalmente prestando servicios de atención de salud a domicilio (Kruger, 2006).

**b) Países de inmigración tradicionales:  
Australia, el Canadá, los Estados Unidos y  
Nueva Zelandia**

En los sistemas de admisión de los países de inmigración tradicionales, que principalmente se orientan hacia la migración permanente con fines de trabajo, la migración laboral temporal sigue siendo, no obstante, una característica importante cuyo propósito es subsanar la escasez de mano de obra en determinados sectores (Cuadro 3.5). En los períodos 2004-2005 y 2005-2006, esos países recibieron aproximadamente 1,14 y 1,24 millones de trabajadores migrantes temporales (incluidos los familiares a cargo) respectivamente, y esas cifras están en constante aumento.

**Cuadro 3.5:**  
**Migración Temporal con Fines de Trabajo hacia  
Australia, el Canadá, Nueva Zelandia y los  
Estados Unidos, 2004-2006**

	2004-2005	2005-2006
Australia <sup>1</sup>	100.758	118.181
Canadá <sup>2</sup>	93.481	99.141
Nueva Zelandia <sup>3</sup>	118.460	142.536
Estados Unidos <sup>4</sup>	831.715	883.706

**Notas:**

<sup>1</sup> Cifras correspondientes a los años fiscales 2004-2005 y 2005-2006, respectivamente, en relación con la emisión de visados de residencia temporal (visados otorgados en función de calificaciones, factores sociales y culturales, relaciones internacionales y otros), pero con exclusión de los visados para visitantes que realizan trabajo (véase el Capítulo 5).

<sup>2</sup> Cifras correspondientes a 2004 y 2005, respectivamente.

<sup>3</sup> Cifras correspondientes a los años fiscales 2004-2005 y 2005-2006, respectivamente, en relación con las solicitudes de trabajo y con inclusión de personas jóvenes empleadas en el marco de Programas de visitantes que desempeñan un trabajo, establecidos con determinados países, que se describen en el Capítulo 5. Se incluyen allí los solicitantes principales y los solicitantes secundarios. Las solicitudes también incluyen a las personas que solicitan más de un solo visado o permiso en un determinado año.

<sup>4</sup> Cifras correspondientes a los años fiscales 2004 y 2005, respectivamente, incluidos cónyuges e hijos, pero con exclusión de personal transferido dentro de una misma empresa (visados L-1) y extranjeros que ingresan en los Estados Unidos para adquirir experiencia en el trabajo (visitantes en programas de intercambio - visados J-1).

**Fuentes:** DIMA (2006), CIC Canadá (2006), Immigration New Zealand (2007), Oficina de Estadísticas de Inmigración de los Estados Unidos, (2006).

Aunque la migración laboral de temporada no es algo común en la región de Asia y el Pacífico, en abril de 2007 el Gobierno de Nueva Zelandia inició un Plan de Trabajo de Temporada para los habitantes de las Islas del Pacífico, en colaboración con el Banco Mundial. Su propósito es autorizar que un máximo de 5.000 habitantes de las islas del Pacífico, poco calificados o semicalificados, puedan realizar determinados trabajos en el sector de la agricultura que han quedado vacantes por la salida de trabajadores locales (véase el Recuadro 3.3).

### Recuadro 3.3

#### Ampliación de las Oportunidades de Trabajo para los Habitantes de las Islas del Pacífico a Través de la Movilidad Laboral

En un mundo en rápida globalización, la competitividad económica de varios países se está viendo cada vez más afectada por el limitado tamaño de su mercado territorial y su ubicación geográfica distante, y por el hecho de que la rápida erosión de las preferencias comerciales ya no basta para apoyar la competitividad. Por otro lado, la ayuda económica internacional, que permitió el desarrollo y la construcción de la infraestructura local y la prestación de importantes servicios, posiblemente no podrá mitigar ya sus crecientes desventajas en materia de costos. En consecuencia, para que las economías insulares pequeñas y alejadas sean viables, son importantes la integración económica y la diversificación de las exportaciones – particularmente en los mercados especializados que pueden superar las limitaciones del reducido tamaño. La facilitación de la movilidad laboral puede considerarse como una respuesta a ese tipo de mercado especializado.

No cabe duda de la importancia y urgencia de la movilidad laboral para los países de las islas del Pacífico, que tienen un elevado índice de desempleo y crecimiento demográfico y cuya creación de trabajo está limitada por los problemas combinados que representan la demografía, el tamaño y la geografía. Con una creciente población joven (que actualmente representa casi el 40 por ciento del total) y escasas oportunidades de trabajo, el riesgo de inestabilidad social también es mayor. Mejores oportunidades para los trabajadores locales, en particular en los segmentos inferiores del mercado laboral, ampliarían las oportunidades de trabajo en las islas del Pacífico y ayudarían a ofrecer beneficios en materia de desarrollo para el país de origen. La política migratoria ya no es una cuestión de política interna, sino de desarrollo internacional con resultados potencialmente muy positivos para las personas pobres si se gestiona y aplica adecuadamente.

El reciente Informe sobre migración del Banco Mundial (2006) ofrece un detallado análisis de las oportunidades y limitaciones de la integración del mercado laboral en la región del Pacífico. En primer lugar, el Informe realiza proyecciones demográficas que indican una coincidencia de exceso de oferta de mano de obra en las economías de las Islas del Pacífico y exceso de demanda de mano de obra en muchos países industrializados de la región del Pacífico y los alrededores, lo que puede preparar el camino para movimientos laborales mutuamente beneficiosos en la región.

Los nuevos datos sobre las familias, recogidos para el Informe, indican que las remesas han ayudado a reducir la pobreza y mejorar la distribución de los ingresos en Fiji y Tonga. Las remesas se utilizan para financiar los gastos de educación y como capital inicial para actividades comerciales, a la vez que son una protección y reserva de emergencia para las poblaciones pobres y vulnerables. Las familias que no tienen familiares migrantes que envíen remesas también se benefician de esos envíos a través de la expansión de la economía y la capacidad productiva locales. Además de ser una fuente de remesas, en otras partes del mundo existen pruebas en el sentido de que la movilidad laboral de las personas poco calificadas puede ayudar a mejorar la equidad social en los países de origen, reducir las tensiones sociales y crear un mayor grupo de interesados en el crecimiento económico y la reforma del gobierno.

Aunque cada vez se reconocen más los beneficios económicos de la inmigración para los países de destino, el aumento de la inmigración a los países industrializados, especialmente de trabajadores poco calificados, sigue siendo un tema socioeconómico de carácter delicado. La mayoría de esas inquietudes pueden abordarse eficazmente por conducto de planes laborales meticulosamente diseñados. Por lo tanto, el análisis que se presenta en el Informe se basa en la experiencia a escala mundial y llega a la conclusión de que si se quiere que los planes de trabajo temporal alcancen buenos resultados, especialmente para los trabajadores poco calificados, lo más conveniente es que formen parte de acuerdos bilaterales que permitan un alto grado de flexibilidad y se puedan adaptar a las necesidades de las partes interesadas. Para que esos planes funcionen con éxito, es necesario prestar atención a cuatro factores: **la selección de los trabajadores**, de modo que se asegure que sus aptitudes correspondan a los requisitos de los trabajos disponibles y se evite la contratación de trabajadores cuyas calificaciones estén por encima de lo requerido y que probablemente no hagan el mejor uso del sistema; **el movimiento circular de los trabajadores**, que permita a los trabajadores visitar sus países de origen, regresar luego a sus antiguos puestos de trabajo o desempeñar otros, lo que ayuda a limitar el incentivo de violar el acuerdo quedándose más allá del tiempo autorizado; **la participación de los empleadores en la financiación de los gastos** con el fin de reducir, por ejemplo, la carga financiera de los costos de viaje del migrante, restando atractivo así a la posibilidad de una permanencia no autorizada; y **la viabilidad comercial** para asegurar que

los planes continúen siendo impulsados por el sector privado (y no por la intención de llenar cuotas) y reflejen las condiciones de los mercados laborales de los países de acogida.

Las conclusiones y recomendaciones del Informe se han dado a conocer ampliamente en la región del Pacífico tras su publicación en agosto de 2006. El nuevo Gobierno de Nueva Zelanda decidió emprender un nuevo Plan de trabajo de temporada en abril de 2007. En el marco de la nueva política, hasta 5.000 habitantes poco calificados y semicalificados de las islas del Pacífico pueden realizar trabajos de temporada en las industrias de la horticultura y la viticultura, que han quedado vacantes con la salida de trabajadores locales. El Banco Mundial ha estado colaborando estrechamente con los principales interesados directos en relación con el diseño operativo de los acuerdos bilaterales y planes experimentales que incorporen y reflejen las mejores prácticas y la experiencia adquirida en la aplicación de programas semejantes relativos a los trabajadores temporales. El Banco Mundial, junto con otros donantes, está coordinando proyectos de asistencia técnica para el fortalecimiento institucional de los países miembros de la región del Pacífico, que les permitan facilitar, reglamentar, gestionar y obtener los beneficios de la migración laboral temporal. El Banco también está prestando asistencia técnica para facilitar el comercio en la región; sin embargo, en realidad la liberalización de los movimientos laborales puede ser mucho más ventajosa para algunas de las economías insulares pequeñas y distantes que la mayor liberalización del comercio únicamente. Como seguimiento del Informe, el Banco Mundial encabeza también un grupo directivo en el que participan interesados directos de los sectores público y privado con el objeto de continuar reduciendo los costos de las transferencias de remesas que siguen siendo demasiado elevados en la región del Pacífico.

**Fuente:** Manjula Luthria, Economista Principal, Banco Mundial, Región de Asia Oriental y el Pacífico.

En 2005, la mayoría de los trabajadores migrantes temporales en el Canadá provenía de tres países de la UE; de un total de 17.447 trabajadores de la UE que habían emigrado al Canadá, 7.582 provenían de Francia; 7.263 del Reino Unido y 2.602 de Alemania; mientras que 16.332 provenían de los Estados Unidos y 12.610 de México (*CIC Canadá*, 2006), y la mayoría de los migrantes mexicanos eran trabajadores agrícolas poco calificados empleados en el marco del Programa canadiense para trabajadores agrícolas de temporada (Brem, 2006).<sup>14</sup> Además, recientemente el Gobierno canadiense introdujo un nuevo proyecto denominado *Low Skill Pilot Project* en el marco de su Programa para trabajadores extranjeros temporales, que autoriza la admisión y el empleo de trabajadores poco calificados por un máximo de dos años para cubrir situaciones urgentes de escasez de mano obra, particularmente en la región occidental del país. Los empleadores deben obtener una Opinión del Mercado Laboral positiva (véase el Capítulo 11), que incluye el pago del mismo salario a los migrantes que el que se paga a otros trabajadores, generalmente superior al

salario mínimo. Además, los empleadores tienen que sufragar los gastos de viaje hacia y desde el Canadá y los costos del seguro de salud de sus trabajadores; asimismo, deben confirmar la disponibilidad de alojamiento adecuado y a precio módico (HRSDC Canada, 2007; Bart, 2007).<sup>15</sup> Aunque los cambios en el Programa canadiense para trabajadores extranjeros han tenido una buena acogida entre los empleados y sus representantes, subsisten obstáculos para asegurar que los trabajadores puedan entrar rápidamente en funciones cuando hay escasez de mano de obra, como los retrasos en la tramitación de las opiniones del mercado y de los visados, las dificultades para que los empleadores encuentren alojamiento adecuado y de bajo costo para sus trabajadores y los costos de anunciar los puestos de trabajo vacantes y sufragar los gastos de viaje (Carlson, 2007).

<sup>14</sup> En 2004, llegaron al Canadá 11.494 trabajadores temporales de México (*CIC Canadá*, 2006), de los cuales 10.777 eran trabajadores agrícolas de temporada (Brem, 2006).

<sup>15</sup> El Proyecto se modificó en febrero de 2007 con el propósito de que los empleadores pudieran mantener a sus trabajadores por un máximo de dos años en lugar de uno, antes de que el trabajador estuviese obligado a volver a su país de origen. Tras un intervalo de cuatro meses en su país, el trabajador puede solicitar un nuevo permiso de trabajo (*CIC Canadá*, 2007; <http://www.cic.gc.ca/English/work/low-skill.asp>).

En los Estados Unidos, las dos categorías más grandes de personas que ingresaron con visados de trabajo temporal<sup>16</sup> en el año fiscal 2006 fueron 431.853 personas en ocupaciones altamente especializadas (visados de tipo H-1B)<sup>17</sup> y 180.503 trabajadores de temporada, que comprendían 46.432 trabajadores agrícolas de temporada (visados de tipo H-2A), 97.279 trabajadores no agrícolas (visados de tipo H-2B) y 36.792 trabajadores que retornaron con visados H2-B (visados de tipo H-2R) (Oficina de Estadísticas de Inmigración de los Estados Unidos, 2007); esos datos se refieren a las admisiones, no a los individuos, de modo que la misma persona que entra en los Estados Unidos y sale del país en el transcurso de un año es contada más de una vez. En contraste con la admisión con fines de residencia permanente, en la que hay un predominio de mujeres, los hombres fueron la mayoría en la admisión de no inmigrantes en 2006 (53%) (Oficina de Estadísticas de Inmigración de los Estados Unidos, 2007).

### c) Europa

En Europa también se registran importantes corrientes de migración laboral temporal dentro de la Unión Europea, principalmente desde los nuevos Estados miembros de Europa Central y Oriental hacia Irlanda y el Reino Unido. La gran mayoría proviene de Polonia, pero una gran cantidad también proviene de Eslovaquia y de los Estados del Báltico,

especialmente Letonia y Lituania, y muchos de ellos realizan trabajos que requieren un nivel bajo o medio de especialización. Entre el 1º de mayo de 2004 y el 31 de marzo de 2007, el Reino Unido registró un total acumulativo de 630.000 solicitudes de trabajo en el Plan de Registro de Trabajadores. La mayor cantidad de solicitantes aprobados provenían de Polonia (65 por ciento del total), siguiendo a continuación los migrantes de Lituania y Eslovaquia (10%).<sup>18</sup> El mayor porcentaje de trabajadores registrados eran personas jóvenes (el 82 por ciento, de edades comprendidas entre los 18 y 34 años), con una relación de hombres a mujeres de 57:43. Durante el mismo período, los cinco principales sectores de empleo de trabajadores fueron la administración, los negocios y la gestión (37%), la hostelería y los servicios de atención de comidas a domicilio (20%), la agricultura (10%), la manufactura (7%), y los alimentos y la elaboración de pescados y carne (5%). En la lista anteriormente mencionada, el término “Gestión” podría inducir a una interpretación errónea, ya que la mayoría de los trabajadores de ese sector trabajan para agencias de contratación y, por lo tanto, pueden desempeñar una gran variedad de ocupaciones (Ministerio del Interior del Reino Unido, 2007).

Una de las principales características de la migración laboral temporal de personas con baja calificación en Europa es el trabajo de temporada (Cuadro 3.3), particularmente en los países del sur de Europa, Alemania, Austria, Francia, Noruega y el Reino Unido. Alemania, por ejemplo, tiene un programa de relativamente gran escala que, sobre la base de acuerdos bilaterales, proporciona más de 300.000 trabajos de temporada anualmente hasta por un período de cuatro meses en los sectores de la agricultura, la silvicultura y la hostelería a trabajadores migrantes de Europa Central y Oriental (Ministerio Federal del Interior, 2007; Cuadro 3.3). Un reciente acontecimiento, sin duda

<sup>16</sup> “No inmigrantes” en los Estados Unidos son aquellos extranjeros que desean entrar en el país temporalmente con un propósito definido (por ejemplo, turismo, negocios, estudio, empleo temporal) (Oficina de Estadísticas de Inmigración de los Estados Unidos, 2007).

<sup>17</sup> En 2005 se disponía de 65.000 visados H-1B para personas que eran solicitantes por primera vez, más 20.000 visados para extranjeros con títulos avanzados otorgados por universidades de los Estados Unidos, y un número ilimitado para instituciones sin fines lucrativos, tales como universidades. Los visados de tipo H-1B generalmente se agotan mucho antes de que finalice el año fiscal. Un proyecto de ley sobre inmigración rechazado por el Senado en junio de 2007 (el proyecto de ley SKIL – destinado a personas que pueden aportar conocimientos, innovación y liderazgo) habría aumentado el límite máximo de los visados H-1B a 115.000, y luego en otro 20 por ciento si todos los visados se hubiesen utilizado durante el año anterior (*Migration News*, 2007). Como se señala en el Capítulo 11, muchos titulares del visado H-1B son patrocinados también por sus empleadores para obtener el visado de inmigrante (es decir, la “Green Card”) (*Migration News*, 2006a; 2006b; 2007).

<sup>18</sup> En 2006 se aprobaron 227.710 solicitudes iniciales para tramitación: 162.390 de Polonia, 21.725 de Eslovaquia, 17.055 de Lituania y 9.485 de Letonia (Ministerio del Interior del Reino Unido, 2007).

relacionado con la considerable migración de salida de los nuevos Estados miembros de la UE hacia los antiguos países de la UE-15, es la creciente escasez de mano de obra en los países de Europa Central y Oriental, particularmente en los sectores de trabajo poco calificado y semicalificado. En 2006, la escasez de trabajadores agrícolas en Polonia llevó a la introducción de una política que permite a los agricultores contratar trabajadores de temporada de los países vecinos (Belarús, Federación de Rusia y Ucrania) por tres meses dentro de un período de seis meses, sin necesidad de permiso de trabajo (OCDE, 2007).

En los últimos años, Italia ha aplicado programas de migración laboral que abarcan tanto a los trabajadores temporales como de temporada. En el decreto de 2006 sobre fijación de cuotas, se establecieron disposiciones relativas a la entrada de 45.000 trabajadores migrantes temporales en los sectores del trabajo doméstico y la asistencia personal, y de otros 50.000 trabajadores de temporada en los sectores de la agricultura y el turismo, dentro de un contingente de migración total de 170.000 personas.<sup>19</sup>

#### d) África

En el África Subsahariana, la mayor parte de la migración laboral temporal ocurre a través de las fronteras y es circular, comprendiendo también movimientos irregulares (véanse los Capítulos 7 y 8). Se dispone de información más fiable sobre los tipos específicos de movimientos regulares en la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo, como la migración laboral por contrata a los principales centros mineros de la región (Recuadro 3.1). Aunque las cifras de contratación de mano de obra para las minas de Sudáfrica en 1990-2000 indican una reducción del número de migrantes de todos los países, con excepción de Mozambique, hubo un aumento de trabajadores extranjeros en

la industria minera, del 40 por ciento a mediados del decenio de 1980 a casi el 60 por ciento en 2000. Lesotho, Mozambique y Swazilandia son los tres principales países de origen. En 2000, esos países tenían 58.224, 57.034 y 9.360 migrantes, respectivamente (Crush y Williams, 2005). De conformidad con cifras más recientes proporcionadas por funcionarios de Swazilandia, 13.000 de sus nacionales trabajaban en minas de Sudáfrica en 2005 (MIDSA, 2007). Además de la minería, los principales sectores de trabajo de los migrantes en Sudáfrica son la construcción, el servicio doméstico y el trabajo de manufactura. La agricultura con fines comerciales es otro importante sector que da empleo a migrantes, tanto autorizados como no autorizados (Crush y Williams, 2005). Botswana y Namibia están experimentando un rápido crecimiento económico, y también son importantes países de destino en la región, principalmente de migrantes calificados de otros países de la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (MIDSA, 2007).

El número de trabajadores migrantes asiáticos regulares e irregulares en África Meridional está aumentando, como sucede con los trabajadores chinos en la industria textil de Lesotho y con los trabajadores chinos, indios y pakistaníes en Swazilandia y Tanzania, que parecen estar ocupando los puestos que han dejado vacantes los nacionales calificados y menos calificados que se trasladaron al exterior en busca de empleo. Mauricio es tanto país de origen como de destino de trabajadores migrantes (MIDSA, 2007; véase también el Recuadro 12.2).<sup>20</sup> La migración laboral en África Occidental es más compleja, y los movimientos han fluctuado en los

<sup>19</sup> Decreto del Primer Ministro DPCM No. 7 de 15 de febrero de 2006, publicado en la Gaceta Oficial de 7 de marzo de 2007.

<sup>20</sup> En Mauricio existe escasez de mano de obra en las industrias de la manufactura y la hostelería. En marzo de 2007 se concedieron 29.400 permisos de trabajo en Mauricio, principalmente a nacionales de China y la India. Sin embargo, el país está aplicando también un importante programa decenal de reforma para reestructurar la economía que, de acuerdo con estimaciones del Banco Mundial, se traducirá en la pérdida de 12.000 trabajos que requieren un bajo nivel de calificación. En consecuencia, las autoridades de Mauricio están procurando ofrecer trabajo en el extranjero para algunos de sus nacionales por conducto de programas bilaterales de migración laboral temporal (circular) (MIDSA, 2007).



últimos años debido a la desaceleración económica en países que hasta hace poco eran lugares de destino relativamente prósperos de trabajadores migrantes (por ejemplo, Côte d'Ivoire y Nigeria), y a situaciones de conflicto armado en otros (por ejemplo, Liberia y Sierra Leona) (Adepoju, 2005; véase también el Recuadro 13.2).

Se está registrando, asimismo, migración laboral dentro del Magreb y hacia esa región desde el África Subsahariana, y al parecer la mayoría de esos trabajadores son poco calificados o semicalificados (véase el Recuadro 3.4).

### Recuadro 3.4

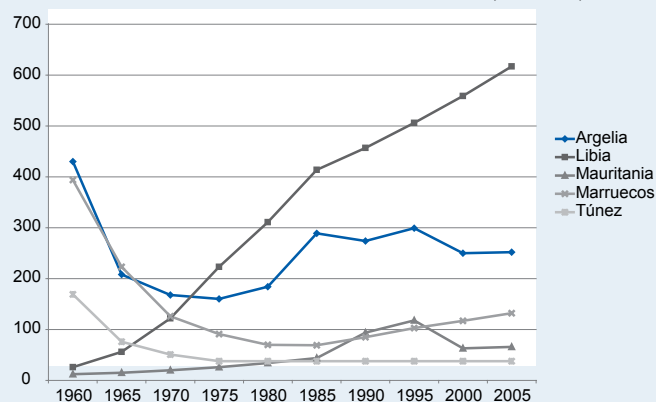
#### Movilidad de Trabajadores Calificados y poco Calificados desde el Magreb, dentro de esa Región y hacia ella

En la época inmediatamente posterior a la independencia, el mercado laboral de la mayoría de los países del Magreb se encontraba en situación de desequilibrio debido al excedente de trabajadores relativamente poco calificados y a la escasez de trabajadores calificados y altamente calificados. A causa de la proximidad geográfica y los vínculos sociales e históricos, varios países del Magreb establecieron una política de emigración con España, Francia e Italia, que comprendía la contratación de personal extranjero calificado para el desarrollo y gestión de los servicios y las empresas. Esa política llegó a su fin en el contexto de las relaciones franco-magrebíes en 1973 y de la situación de recesión mundial. Un año más tarde, otros países europeos también pusieron fin a los programas de migración laboral del Magreb.

Con respecto a la migración hacia el Magreb, los datos de 2006 de las Naciones Unidas (Gráfico 3.2) indican que de una población magrebí total de 90 millones, más de un millón eran migrantes, lo que representaba el 1,23 por ciento de la población en 2005, con la migración de mujeres representando el 40,3 por ciento. Desde el decenio de 1970, Libia es el país que cuenta con el mayor número de extranjeros en su territorio. En 2005, eran poco más de 600.000, o el 5 por ciento de la población de Libia, que sigue siendo el principal país de destino de los migrantes de otros países del Magreb.

Gráfico 3.2:

#### Evolución de la Población de Extranjeros en el Magreb entre 1960 y 2005 (en miles)



**Fuente:** Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División de Población 2006, Perfil Nacional, World Migrant Stock: The 2005 Revision Population Database, <http://esa.un.org/migration>.

El Tratado de 1989 por el que se estableció la Unión del Magreb Árabe (*l'Union du Maghreb arabe*) estipula la libre circulación de los trabajadores entre los países del Magreb. Esos países han ratificado también el acuerdo de la Liga Árabe sobre la



protección social de los trabajadores. Pero las corrientes laborales dentro del Magreb siguen siendo limitadas (con exclusión de los movimientos transfronterizos). Al no haber estadísticas detalladas para Libia y Mauritania, el análisis que se presenta a continuación se refiere a la región central del Magreb: Argelia, Marruecos y Túnez.

Las estimaciones de la migración dentro del Magreb pueden interpretarse de dos maneras. Los datos sobre la población de extranjeros en el Magreb indican una movilidad media. De un total estimado de 210.000 migrantes en 2003, se calcula que la migración dentro del Magreb representó una media del 42 por ciento, aunque con variaciones bastante grandes de un país a otro: el 59 por ciento en Túnez, el 45 por ciento en Argelia y el 25 por ciento en Marruecos. En relación con el total de la población magrebí en el extranjero, el nivel de migración dentro del Magreb fue bastante reducido. De una población total de emigrantes de 4,7 millones del Magreb, sólo 321.000 migrantes se desplazaron a otros países del Magreb, o una media del 6,8 por ciento. Túnez recibió el mayor porcentaje (9,2%) y Argelia el más bajo (3,3%) de migrantes del Magreb.

Aunque no existen datos fiables sobre los perfiles de los trabajadores del Magreb en esos países, las observaciones empíricas efectuadas en el curso de los ejercicios universitarios indican que los trabajadores que emigran a uno de los países del Magreb generalmente tienen un nivel de calificaciones que va de intermedio a bajo.

Los trabajadores que emigran a los países del Magreb se ajustan a dos perfiles contrastantes y dos categorías: los que emigran del África Subsahariana y los que llegan de países desarrollados. Los migrantes del África Subsahariana se dirigen principalmente a Libia y, como segunda opción, a Argelia, más concretamente a los *départements* del Sáhara. Un reciente estudio (CISP, 2006) sobre los migrantes subsaharianos en Argelia revela que los patrones migratorios de los trabajadores subsaharianos varían en función de su nivel de educación. Los que tienen un nivel más bajo de educación optan por trabajar en el Magreb, mientras que los que han completado la educación secundaria están allí principalmente en tránsito.

Los migrantes de los países desarrollados, es decir, de Europa y los Estados Unidos, y de Asia o del Oriente Medio, son generalmente trabajadores calificados o altamente calificados. La mayor parte de los trabajadores migrantes europeos provienen de Francia. Las estadísticas sobre los ciudadanos franceses en el extranjero indican un renovado aumento de la migración francesa a los países de África Septentrional. De 70.000 en 1984, el número de migrantes franceses en África Septentrional bajó a 46.000 en 2000, para aumentar nuevamente a casi 85.000 en 2005. La mayoría se dirigió a Argelia, donde actualmente totalizan alrededor de 40.000, es decir, un aumento en comparación con los apenas 8.000 en 1995. Alrededor del 83 por ciento de los trabajadores franceses tienen empleo en el sector terciario, el 46 por ciento son altos directivos o desempeñan funciones académicas, y el 18 por ciento son empresarios.

En los últimos años, Argelia ha estado contratando trabajadores calificados y altamente calificados, especialmente para empresas asiáticas que realizan trabajos de construcción y obras públicas, y para su programa de construcción de infraestructura. En junio de 2007, Argelia tenía 32.000 trabajadores extranjeros, de los cuales el 23 por ciento eran altos ejecutivos, el 21,7 por ciento eran directores de empresas y personal técnico superior, el 27,7 por ciento era personal técnico, el 25 por ciento eran trabajadores altamente calificados y el 1 por ciento estaba constituido por trabajadores poco calificados. Se estima que por lo menos otros 20.000 trabajadores extranjeros serán contratados en el marco de un programa para la construcción de una carretera que una las fronteras entre Túnez y Marruecos.

Este efecto de “atracción” sin precedentes que ejerce la economía argelina para los trabajadores extranjeros podría, en las circunstancias correctas, conducir a un nuevo aumento de la movilidad dentro del Magreb.

**Fuente:** Mohamed Saïb Musette, *Centre de Recherche en Economie Appliquée pour le Développement (CREAD)*, Argel, Argelia.

### e) América Central, el Caribe y América del Sur

En América Central, el Caribe y América del Sur, muchos trabajadores poco calificados y semicalificados emigran de manera irregular (por

ejemplo, trabajadores migrantes nicaragüenses a Costa Rica, migrantes haitianos a la República Dominicana y las Bahamas, y trabajadores de temporada de Bolivia y el Paraguay a la Argentina).<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Algunos de estos movimientos se describen también en el Capítulo 8.

Hay aproximadamente 500.000 trabajadores migrantes en Costa Rica (el 17 por ciento de la fuerza laboral), la mitad de ellos en situación irregular. Muchos de esos trabajadores provienen de los países vecinos, en particular de Nicaragua, y se concentran principalmente en la agricultura,<sup>22</sup> pero también en otras ocupaciones que requieren mano de obra menos calificada, como la construcción, el turismo y el servicio doméstico. Se estima que entre 50.000 y 80.000 trabajadoras migrantes laboran en situación irregular como empleadas domésticas en Costa Rica. En la República Dominicana, hay entre 500.000 y 700.000 trabajadores migrantes, principalmente haitianos, en situación irregular, la mayoría en plantaciones azucareras, pero son también cada vez más numerosos en el sector de la construcción y, en menor medida, en sectores de servicios como el turismo (Achieng, 2006). Se estima que en las Bahamas hay entre 40.000 y 50.000 haitianos, o descendientes de haitianos, principalmente en trabajos mal remunerados y que requieren un bajo nivel de calificación en los sectores de la agricultura/paisajismo, la construcción, el servicio doméstico y el comercio no estructurado (Fernández-Alfaro y Pascua, 2006). Sin embargo, una parte de la migración laboral en esta región se produce sobre una base legal y documentada, como es el caso del trabajo de temporada de los trabajadores agrícolas guatemaltecos en el sur de México. También hay desplazamientos migratorios desde la región hacia España, particularmente de la República Dominicana, Colombia y el Ecuador, facilitados por acuerdos bilaterales (véase el Capítulo 13). Los programas de regularización también son una característica común en toda la región (véase el Recuadro 8.3).

#### 4. Programas de Migración Laboral Temporal del Siglo XXI

La mayor diferencia entre los anteriores programas de migración laboral temporal y los actuales es su

ámbito y finalidad. Durante la época de los programas “Bracero” en los Estados Unidos, y de trabajadores extranjeros invitados de Alemania (*Gastarbeiter*), la práctica general era admitir a los trabajadores migrantes en el marco de un solo programa nacional principal. En la actualidad, la mayoría de los países de ingresos altos tienen múltiples programas de admisión de trabajadores extranjeros, puertas principales para los inmigrantes, puertas laterales para los trabajadores temporales y puertas traseras para los no autorizados. La razón de esos programas es muy simple: admitir a los trabajadores calificados y permitir que se establezcan, pero rotar a los migrantes poco calificados dentro y fuera del país.

Las “puertas principales” son para los extranjeros invitados a residir permanentemente, en especial los migrantes económicos o altamente calificados. Australia, el Canadá y el Reino Unido seleccionan a los migrantes principalmente sobre la base de la oferta y la demanda, que hace hincapié en características personales como la edad, la educación y las calificaciones profesionales, mientras que Alemania y los Estados Unidos favorecen un enfoque basado en la demanda, seleccionando a los migrantes que tienen una motivación económica y una oferta de trabajo. Se aprecia una cierta convergencia entre los sistemas de selección basados en un puntaje, o en la oferta, y los sistemas de selección basados en el empleador o en la demanda, ya que, por ejemplo, el Canadá concede puntos a los extranjeros que cuentan con una oferta de trabajo, los Estados Unidos dan más facilidades a los extranjeros con educación universitaria para la obtención del visado de inmigrante, y Alemania, por otro lado, exige el pago de un salario mínimo para conceder admisión en calidad de residente permanente.<sup>23</sup>

Las “puertas laterales” son para los migrantes admitidos por un período de tiempo determinado y con fines específicos, es decir, unos cuantos días por motivos

<sup>22</sup> De conformidad con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica, en 2002-2003 había 50.400 migrantes de temporada trabajando en la agricultura, de los cuales 40.900 (81%) eran indocumentados.

<sup>23</sup> Esas políticas de admisión se examinan con más amplitud en el Capítulo 11.

de turismo, o varios años para trabajo o estudio. Las puertas laterales no estaban tradicionalmente vinculadas a los canales de asentamiento a través de una “puerta principal”, como se refleja en las normas que exigían que los estudiantes extranjeros regresaran a su país de origen una vez graduados. Todo eso ha cambiado, y ahora la mayoría de los países industrializados permiten que los estudiantes extranjeros graduados trabajen y eventualmente se establezcan en el país (véase el Capítulo 4). Asimismo, esos países suelen permitir que los profesionales extranjeros ingresen como trabajadores temporales y posteriormente se establezcan en calidad de inmigrantes, lo que los convierte, de hecho, en inmigrantes a prueba. Los migrantes que utilizan la “puerta trasera” son extranjeros que, o bien entran en un país sin autorización, o entran legalmente y después violan las condiciones de su entrada, por ejemplo, un turista que acepta empleo remunerado. En los Estados Unidos y en los países de Europa Meridional, como España e Italia, muchos de los extranjeros que eventualmente obtienen el derecho a residir de manera permanente (por ejemplo en virtud de programas de regularización) llegan clandestinamente o con autorización temporal.

Los programas de migración laboral temporal de mediados del siglo XX eran de carácter “macro”, en el sentido de que había un solo programa principal por país, y la tasa general de desempleo y la tasa de trabajos vacantes desempeñaban una función decisiva para determinar la necesidad de trabajadores migrantes temporales. Los múltiples programas de hoy son de carácter “micro”, ya que intentan responder a necesidades específicas del mercado laboral, como cubrir vacantes en los sectores de la salud o la TI. Las tasas generales de desempleo y puestos vacantes tienen un papel reducido en lo que respecta a determinar la admisión en esos sectores especializados. Los servicios de contratación pública, cuyo tamaño se ha reducido, tienen menos credibilidad en la determinación de los trabajadores

extranjeros “necesarios” para cubrir las vacantes laborales.<sup>24</sup>

Dado que los procedimientos de admisión otorgan mayor peso a los empleadores para decidir qué trabajadores son necesarios, los empleadores desempeñan un importante papel en la política de admisión. En muchos países industrializados, si un empleador decide que un extranjero con educación universitaria es la persona más adecuada para llenar una vacante, el procedimiento de admisión y contratación es relativamente sencillo. Por ejemplo, los visados de tipo H-1B de los Estados Unidos, por lo general se agotan bastante antes del final del año, en parte porque el procedimiento de admisión es sencillo – la mayoría de los empleadores simplemente “acreditan” que pagarán por lo menos el salario de rigor a un extranjero con educación universitaria que desempeñe un trabajo que normalmente requiere educación universitaria. Como regla general, los procedimientos de admisión son más estrictos en el caso de trabajadores poco calificados. Por ejemplo, en el Canadá, los empleadores que desean contratar trabajadores poco calificados para que realicen labores en la agricultura, o en virtud del nuevo proyecto experimental denominado *Pilot Low Skill Project* que se examina en la Sección 3.2 b), tienen que obtener una Opinión del Mercado Laboral emitida por el Ministerio de Recursos Humanos y Desarrollo Social del Canadá. Sin embargo, en algunas regiones en las cuales la información sobre el mercado laboral indica que la demanda de mano de obra para determinadas ocupaciones es mayor que la oferta disponible, la prueba del mercado laboral no se aplica con tanto rigor. En el caso de las ocupaciones que figuran en las

<sup>24</sup> En los Estados Unidos hay principalmente dos formas de determinar si un empleador “necesita” migrantes. En virtud del proceso de certificación, el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos controla la admisión en frontera, no permitiendo el ingreso de migrantes mientras el empleador no haya realizado actividades de contratación supervisadas por el Departamento de Trabajo. En virtud del segundo proceso de acreditación, es el empleador quien controla la admisión en frontera, abriéndola mediante la acreditación de estar pagando los salarios correspondientes a las escalas vigentes, y el Departamento de Trabajo se ocupa de cualquier denuncia de violación de las normas.

Listas de Ocupaciones Bajo Presión, elaboradas por el Ministerio de Recursos Humanos y Desarrollo Social y el *Service Canada*, los empleadores no tienen que realizar actividades prolongadas y complicadas de búsqueda de trabajadores para obtener autorización para la contratación de trabajadores extranjeros (Ministerio de Recursos Humanos y Desarrollo Social, 2007), y se emiten Opiniones del Mercado Laboral de acuerdo con el número de trabajadores que necesita una determinada empresa.

### 5. La Migración de “Triple Beneficio”: Las Razones Económicas en Favor de una Mayor Migración de Trabajadores Poco Calificados y Semicalificados

El traslado de trabajadores poco calificados y semicalificados de países que pagan salarios bajos a países que pagan salarios altos puede ser una situación de “triple beneficio”, en la que los migrantes perciben mayores salarios, los países de destino cuentan con nuevas fuentes de trabajo y un PIB más elevado, y los países de origen obtienen beneficios como resultado de los trabajos que desempeñan personas que de otro modo estarían en el paro, de las remesas y del retorno. Los dos primeros “beneficios” están bien establecidos, ya que los migrantes demuestran un gran deseo de partir al extranjero al asumir los considerables riesgos del desplazamiento hacia países que pagan salarios más elevados. La mayoría de los estudios que se

han efectuado en los países de destino llegan a la conclusión de que los principales beneficiarios de la migración por razones económicas son los migrantes que perciben mayores ingresos, y que la presencia de los migrantes incrementa ligeramente los resultados económicos, aunque produce también una leve reducción de los salarios (Smith y Edmonston, 1997).

El tercer “beneficio”, el efecto de la emigración en los países de origen, ha sido foco de atención por el hecho de que el número de migrantes y de remesas está aumentando con rapidez. Recientemente, en la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (CMMI, 2005), en las negociaciones sobre el Modo 4 en el marco del AGCS de la Organización Mundial del Comercio,<sup>25</sup> en el Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración y el Desarrollo celebrado en las Naciones Unidas,<sup>26</sup> y en el Foro Mundial sobre la Migración y el Desarrollo (FMMD)<sup>27</sup> se expresó apoyo a la creencia de que un mayor volumen de migración laboral temporal de los países en desarrollo a los países industrializados puede mejorar los resultados “de triple beneficio”, citándose las remesas y las contribuciones de los migrantes que retornan y crean nuevos puestos de trabajo en el país de origen, y la diáspora que mantiene los vínculos con el país de origen (véase el Recuadro 3.5).

<sup>25</sup> Véase [www.wto.org/english/tratop\\_e/serv\\_e/serv\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/serv_e.htm).

<sup>26</sup> Véase <http://www.unmigration.org>.

<sup>27</sup> Véase el Recuadro Int. 2.

## Recuadro 3.5

### Promoción de la Migración Laboral Temporal: Respuesta Normativa de la Comunidad Internacional

#### Foro Mundial sobre la Migración y el Desarrollo (FMMD)

**“La migración de mano de obra temporal puede ser de beneficio de todos si es legal, ofrece protección y está vinculada a las necesidades laborales reales.** Es ésta una forma flexible de hacer frente a los períodos de excedente y de escasez de mano de obra en los países. Para aumentar al máximo las ventajas recíprocas de esa migración, es indispensable asegurar el acceso legítimo a un mercado laboral variado, proteger los derechos fundamentales de los migrantes, en particular los de las mujeres, y velar por el carácter temporal de la migración. A falta de un sistema multilateral funcional, en algunos países se han concertado acuerdos bilaterales que han resultado eficaces. Asimismo, los países pueden adoptar individualmente marcos institucionales

y políticos que contribuyan a alcanzar los objetivos de la migración temporal. Los acuerdos conjuntos entre países de origen y de destino, sobre todo en el caso de los migrantes menos calificados, pueden ayudar a que se apliquen las leyes para proteger a los migrantes temporales y mejorar la contribución que aportan a sus familiares y sus comunidades de origen”.

*FMMD (2008: 65).*

### **Informe del Secretario General sobre la Migración Internacional y el Desarrollo**

“84. Los programas de migración temporal, que cada vez son más numerosos, suponen una respuesta a la demanda creciente de mano de obra en los países receptores. Aunque el número de migrantes admitidos en el marco de los programas más recientes sigue siendo modesto, estas iniciativas podrían provocar sinergias beneficiosas para migrantes, países de origen y países de acogida. Gracias a estos programas, los migrantes evitan quedar al margen de la ley y los países de origen se benefician de las remesas y, en su caso, del regreso de los migrantes, siempre que la experiencia que hayan obtenido en el extranjero pueda utilizarse en el país de origen. Los países de acogida se aseguran la obtención de los trabajadores que necesitan y pueden aumentar los efectos positivos de la migración permitiendo a los migrantes permanecer durante un plazo lo suficientemente amplio como para reunir ahorros”.

*Naciones Unidas (2006: 18).*

### **Banco Mundial**

“Una mayor emigración de personas poco calificadas de los países en desarrollo a los países industrializados puede ser una importante contribución al alivio de la pobreza. Los medios más viables para incrementar esa emigración consistirían en promover programas de migración ordenada entre los países de origen y de destino que combinen la migración temporal de trabajadores poco calificados con incentivos para el retorno.”

*Banco Mundial (2006a: xi).*

### **Marco Multilateral para las Migraciones Laborales, OIT**

#### **“Capítulo IX. Migración y desarrollo**

...15. Se debería reconocer y aprovechar al máximo la contribución de las migraciones laborales al empleo, el crecimiento económico, el desarrollo y la mitigación de la pobreza, en beneficio tanto de los países de origen como de destino.

#### **Directrices**

Las siguientes directrices podrían ser útiles para dar efecto práctico a los principios anteriormente mencionados:

...

15.8. La adopción de políticas para promover la migración circular y el retorno y la reintegración en el país de origen, con inclusión de la promoción de programas de migración laboral temporal y políticas sobre visados que sean favorables a la circulación.”

*OIT (2006).*

### **Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales**

“Los Estados y el sector privado deberían considerar la opción de introducir programas de migración laboral temporal como un medio de atender a las necesidades económicas tanto de los países de origen como de los países de destino.”

*Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (2005: 16).*

## Agenda Internacional para la Gestión de la Migración

### Migración Temporal

... “La gestión eficaz de la migración temporal ofrece a los Estados la oportunidad de canalizar la migración para abordar una serie de necesidades internas y prioridades en materia de política, como las necesidades del mercado laboral a corto plazo, o la adquisición o el perfeccionamiento de las calificaciones, los conocimientos y los recursos a través de la formación y el trabajo en el extranjero. Es posible elaborar distintos criterios y condiciones para cada categoría de migración temporal. Los elementos fundamentales para que un programa de migración temporal sea amplio y equilibrado son la transparencia, la no discriminación, el orden, la eficiencia, la fiabilidad y la seguridad.

Prácticas eficaces en el ámbito de la migración temporal:

- Promover la utilización de ciertas formas de migración temporal, como la migración de corto plazo y la relacionada con algún proyecto, como medio de atender a las necesidades del mercado laboral, mejorar las competencias de los nacionales de los países de origen, especialmente de los países en desarrollo y los países con economías en transición.
- Facilitar las consultas periódicas sobre una base bilateral o multilateral para determinar y satisfacer las necesidades de migración temporal a través de canales ordenados, incluida la concertación de acuerdos bilaterales o multilaterales.
- Identificar los sectores de trabajo que se podrían calificar de adecuados para los trabajadores migrantes temporales.
- Definir las categorías de migrantes temporales según los objetivos específicos previstos, por ejemplo, comerciales, familiares, turísticos o de estudios.
- Aplicar medidas para posibilitar y facilitar la migración temporal y las entradas múltiples de corta duración, incluidos sistemas eficaces de registro y concesión de visados de entrada múltiple, sobre la base de la tecnología disponible y el intercambio de información, para turismo, negocios, visitas a familiares y otros propósitos de carácter temporal.
- Ofrecer información clara, accesible y de fácil utilización para el usuario, sobre las oportunidades de migración temporal y los requisitos necesarios, los derechos y responsabilidades de los migrantes, y sobre los medios para acceder a esa información, con inclusión de servicios como los centros de información para migrantes.
- Aplicar programas de migración temporal que ofrezcan a los migrantes temporales un estatuto jurídico seguro, con derechos y responsabilidades que reflejen su carácter temporal.
- Promover y aplicar medidas para asegurar que la migración temporal siga teniendo carácter temporal, como la de condicionar el posterior reingreso al retorno en la fecha acordada.
- En el caso de los Estados que utilizan los programas de migración temporal como una posible ruta de migración permanente, estipular condiciones claras que permitan obtener el estatuto de residente permanente a las personas que reúnan los requisitos.
- Promover una labor de recopilación y análisis de datos relativos a la migración temporal.”

*OIM/Oficina Federal Suiza sobre Migración (2005: 35-36).*

### Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (*Estudio Económico y Social Mundial 2004: la migración internacional*)

“Se reconoce ampliamente que una liberalización de la circulación de las personas (trabajadores y personas que prestan servicios) que no tenga por objeto el reasentamiento se traducirá en beneficios para la economía mundial y, especialmente, para los países en desarrollo. ... La mejora de la forma en que se gestiona la corriente de migrantes temporales es una opción prometedora. Un paso adelante sería aplicar esos planes a los menos calificados. (...) El movimiento de los trabajadores [menos calificados] de los países en desarrollo hacia los países desarrollados promete los mejores resultados porque es allí donde es mayor la diferencia entre los factores de los precios y donde existe un considerable margen para el movimiento.”

*Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (2004: 139).*

Los economistas estiman que un mayor número de trabajadores que crucen las fronteras podría significar una considerable mejora de los resultados económicos a escala mundial, ya que los trabajadores estarían en los lugares en que su productividad sería la más elevada. Uno de los primeros estudios fue realizado por Hamilton y Whalley (1984), quienes estimaron que el PIB mundial se duplicaría si la migración aumentara lo suficiente para igualar la productividad marginal del trabajo (con los salarios) en siete regiones del mundo que incluyen a 179 países.<sup>28</sup> Inclusive si la migración fuese insuficiente para igualar los salarios, el PIB mundial de todos modos aumentaría considerablemente si hubiese más migración, ya que los primeros migrantes son los que enfrentan las mayores diferencias en la productividad marginal o en los salarios y, por lo tanto, ganan muchísimo con el desplazamiento.

En su publicación *Global Economic Prospects Report 2006*, y en un artículo titulado *Economic Implications of Remittances and Migration*, el Banco Mundial (2006a) estima que si otros 14 millones de migrantes se desplazaran de los países en desarrollo a los países de renta alta, se generarían ingresos a escala mundial de más de 350.000 millones de dólares, cifra que supera los 300.000 millones de dólares de ganancias prevista en la culminación de la

ronda de negociaciones de Doha sobre el comercio.<sup>29</sup> El comunicado de prensa que acompañaba al Informe sostenía que un mayor número de

programas de migración ordenada, con inclusión de visados de trabajo temporales para migrantes poco calificados en los países industrializados (...) contribuirían a lograr importantes reducciones de la pobreza en los países de origen de los migrantes, entre los propios migrantes, en sus familias y, a medida que aumentarían las remesas, en la comunidad en general.<sup>30</sup>

Si una mayor migración laboral produce resultados de “triple beneficio”, ¿cómo debería organizarse?. “Con mucho cuidado” parecería ser la respuesta. La Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (2005: 79, para. 1.3) recomendó “programas de migración temporal cuidadosamente elaborados para atender a las necesidades económicas tanto de los países de origen como de los países de destino”. La necesidad de una cuidadosa elaboración de los programas de trabajadores migrantes temporales es especialmente urgente en países como los Estados Unidos y Alemania, donde los gobiernos no han tenido un buen historial en lo que respecta a mantener los programas de trabajadores temporales realmente de conformidad con su intención inicial, ya que los programas del pasado no funcionaron conforme a lo previsto. La comprensión de las razones por las que los programas de migración laboral temporal tienden a adquirir mayor volumen y durar más de lo originalmente previsto es un requisito previo para diseñar programas que puedan aproximarse al objetivo de añadir trabajadores temporalmente a la fuerza laboral, sin añadir personas que se establezcan como parte de la población.

<sup>28</sup> En la simulación de Hamilton y Whalley, la migración masiva para la igualación de los salarios habría añadido entre 5 y 16 billones de dólares al PIB mundial en 1977, cuando era de 8 billones de dólares. Esa simulación se basó en una serie de supuestos, incluido el pleno empleo de los trabajadores en todo el mundo, que producían un solo producto con una función de producción con elasticidad de sustitución constante entre el trabajo y el capital. Estimaron las diferencias en 1977 en la productividad marginal del trabajo en siete regiones plurinacionales y postularon que esas diferencias se debían a restricciones en la migración. Una migración que igualara la productividad marginal y los salarios (convergencia de los factores de los precios a través de la migración) daría como resultado pérdidas para los trabajadores en los países de destino y ganancias para los poseedores del capital en esos países, y efectos de distribución opuestos en los países de origen. (La suposición del pleno empleo es necesaria para justificar la igualación de los salarios y la productividad marginal; los autores suponen que la relación salario:beneficio es la misma tanto en los países ricos como en los países pobres antes de que se levanten las barreras a la migración y que el capital no se mueve aún cuando la mano de obra emigre).

<sup>29</sup> Las dos terceras partes de estos 300.000 millones de dólares de ganancias provendrían de la liberalización del comercio en el sector de la agricultura.

<sup>30</sup> Banco Mundial, “*Migration Can Deliver Welfare Gains, Reduce Poverty, Says Global Economic Prospects 2006*”, Comunicado de prensa, 16 de noviembre de 2005, en el que se cita a Uri Dadush, Director del Grupo de Estudio de las Perspectivas de Desarrollo, del Banco Mundial.



## 6. Los Problemas de la Distorsión y la Dependencia y las Posibles Soluciones

Los programas para trabajadores migrantes temporales tienden a crecer y durar más de lo previsto debido a la distorsión y la dependencia. La mayoría de los empleadores en casi todos los países de acogida no contratan trabajadores migrantes temporales. Distorsión significa que la minoría que efectivamente tiene acceso a mano de obra complementaria – los que contratan trabajadores migrantes – generalmente dispone de una limitada oferta de trabajadores poco calificados en el país y de una oferta casi ilimitada en el extranjero.

Los empleadores que contratan trabajadores migrantes temporales suelen hacerlo suponiendo que los migrantes seguirán estando disponibles, y hacen inversiones que reflejan esa suposición. Así, los agricultores que dependen de los migrantes pueden plantar árboles frutales en zonas con pocos habitantes, afirmar que se irán a la quiebra sin los migrantes para recoger sus cosechas, y oponerse a los esfuerzos para reducir el número de trabajadores migrantes porque ello reduciría el valor de su inversión. Eso es una distorsión económica, en el sentido de que algunos empleadores enfrentan más limitaciones en términos de oferta de mano de obra que otros. Los empleadores que dependen de la mano de obra migrante pueden evitar el aumento de los salarios cuando ya no se dispone de trabajadores locales o éstos rehúsan hacer el trabajo, o pueden aumentar la producción debido a su posibilidad de contratar trabajadores migrantes.

La dependencia refleja el hecho de que algunos migrantes y sus familiares, así como sus regiones y los países de origen, pueden dar por sentado que los trabajos en el extranjero, las ganancias y las remesas continuarán estando disponibles. Si se anula la oportunidad de trabajar legalmente en el extranjero, pero no se han puesto en marcha los factores denominados “3 R” (por su sigla en inglés), es decir, contratación, remesas y retorno, para eliminar o

reducir los factores que empujan a la migración, los migrantes pueden continuar migrando para evitar una reducción de sus ingresos. La mayoría de los investigadores afirman que los programas Bracero entre los Estados Unidos y México plantaron las semillas de la posterior emigración no autorizada de México a los Estados Unidos, a través de la distorsión en las zonas rurales de los Estados Unidos (la expansión de la agricultura con uso intensivo de mano de obra) y la dependencia en las zonas rurales de México (crecimiento de la población y de la fuerza laboral sin desarrollo económico) (Martin, 2003b: Capítulo 2).

Las realidades de la distorsión y la dependencia deben alentar a los gobiernos que estén considerando nuevos programas de migración laboral temporal a actuar con cautela, y a incluir mecanismos de tipo económico para minimizar la distorsión y la dependencia. Esos mecanismos incluyen impuestos para alentar a los empleadores a encontrar opciones distintas a la contratación de migrantes y la aplicación de subvenciones para alentar a los trabajadores migrantes temporales a regresar a sus países de origen como se estipula en sus contratos.

Encarar la distorsión requiere reconocer que los empleadores siempre disponen de opciones al efectuar inversiones y llenar puestos de trabajo. Llegado el momento en que corresponde al gobierno intervenir en una solicitud de contratación de trabajadores migrantes temporales, el empleador por lo general ya ha encontrado a los migrantes que le interesan, de modo que el período supervisado de contratación suele fracasar en lo que concierne a encontrar trabajadores locales. Los servicios de contratación del gobierno no están preparados para anticiparse a los empleadores en esas situaciones, que es una de las razones por las que los procedimientos de certificación de la mano de obra (es decir, las pruebas del mercado laboral y de los trabajadores residentes) pueden llegar a ser bastante polémicas, especialmente si existen elevadas tasas de desempleo en las regiones en que se intenta dar trabajo a los migrantes.



Una vez que los empleadores que recurren a los trabajadores migrantes aprenden el modo de certificar su “necesidad” de migrantes, la mayor parte de ellos supone que podrán seguir contratando trabajadores extranjeros. En consecuencia, la inversión en otras opciones puede reducirse, y las distorsiones pueden aumentar a medida que los sectores que dependen de los migrantes se alejan de los mercados laborales nacionales. Por ejemplo, la agricultura puede no ofrecer seguro de salud a sus empleados porque los jóvenes migrantes que predominan en la fuerza de trabajo de temporada prefieren el dinero en efectivo en vez de costosas prestaciones sociales, pero eso también hace que el trabajo agrícola sea menos atractivo para los trabajadores locales que sí tienen interés en esas prestaciones. Las redes que vinculan a los migrantes con los lugares de trabajo trascienden las fronteras, ya que los migrantes informan a sus amigos y familiares sobre la existencia de vacantes. Uno de los resultados es que la información sobre el mercado laboral puede circular con mucha mayor facilidad desde el lugar de trabajo de los migrantes hacia sus países de origen que a lugares cercanos en los que existe desempleo.

Las normas internacionales y las leyes nacionales generalmente exigen que los trabajadores migrantes sean tratados en pie de igualdad, es decir, que reciban los mismos salarios y prestaciones que los trabajadores locales. Una forma de minimizar la distorsión consiste en reconocer que los pagos por concepto de seguro y bienestar social incrementan los gastos generales de nómina de los empleadores entre un 20 y un 40 por ciento. Esos montos podrían deducirse de los salarios de los migrantes para igualar las condiciones entre los trabajadores migrantes y los trabajadores locales.

La participación en los impuestos sobre la nómina de los migrantes que corresponde al empleador se podría utilizar para combatir la distorsión mediante la reestructuración de los trabajos de los migrantes, como la promoción de sistemas de mecanización para economizar mano de obra. En una industria como

la agricultura, suele ser difícil que un agricultor pueda financiar o aplicar sistemas de mecanización ya que, por ejemplo, los envasadores y procesadores de melocotones quieren que la fruta se recoja a mano o por medios mecánicos, pero no de ambas maneras (Martin, 2003b: Capítulo 8). En consecuencia, un programa de mecanización financiado a través de los impuestos a la nómina podría ayudar a encontrar otros medios de trabajo distintos de la contratación de migrantes.<sup>31</sup>

La mecanización no es la única opción en relación con la contratación de migrantes. A veces, los trabajadores locales son atraídos por los “trabajos de migrantes” tras la reestructuración de esos trabajos, como ocurrió con la recolección de basura en los Estados Unidos, cuya fuerza laboral se ha “renacionalizado” con la utilización de camiones manejados por el trabajador para la recogida mecánica de la basura. En otros casos, a través de investigaciones subvencionadas se podrían desarrollar otras opciones, como ocurre con algunas personas de edad que cuentan con los servicios de migrantes que las atienden en sus domicilios, y otras personas que utilizan tecnología como cámaras conectadas a computadoras para vivir sin compañía pero bajo vigilancia por vídeo, que les permite recibir ayuda con rapidez. El axioma universal es que el mantenimiento de salarios bajos por la presencia de migrantes conducirá a nuevas formas de uso intensivo de mano de obra para poder hacer el trabajo, y que las presiones para aumentar los salarios a causa de la ausencia de migrantes promoverán el desarrollo de otros medios de sustitución de trabajadores con salarios altos.

La otra mitad de la ecuación supone ofrecer incentivos a los migrantes para que respeten las condiciones de sus contratos, lo que generalmente requiere que

<sup>31</sup> Con el propósito de reconocer la diferencia entre los sectores, se podrían establecer juntas tripartitas integradas por representantes de los empleadores, los trabajadores y los gobiernos, que decidirían el modo de invertir los fondos acumulados para reducir la dependencia en los trabajadores migrantes temporales con el correr del tiempo.

abandonen el país cuando ya no haya trabajo o sus contratos hayan expirado. Con el fin de alentar el retorno, la contribución del trabajador al pago de los impuestos a la nómina podrían reembolsarse en el momento en que el migrante devolviera su visado de trabajo al retornar a su país de origen. Dado el creciente interés mundial en utilizar las remesas para acelerar el desarrollo, los gobiernos y las instituciones de desarrollo podrían compartir los reembolsos de los impuestos a la nómina, a modo de apoyo a proyectos que permitan crear trabajo en el país de origen del migrante.

Minimizar la distorsión y la dependencia con impuestos y subvenciones no producirá los efectos deseados en los empleadores y los migrantes si sigue siendo fácil contratar trabajadores no autorizados y no se aplican las leyes laborales. Algunos empleadores contratan trabajadores no autorizados para economizar en los impuestos a la nómina, y algunos migrantes se muestran reacios a abandonar el país cuando expiran sus visados de trabajo, a pesar de las ofertas de reembolso, si creen que pueden seguir trabajando en el extranjero en situación irregular y sólo tienen pocas opciones de ganarse la vida en su país. En consecuencia, la aplicación de las leyes de inmigración y laborales es un requisito previo para el desarrollo de programas de migración laboral temporal que minimicen la distorsión y la dependencia.

## 7. Los Números Frente a los Derechos

Los nuevos enfoques de la gestión de la migración laboral temporal dan lugar a un difícil debate sobre los posibles efectos de compensación entre el número de migrantes y los derechos de los migrantes. La demanda de trabajadores migrantes depende en parte de su costo, lo que a su vez depende parcialmente de sus derechos. Si los migrantes disfrutaran de “todos los derechos” que establecen los convenios de la OIT y las convenciones de las Naciones Unidas, incluidos los derechos a prestaciones relacionadas con el

trabajo y la reunificación de la familia, su costo será típicamente más alto, y los empleadores tratarán de contratar menos trabajadores (Hasenau, 1991). Por otro lado, menos derechos y costos más bajos pueden aumentar el número de migrantes pero también dar lugar a una fuerza laboral y una sociedad estructurada en capas (Ruhs y Martin, 2006).

En la mayoría de los debates internacionales se pide un aumento del número de migrantes y también más derechos, es decir, más canales para el ingreso de trabajadores migrantes temporales en los países desarrollados y la observancia de todos los derechos establecidos en los instrumentos pertinentes de la OIT y de las Naciones Unidas relativos a los migrantes. De hecho, la mayoría de los países de destino no han ratificado ni los convenios de la OIT ni las convenciones de las Naciones Unidas que protegen a los trabajadores migrantes; en consecuencia, la petición de “más” migrantes y más derechos no proporciona gran orientación sobre la manera de abordar la compensación recíproca en la práctica. Por ejemplo, ¿debería la comunidad internacional alentar el desplazamiento de más trabajadores extranjeros por contrata hacia los Estados del Golfo exportadores de petróleo, aún cuando las condiciones de trabajo puedan no cumplir lo establecido en los convenios de la OIT y en las convenciones de las Naciones Unidas? Los trabajadores extranjeros por contrata ganan más en los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo como Arabia Saudita, Kuwait y los Emiratos Árabes Unidos de lo que ganarían en sus propios países, lo que significa que pueden mejorar considerablemente el bienestar de sus familias en sus países de origen (véase el Relato 3.1), aunque no disfrutaran aún del mismo trato que se concede a los nacionales. Reformas recientes en los Emiratos Árabes Unidos, encaminadas a mejorar las condiciones de trabajo han introducido períodos de descanso en la parte más calurosa de los días de verano, aumentado el número de inspectores de trabajo e impuesto multas pecuniarias a las empresas que no cumplen con el pago de los salarios de los trabajadores (DeParle, 2007).

## Relato 3.1

### Dátiles para un Mejor Futuro

Una soleada mañana de marzo de 2007, Fátima, una pequeña de 2 años, vio a su padre, Anwar, por primera vez en su vida.

El primer viaje de Anwar hacia Arabia Saudita fue en el año 2000. Es uno de los pocos afortunados que puede disfrutar de licencia para visitar su país de origen cada cierto número de años. Su última visita a Bangladesh fue en 2003.

Inicialmente tomó la decisión de buscar trabajo en el extranjero tras años de grandes dificultades en su pueblo, donde luchaba por ganarse la vida cultivando una pequeña parcela que había heredado de su padre. Como miles de ciudadanos de Bangladesh, optó por aprovechar las oportunidades de trabajo temporal en Arabia Saudita.

Anwar recuerda la primera vez que salió de Bangladesh. Llegó a Arabia Saudita y entró a trabajar en una empresa envasadora de *Khejur* (dátiles). El salario era bastante bajo, pero le ofrecía la esperanza de un futuro mejor para él y su familia.

Aunque vivir tan lejos de su esposa, sus hijos y su madre ha sido muy difícil, considera que esa oportunidad en el extranjero lo ha ayudado en la crianza y la educación de sus hijos, algo que valora enormemente.

Siendo él mismo analfabeto, entiende la importancia de educar a sus hijos, en particular a sus hijas.

Anwar ha tenido la suerte de que su salario en la empresa de *Khejur* (dátiles) ha aumentado con el tiempo. Su empleador, satisfecho con su trabajo, le ha dado mayores responsabilidades en la fábrica. Así, ha podido pagar todas las deudas contraídas para poder ir a trabajar a Arabia Saudita. El primer viaje para trabajar en Arabia Saudita le costó aproximadamente 2.200 dólares.

Además, el dinero que pudo ahorrar en todos esos años también le permitió efectuar obras de reconstrucción y reparación en su vivienda.

Aunque Anwar tendrá que partir nuevamente de Bangladesh dentro de tres meses, confía en que algún día podrá regresar a Bangladesh permanentemente, comprar tierras cultivables y vivir cómodamente con toda su familia.

**Fuente:** Oficina de la OIM en Dhaka.

La presencia de migrantes en los países que limitan los derechos de los migrantes demuestra que muchos trabajadores están dispuestos a aceptar los efectos de la compensación de mayores salarios y menos derechos. El hecho de que los trabajadores extranjeros por contrata pueden llegar a pagar hasta el 25 por ciento de lo que ganarán para obtener un contrato de trabajo de dos años en los países del Consejo de Cooperación del Golfo indica que la comunidad internacional podría inclinarse a centrar más su interés en la efectiva aplicación de los derechos humanos y laborales fundamentales con respecto a los trabajadores migrantes, así como a elaborar convenios más amplios sobre los derechos de los migrantes.

El dilema fundamental es que la desigualdad es una motivación para la migración, pero los convenios y las normas sobre los migrantes piden igualdad tras la llegada. Ese dilema es el punto central de las negociaciones en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) de la OMC, que apunta a la liberalización del movimiento de los “proveedores de servicios”.<sup>32</sup> De ocurrir así, podrían

<sup>32</sup> Los servicios se movilizan a través de las fronteras en cuatro formas o modos principales: el Modo 1 (suministro transfronterizo) ocurre cuando el servicio, más bien que el proveedor o el consumidor, atraviesa las fronteras nacionales, como en el caso de los centros de llamadas; el Modo 2 (consumo en el extranjero) ocurre cuando el consumidor viaja hacia el lugar en que se encuentra el proveedor, como el caso en que un turista visita otro país o un paciente viaja al extranjero para recibir tratamiento médico (véase también el Capítulo 5); el Modo 3 (presencia comercial) refleja el movimiento de capital, como en el caso en que un banco o una compañía de seguros establece una sucursal en otro país, y el Modo 4 (“movimiento de personas físicas”) supone que el proveedor viaje al lugar en que se encuentra el consumidor de un servicio.

ser “cientos de millones” los nuevos migrantes que crucen las fronteras para prestar servicios.<sup>33</sup>

En 2000, alrededor del 1 por ciento del comercio mundial de servicios se hacía en el Modo 4 del AGCS, el “movimiento de personas físicas” a través de las fronteras. Muchos países en desarrollo querían un aumento de los movimientos en el Modo 4, y algunos proponen el objetivo de un “visado AGCS” que permitiría el ingreso de cualquier ciudadano de uno de los países miembros de la OMC por períodos de uno a tres años (Chanda, 2001: 648), de modo que la negación del permiso de entrada y de trabajo sería una razón para presentar una reclamación ante la OMC.

La compensación recíproca entre “números frente a derechos” es evidente al examinar las normas relativas a los salarios de las personas que prestan servicios de conformidad con el AGCS. Los Convenios de la OIT Nos. 97 y 143 requieren la paridad de salarios para migrantes y trabajadores locales. Sin embargo, Chaudhuri et al. (2004) afirman que la igualdad de salarios limitaría el número: “la paridad de salarios (...) tiene por objeto ofrecer un entorno sin discriminación, [pero] tiende a socavar las ventajas de costos de la contratación de extranjeros y funciona como una cuota *de facto*”. Chanda (2001: 635) va más allá, afirmando que la paridad de salarios “niega la base misma de las corrientes laborales transfronterizas, que se deriva de diferenciales de costos basados en las disponibilidades entre los países”. En otras palabras, si el AGCS abriera nuevos canales para los migrantes, ¿se les pagaría el salario mínimo local o el salario vigente, que podría limitar su número, o podrían trabajar por salarios más bajos, lo que probablemente aumentaría su número?

El tema del “número frente a los derechos” plantea también otras cuestiones. Ruhs (2005) pone de relieve el hecho de que salir del propio país es un derecho

humano, pero que no existe un correspondiente derecho de entrar en otro país. En consecuencia, el equilibrio del poder a la hora de determinar si el número o los derechos recibirán mayor prioridad radica principalmente en los países de destino más afluentes, que tienen que responder a preguntas tales como si es mejor hacer cumplir la condición del retorno de los migrantes calificados para evitar la fuga de talento de los países de origen, o acoger a los migrantes calificados para generar los beneficios máximos de la migración. En gran medida, los países de origen reaccionan a esas políticas, adoptando decisiones relativas a facilitar la emigración laboral o tratar de prohibir o desalentar la migración hacia determinados países.

## 8. Conclusión

La teoría económica sugiere que los trabajadores que se desplazan desde los países con bajos salarios hacia países con salarios altos son los principales beneficiarios de los programas de migración laboral temporal, y que esa migración laboral aumenta la eficiencia económica a escala mundial. Hay muchos tipos de programas de migración laboral temporal, desde los que admiten a los trabajadores temporales para cubrir trabajos temporales, pasando por los que admiten a los trabajadores temporales para ocupar puestos de trabajo permanentes o durante todo un año, hasta los que admiten a inmigrantes a título de prueba.

Los gobiernos con grandes contingentes de trabajadores extranjeros no autorizados suelen considerar que los programas de migración laboral temporal para trabajadores poco calificados y semicalificados son la mejor solución intermedia entre los extremos de “sin fronteras” y “sin migrantes”. Los argumentos relativos a que esos trabajadores migrantes temporales sean admitidos a través de los canales regulares de modo que no ingresen como extranjeros no autorizados parecen tener gran fuerza. Los empleadores sostienen que no pueden encontrar trabajadores locales para llenar las

<sup>33</sup> Respondiendo a la pregunta, “¿Estamos hablando del desplazamiento de decenas de millones de personas en el futuro?” [en el marco del Modo 4], Abdel-Hamid Mamdouh, Director de la División de Comercio de Servicios de la OMC, dijo “Ah, sí – podrían ser cientos [de millones] si seguimos adelante con la liberalización” (Zarocostas, 2005).

vacantes con los salarios y condiciones de trabajo prevalecientes, y muchos migrantes desean trabajar en el extranjero debido a los salarios más elevados. Con el propósito de evitar la existencia de segundas y terceras generaciones de extranjeros no integrados, los gobiernos suelen sentirse atraídos por el concepto de sencillamente “tomar prestados” trabajadores de los países con bajos salarios.

Anteriores programas de “trabajadores invitados” terminaron de manera poco satisfactoria, ya que duraron demasiado y crecieron más de lo previsto, lo que se tradujo en un grado considerable de asentamiento y reunificación de la familia. Con el objeto de evitar que los programas de migración laboral temporal del siglo XXI corran la misma suerte, es importante desarrollar enfoques más eficaces de la gestión de los programas para ayudar a asegurar que los trabajadores migrantes temporales no se conviertan en una característica permanente del panorama laboral en los países de origen y de destino. Eso se podría hacer, por ejemplo, introduciendo incentivos económicos para el retorno u ofreciendo oportunidades atractivas para inversión en los países de origen.<sup>34</sup> Esas políticas podrían alentar a los países industrializados a abrir más puertas para los trabajadores migrantes poco calificados y semicalificados.

Los programas de migración laboral temporal bien gestionados benefician a los migrantes y a los países de destino, pero si bien las remesas pueden contribuir a la reducción de la pobreza (véase también el Recuadro 12.3), no es del todo claro si esos programas, en su conjunto, pueden ser una fuerza positiva para el desarrollo sostenible en los países de origen. La OIT (2004: 30) hizo un examen de la literatura sobre migración y desarrollo y concluyó que “la migración, en algunos casos, puede contribuir positivamente al desarrollo si el país está ya preparado para el desarrollo; sin embargo,

no puede crear esas condiciones”. En el *2006 Global Economic Prospects Report*, el Banco Mundial afirma, asimismo, que “la migración no debe considerarse un sustituto del desarrollo económico en el país de origen [ya que a la postre] el desarrollo depende de la aplicación de políticas económicas **nacionales** eficaces”. (Banco Mundial, 2006a: xi). Esos mensajes se han reflejado también con gran fuerza en las deliberaciones dirigidas por los gobiernos en el marco del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD) (véase el Recuadro Int. 2).<sup>35</sup>

El posible conflicto de intereses entre los países de origen y de destino pone de relieve la necesidad de diálogo y cooperación. Los países de destino prefieren a los trabajadores que se consideran como los mejores y más brillantes, como los especialistas en la TI y los profesionales del ámbito de la salud. Los profesionales ganan más y pueden enviar remesas de mayor cuantía, pero también les puede resultar más fácil establecerse en el extranjero, lo que a largo plazo tiende a reducir las remesas. Todavía no puede decirse con certeza si el consejo que se está dando a los países en desarrollo en el sentido de que “No hay que preocuparse si los mejores y más brillantes abandonan el país, porque ustedes recibirán las remesas”, demostrará finalmente ser errado, como ocurrió con la propuesta formulada hace medio siglo de acelerar el desarrollo creando industrias siderúrgicas básicas y otras industrias pesadas y protegiéndolas con firmes barreras arancelarias.

Los gobiernos y las instituciones internacionales que apoyan un mayor número de programas de migración laboral temporal en el siglo XXI para trabajadores poco calificados y semicalificados aún no han abordado el dilema fundamental de que la desigualdad es una motivación para la emigración, pero la mayoría de las normas jurídicas de los países desarrollados así como las normas internacionales requieren el trato en condiciones de igualdad tras la llegada. Los países

<sup>34</sup> Véanse también los Capítulos 11 y 12 en los que se hace un examen más detallado de estas políticas.

<sup>35</sup> Estas cuestiones se examinan con más amplitud en el Capítulo 12.

en los que la norma de igualdad recibe el menor grado de atención cuentan con el mayor número de migrantes, como en el Oriente Medio, mientras que los países que respetan las normas de la igualdad, como Escandinavia, tienen un menor número de migrantes. No hay respuestas fáciles o universales a la cuestión de si debe asignarse mayor prioridad a los números o a los derechos, pero una medida acertada es pensar en términos de los derechos básicos que deberían disfrutar todos los migrantes. Esas cuestiones se abordan nuevamente en la Parte B del Informe, que se ocupa de las respuestas normativas.

## REFERENCIAS

**Abella, M.**

- 2006 "Policies and Best Practices for Management of Temporary Migration", documento presentado en el *International Symposium on International Migration and Development*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División de Población, 28 a 30 de junio, Turín, documento UN/POP/MIG/SYMP/2006/03, [http://www.un.org/esa/population/migration/turin/Symposium\\_Turin\\_files/P03\\_SYMP\\_Abella.pdf](http://www.un.org/esa/population/migration/turin/Symposium_Turin_files/P03_SYMP_Abella.pdf).

**Achieng, M.**

- 2006 "Managing Haitian Migratory Flows to the Dominican Republic: The Challenges and Opportunities" en T. Lesser, B. Fernández-Alfaro, L. Cowie y N. Bruni (Eds.), *Intra-Caribbean Migration and the Conflict Nexus*, Human Rights Internet en colaboración con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Asociación de Estados del Caribe y la Universidad de las Indias Occidentales (Centro para América Latina y el Caribe), Ottawa, 343-367.

**Adepoju, A.**

- 2005 "Migration in West Africa", documento elaborado para el Programa de Análisis e Investigaciones de Política de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, septiembre, Ginebra, <http://www.gcim.org/attachements/RS8.pdf>.

**Alemania, Ministerio Federal del Interior**

- 2007 Labour Recruitment, [http://www.zuwanderung.de/cln\\_108/nn\\_1070222/EN/ImmigrationPast/LabourRecruitment/labourRecruitment\\_\\_node.html?\\_\\_nnn=true](http://www.zuwanderung.de/cln_108/nn_1070222/EN/ImmigrationPast/LabourRecruitment/labourRecruitment__node.html?__nnn=true).

**Australia, Departamento de Inmigración y Asuntos Multiculturales (DIMA)**

- 2006 *Annual Report 2005-06*, octubre, DIMA, <http://www.immi.gov.au/about/reports/annual/2005-06/pdf.htm>.

**Banco Mundial**

- 2006a *Global Economic Prospects 2006: Economic Implications of Remittances and Migration*, Banco Mundial, Washington, D.C., <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPSPECTS/GEPEXT/EXTGEP20060,,menuPK:1026834~pagePK:64167702~piPK:64167676~theSitePK:1026804,00.html>.

2006b

*World Development Indicators*, Banco Mundial, Washington, D.C.

**Bart, J.**

- 2007 Presentación sobre el Canadá en la Sesión sobre *Examples of Law and Practice of Receiving Countries in Facilitating Temporary Labour Migration*, Swiss National Centre of Competence in Research (NCCR) – Trade Regulation (Individual Project on Services) and International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) Workshop on Trade and Labour Migration: Developing Good Practices to Facilitate Temporary Labour Mobility, 20 a 22 de abril, Jongny, Suiza.

**Brem, M.**

- 2006 *Migrant Workers in Canada: A Review of the Canadian Seasonal Agricultural Workers Program*, The North-South Institute, Ottawa, [http://www.nsi-ins.ca/english/pdf/MigrantWorkers\\_Eng\\_Web.pdf](http://www.nsi-ins.ca/english/pdf/MigrantWorkers_Eng_Web.pdf).

**Canadá, Departamento de Ciudadanía e Inmigración del Canadá (CIC)**

- 2006 *Facts and Figures. Immigration Overview 2005: Permanent and Temporary Residents*, septiembre, CIC Canadá.
- 2007 *Skilled workers and professionals*, <http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/skilled/index.asp>.

**Canadá, Ministerio de Recursos Humanos y Desarrollo Social**

- 2007 *Temporary Foreign Worker Program*, [http://www.hrsdc.gc.ca/en/workplaceskills/foreign\\_workers/index.shtml](http://www.hrsdc.gc.ca/en/workplaceskills/foreign_workers/index.shtml).

**Carlson, D-L.**

- 2007 "Ontario lawyers help Western Canada recruit: New foreign worker measures not perfect", *Law Times (Focus on Immigration Law)*, 5 de marzo, [http://www.siskinds.com/pdfs/Foreign\\_Worker\\_program\\_comments.pdf](http://www.siskinds.com/pdfs/Foreign_Worker_program_comments.pdf).

**Chanda, R.**

- 2001 "Movement of Natural Persons and the GATS", *World Economy*, 24(5) (mayo): 631-654.
- 2004 "Movement and Presence of Natural Persons and Developing Countries: Issues and Proposals for the GATS Negotiations", Trade-Related Agenda, Development and Equity (T.R.A.D.E.) documento de trabajo 19, mayo, South Centre, Ginebra, [http://www.southcentre.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=234&Itemid=67](http://www.southcentre.org/index.php?option=com_content&task=view&id=234&Itemid=67).



**Chaudhuri, S., A. Mattoo, y R. Self**

2004 "Moving People to Deliver Services: How can the WTO help?", *Journal of World Trade*, 38(3): 363-394.

**Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales**

2005 *Migration in an interconnected world: New directions for action*, Informe de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, octubre, SRO-Kundig, Ginebra, <http://www.gcim.org/attachements/gcim-complete-report-2005.pdf>

**Cornelius, W.A., T. Tsuda, P.L. Martin, y J.F. Hollifield (Eds.)**

2004 *Controlling Immigration. A Global Perspective*, Stanford University Press, Stanford, California.

**Crush, J. y V. Williams**

2005 "International Migration and Development: Dynamics and Challenges in South and Southern Africa", Reunión del Grupo de Expertos de las Naciones Unidas sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, División de Población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 6 a 8 de julio, Nueva York, [http://www.un.org/esa/population/meetings/ittmigdev2005/P05\\_Crush&Williams.pdf](http://www.un.org/esa/population/meetings/ittmigdev2005/P05_Crush&Williams.pdf).

**DeParle, J.**

2007 "Fearful of Restive Foreign Labor, Dubai Eyes Reform", *New York Times*, 6 de agosto, <http://www.nytimes.com/2007/08/06/world/middleeast/06dubai.html>.

**Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas**

2004 *World Economic and Social Survey 2004: International Migration*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, Nueva York, documentos de las Naciones Unidas E/2004/75/Rev.1/Add.1, ST/ESA/291/Add.1, <http://www.un.org/esa/policy/wess/wess2004files/part2web/part2web.pdf>.

**Diálogo sobre Migración en África Meridional**

2007 Workshop on Human Capital Mobility, Labour and the Millennium Development Goals in Southern Africa, 26 a 28 de marzo, Cataratas Victoria, Zimbabwe (diversas ponencias).

**Estados Unidos, Agencia Central de Inteligencia (CIA)**

2007 *The World Factbook 2007*, CIA, Washington, D.C.

**Estados Unidos, Oficina de Estadísticas de Inmigración, Departamento de Seguridad Interna**

2006 "Temporary Admissions of Nonimmigrants to the United States: 2005" (por E.M. Grieco), *Annual Flow Report*, julio, Oficina de Estadísticas de Inmigración, Departamento de Seguridad Interna de los Estados Unidos, [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/publications/2005\\_NI\\_rpt.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/publications/2005_NI_rpt.pdf).

2007 "Temporary Admissions of Nonimmigrants to the United States: 2006", *Annual Flow Report*, julio, Oficina de Estadísticas de Inmigración, Departamento de Seguridad Interna de los Estados Unidos, [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/publications/NI\\_FR\\_2006\\_508\\_final.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/publications/NI_FR_2006_508_final.pdf)

**Fernández-Alfaro, B. y G. Pascua**

2006 "Migration Management Challenges in the Caribbean" en T. Lesser, B. Fernández-Alfaro, L. Cowie y N. Bruni (Eds.), *Intra-Caribbean Migration and the Conflict Nexus*, Human Rights Internet en colaboración con la OIM, la Asociación de Estados del Caribe y la Universidad de las Indias Occidentales (Centro para América Latina y el Caribe), Ottawa, 70-87.

**Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD)**

2008 *Report of the first meeting of the Global Forum on Migration and Development*, Bélgica, 9 a 11 de julio, Bruylant, Bruselas.

**Hamilton, B. y J. Whalley**

1984 "Efficiency and Distributional Implications of Global Restrictions on Labour Mobility", *Journal of Development Economics*, 14(1): 61-75.

**Hasenau, M.**

1991 "ILO Standards on Migrant Workers: The Fundamentals of the UN Convention and Their Genesis", *International Migration*, 25(4): 687-697.

**Hugo, G.**

2005 "Migration in the Asia-Pacific region", informe elaborado para la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, septiembre, Ginebra <http://www.gcim.org/mm/File/Regional%20Study%202.pdf>.

**Kindleberger, C.**

1967 *Europe's Postwar Growth - the Role of Labor Supply*, Harvard University Press, Cambridge, MA.

**Kruger, M.**

- 2005 "Israel: Balancing Demographics in the Jewish State", *Migration Information Source*, julio, Migration Policy Institute (MPI), Universidad de Georgetown, Washington, D.C., <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=321>.

**Martin, P.L.**

- 2003a *Promise Unfulfilled: Unions, Immigration, and Farm Workers*, Cornell University Press, Ithaca, Nueva York.
- 2003b *Managing Labor Migration: Temporary Worker Programs for the 21<sup>st</sup> Century*, septiembre, Instituto Internacional de Estudios Laborales, OIT, Ginebra, <http://www.ilo.org/public/english/bureau/inst/download/migration3.pdf>.
- 2004 "The United States: The Continuing Immigration Debate" en W.A. Cornelius, T. Tsuda, P.L. Martin y J.F. Hollifield (Eds.), *Controlling Immigration. A Global Perspective*, Stanford University Press, Stanford, CA, 51-85.

**Martin, P.L., M. Abella y C. Kuptsch**

- 2006 *Managing Labor Migration in the Twenty-First Century*, Yale University Press, New Haven, CT.

**Migration News**

- 2006a "H1-B, Day Labor, Wal-Mart", *Migration News*, 13(2), abril, Universidad de California, Davis.
- 2006b "Immigrants and Wages, H-1B, Nurses", *Migration News*, 13(3), julio, Universidad de California, Davis.
- 2007 "Labor, H-1B, Trade", *Migration News*, 14(1), enero, Universidad de California, Davis.

**Miller, M.J. y P.L. Martin**

- 1982 *Administering foreign-worker programs: Lessons from Europe*, Lexington Books, Lexington, MA.

**Naciones Unidas**

- 2006 Informe del Secretario General, *La Migración Internacional y el Desarrollo*, Asamblea General de las Naciones Unidas, 60° período de sesiones, documento de las Naciones Unidas A/60/871, 18 de mayo.

**Nueva Zelanda, Estadísticas de Inmigración**

- 2007 WI – Work applications decided, enero, <http://www.immigration.govt.nz/NR/rdonlyres/95F88B05-F496-4DDD-83C5-FCB74D50E383/0/W1.pdf>.

**Nonnenmacher, S.**

- 2007 "Overview of Global Trends in Temporary Labour Mobility: A Policy Perspective", paper presented at the Regional Workshop on Temporary Labour Mobility and Mode 4, 9-11 mayo, Nadi, Fiji.

**Organización Internacional del Trabajo (OIT)**

- 2003 *Preventing Discrimination, Exploitation and Abuse of Women Migrant Workers. An Information Guide. Booklet 1 – Introduction: Why the focus on women international migrant workers?*, Gender Promotion Programme, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, <http://www.ilo.org/public/english/employment/gems/download/mbook1.pdf>.
- 2004 *En busca de un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc92/pdf/rep-vi.pdf>.
- 2006 *Marco multilateral sobre la migración de mano de obra: principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, [http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/multilat\\_fw\\_k\\_en.pdf](http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/multilat_fw_k_en.pdf).

**Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y Oficina Federal Suiza sobre Migración**

- 2005 *International Agenda for Migration Management*, OIM y Oficina Federal Suiza sobre Migración, Ginebra/Berna, <http://www.iom.int/jahia/Jahia/cache/offonce/pid/1674?entryId=8005>

**Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)**

- 2005 *OECD in Figures*, julio, OCDE, París.
- 2006 *International Migration Outlook – SOPEMI 2006*, OCDE, París.
- 2007 *International Migration Outlook – SOPEMI 2007*, OCDE, París.

**Ruhs, M.**

- 2005 *"Designing Viable and Ethical Labour Immigration Policies"* en *World Migration 2005: Costs and Benefits of International Migration*, OIM. Ginebra, 203-220, <http://www.iom.int/jahia/Jahia/cache/offonce/pid/1674?entryId=932>.

**Ruhs, M. y P. Martin**

- 2006 *"Numbers vs. Rights: Trade-offs and guest worker programmes"*, The Centre on Migration Policy and Society (COMPAS) Working Paper, diciembre, Universidad de Oxford, <http://www.compas.ox.ac.uk/publications/Working%20papers/wp-06-40.shtml>.

**Smith, J. y B. Edmonston (Eds.)**

- 1997 *The New Americans: Economic, Demographic, and Fiscal Effects of Immigration*, National Research Council, Washington, D.C.

**Reino Unido, Departamento del Interior, Dirección de Fronteras**

- 2007 *Accession Monitoring Report. A8 Countries (mayo 2004 – marzo 2007)*, Dirección de Fronteras del Reino Unido, [http://ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/aboutus/reports/accession\\_monitoring\\_report/](http://ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/aboutus/reports/accession_monitoring_report/).
- 2008 *Business and Commercial work permit arrangements*, Dirección de Fronteras del Reino Unido, <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/workingintheuk/tier2/workpermits/workpermitarrangements/businessandcommercialworkpermits/>.

**Zarocostas, J.**

- 2005 *"Migration helps export services"*, *Washington Times*, 3 de enero, A10.

**Recuadro 3.3 - Ampliación de las Oportunidades de Trabajo para los Habitantes de las Islas del Pacífico a Través de la Movilidad Laboral**
**Banco Mundial**

- 2006 *Pacific Islands At Home & Away: Expanding Job Opportunities for Pacific Islanders Through Labor Mobility*, Informe No. 37715-EAP, septiembre, Banco Mundial, Poverty Reduction and Economic Management Sector Unit, Región de Asia Oriental y el Pacífico, [http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/IW3P/IB/2006/11/15/000090341\\_20061115095505/Rendered/PDF/377150EAP.pdf](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/IW3P/IB/2006/11/15/000090341_20061115095505/Rendered/PDF/377150EAP.pdf).

**Recuadro 3.4 - Movilidad de Trabajadores Calificados y poco Calificados desde el Magreb, dentro de esa Región y hacia ella**
**Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (CISP)**

- 2007 *La migration sub-saharienne en Algérie*, Informe resumido preparado por M.S Musette para el Comité international pour le développement des peuples, Argel, Argelia.



# LA MOVILIDAD DE LOS ESTUDIANTES, LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y LA MIGRACIÓN DE PERSONAS CALIFICADAS\*

## CAPÍTULO 4

### 1. Introducción

La dinámica de la movilidad de los estudiantes y la internacionalización de la educación superior han cambiado profundamente desde el decenio de 1990. Veinte años atrás, las principales motivaciones para estudiar en el extranjero se relacionaban con cuestiones y consideraciones de tipo académico, político, geoestratégico, cultural y de ayuda para el desarrollo. En esa época, los países veían con actitud favorable la movilidad de los estudiantes y los académicos como una apertura hacia el mundo, con la esperanza de crear redes internacionales de grupos selectos. Hoy día, pese a que las motivaciones originales siguen siendo válidas, la educación transfronteriza – es decir, todo aquello que conlleva la movilidad internacional de los estudiantes y los profesores, los programas educativos o las instituciones de enseñanza superior (Knight, 2004) – responde cada vez más a consideraciones de tipo económico. Los gobiernos la ven como un punto de apoyo del desarrollo económico y un medio de mejorar la calidad de su educación superior y sus instituciones de enseñanza superior, un elemento de

prestigio (y en ocasiones una fuente de ingresos), que les otorga un elemento de ventaja. Para las personas es un nuevo medio de mejorar sus carreras profesionales, tanto en sus países de origen como en el mercado laboral internacional, o incluso una inversión para una posible emigración en el futuro.

Son cada vez más las personas que estudian en el extranjero, se matriculan en programas o establecimientos extranjeros que tienen sede en sus países, o simplemente utilizan la Internet para seguir cursos que ofrecen universidades u otras instituciones extranjeras de enseñanza superior a distancia. Entre 1998 y 2004, el número de estudiantes extranjeros en todo el mundo aumentó en un 52 por ciento, alcanzando la cifra de 2,7 millones, con los países de la OCDE acogiéndolos al 85 por ciento del total.

Esa tendencia es el resultado de una diversidad de factores, no mutuamente excluyentes: la mayor movilidad de personas y trabajadores calificados en una economía globalizada; la reducción de los costos del transporte y las comunicaciones; el deseo de los países de promover los intercambios universitarios y culturales y de atraer personal altamente calificado; el deseo de parte de las instituciones de nivel terciario de generar nuevos ingresos o aumentar su prestigio y su visibilidad, tanto en el plano nacional como internacional; o la necesidad de contar con

\* Capítulo elaborado por Stéphan Vincent-Lancrin, analista del Centro para la Investigación e Innovación en la Enseñanza (CERI), división de la Dirección de Educación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). El análisis y las opiniones que se expresan en este Capítulo son los del autor y no reflejan necesariamente las opiniones de la OCDE ni de sus miembros.

una fuerza de trabajo más instruida en las economías emergentes, cuyas capacidades locales suelen ser insuficientes, tanto en términos cuantitativos como cualitativos.

La educación superior transfronteriza ha evolucionado de distinta manera en los países y las regiones. En términos muy generales, la acción política en Europa y la gran demanda en la región de Asia y el Pacífico fueron los motores de la movilidad de los estudiantes. América del Norte, por su parte, ha sido un imán para los estudiantes extranjeros, aunque sólo en los últimos años los Estados Unidos adoptaron una política activa de reclutamiento de estudiantes. Si bien América del Sur y África reciben relativamente pocos estudiantes extranjeros, y casi siempre de su propia región, la movilidad de los estudiantes en general también está aumentando en esas partes del mundo. Ahora bien, hay muy pocas estadísticas relativas a esas regiones.

Las principales tendencias en la educación superior transfronteriza y las repercusiones en las políticas del sector de la educación se exponen y examinan en dos publicaciones de la OCDE (2004a y 2004b): *Internationalisation and Trade in Higher Education. Opportunities and Challenges*, y *Quality and Recognition in Higher Education: The Cross-border Challenge*. Asimismo, datos pormenorizados sobre los estudiantes extranjeros y “móviles” son recogidos y publicados todos los años en *Education at a Glance* (OCDE, 2006a), y por la UNESCO (2006).

En el presente Capítulo se pasa revista a las tendencias predominantes de la movilidad de los estudiantes y se destacan las principales estrategias de internacionalización de la educación superior, subrayando también las principales repercusiones para la migración. En la Sección 2 se examinan las tendencias más importantes en la movilidad de los estudiantes y las causas de esa movilidad, y se describe la aparición de nuevas formas de educación superior transfronteriza – es decir, la movilidad de los programas y los establecimientos de enseñanza. En la Sección 3 se propone una tipología de las principales estrategias en la esfera de la internacionalización de

la educación superior. En la Sección 4 se examina la interrelación entre la movilidad de los estudiantes y las políticas migratorias, y el vínculo entre la movilidad de los estudiantes y la fuga de talento. Por último, en la Conclusión se subraya la manera en que la internacionalización de la educación superior complica aún más el nexo entre la movilidad de los estudiantes y la migración de personas calificadas.

## 2. Principales Tendencias de la Educación Superior Transfronteriza

Las principales tendencias de la educación superior transfronteriza pueden resumirse en dos palabras, aumento y diversificación: **aumento** del número de estudiantes matriculados en programas de enseñanza extranjeros (o que estudian en el extranjero); **diversificación** de la oferta de educación transfronteriza, conforme surgen nuevas formas de movilidad internacional. En la presente Sección se hace un esbozo de las principales tendencias de la movilidad de los estudiantes y se sostiene que, al igual que la movilidad de los estudiantes, las nuevas formas de educación transfronteriza pueden facilitar la migración de profesionales altamente calificados (es decir, graduados de instituciones de educación superior).

### 2.1 La Movilidad de los Estudiantes: Principales Tendencias

La movilidad internacional de los estudiantes es la principal forma de educación superior transfronteriza. En 2004 había 2,7 millones de estudiantes en todo el mundo que cursaban estudios fuera de sus propios países; en otras palabras, casi tres veces más que hace 20 años.<sup>1</sup> En 2004 los países de la OCDE recibieron alrededor del 85 por ciento del total de estudiantes extranjeros, siendo las dos terceras partes (66%) nacionales de países no miembros de la OCDE.

<sup>1</sup> A menos que se indique de otro modo, las cifras que se utilizan en este Capítulo se han tomado de la base de datos sobre la educación de la OCDE correspondientes a todos los miembros y no miembros de dicha organización (OCDE, 2006a), y de publicaciones de la UNESCO para todos los demás países (UNESCO, 2006). Dado que no existen datos para 2004, se han utilizado en calidad de estimaciones los datos que corresponden al último año para el que se dispone de información.

En consecuencia, esas corrientes de estudiantes muestran una marcada orientación Sur-Norte, en la que cinco países de la OCDE reciben más de la mitad del total (58%). En 2004, el 22 por ciento del total de estudiantes extranjeros de todo el mundo estaban en los Estados Unidos, el 11 por ciento en el Reino Unido, el 10 por ciento en Alemania, el 9 por ciento en Francia y el 6 por ciento en Australia. Los cinco principales países de acogida de habla inglesa (los Estados Unidos, el Reino Unido, Australia, el Canadá

y Nueva Zelandia) reciben casi la mitad (47%) del total de estudiantes extranjeros (Gráfico 4.1). De los diez países en los que se encuentra el mayor porcentaje de estudiantes extranjeros (75 por ciento del total mundial) solamente Rusia y Sudáfrica no son miembros de la OCDE. Los primeros 35 países de acogida de estudiantes extranjeros que figuran en el Gráfico 4.1 representan el 95 por ciento del total de estudiantes extranjeros matriculados en todo el mundo.

## Recuadro 4.1

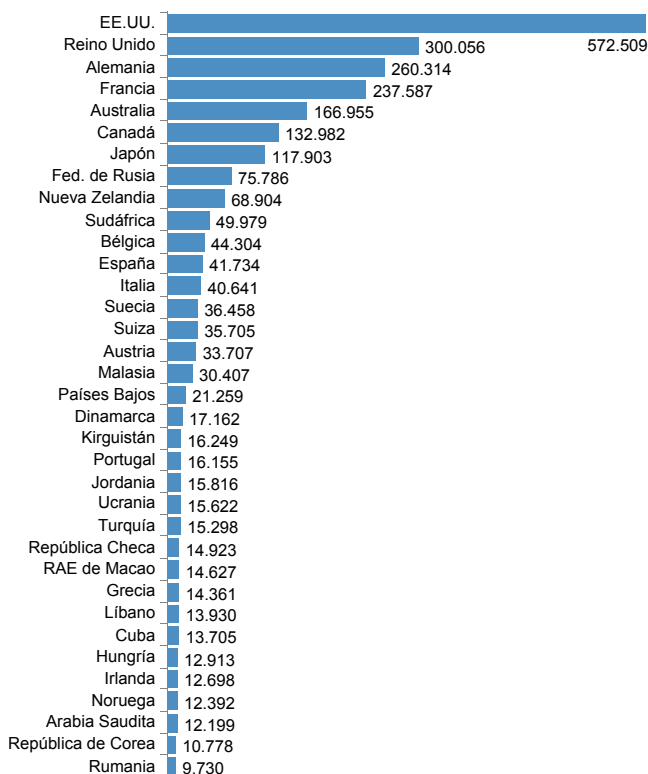
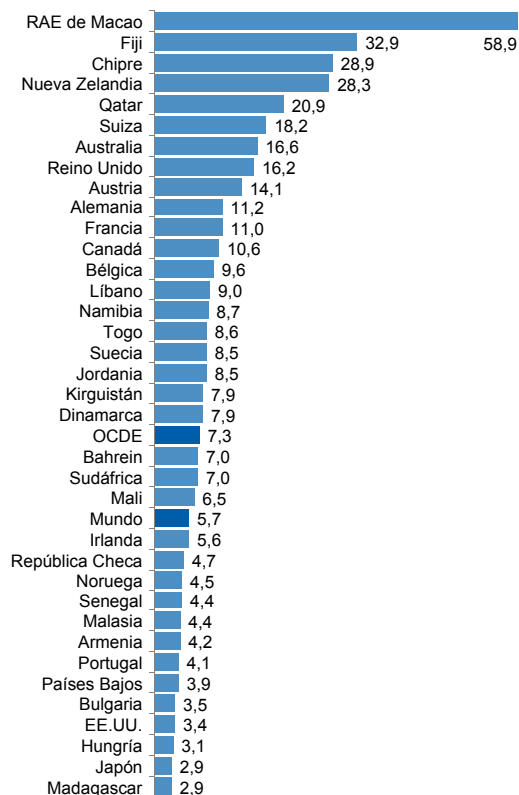
### Estudiantes Extranjeros y Estudiantes Internacionales en las Estadísticas Internacionales

A pesar de los constantes esfuerzos para mejorar los datos estadísticos internacionales sobre la movilidad de los estudiantes, persisten algunas imperfecciones. Si bien esos esfuerzos procuran referirse a los estudiantes extranjeros no residentes que ingresan en un país con fines de estudio, los datos nacionales de algunos países incluyen tanto a los estudiantes de nivel terciario residentes como no residentes (CINE<sup>1</sup> 5A, 5B y 6). En consecuencia, el término estudiantes “extranjeros” por lo general es una estimación excesiva de los estudiantes internacionales genuinamente “móviles”. En 2006, la OCDE publicó por primera vez datos sobre los estudiantes internacionales “móviles”, separados de los datos sobre estudiantes extranjeros. Los estudiantes **extranjeros** son identificados por su nacionalidad, mientras que a los estudiantes “móviles” se les identifica por el país en el que estudiaron anteriormente o por el país de residencia. En relación con los 12 países para los cuales se dispone de datos, los estudiantes “móviles” representan como media el 70 por ciento de los estudiantes extranjeros, aunque puede haber grandes variaciones. En Noruega y España, menos del 40 por ciento de los estudiantes extranjeros son “móviles”, en comparación con más del 80 por ciento en Australia, Austria, el Canadá, Hungría, el Japón y el Reino Unido. En principio, los datos no reflejan el hecho de que los estudiantes extranjeros que se matriculan en programas durante un semestre cuando menos, se consideran como estudiantes a tiempo completo. Los estudiantes que van al extranjero por períodos cortos (menos de un año académico completo) y siguen matriculados en sus instituciones de origen y/o continúan pagando los gastos de la enseñanza a esas instituciones no deberían ser registrados como estudiantes extranjeros en el país de acogida. Por último, un estudiante de un país A, matriculado en un programa que se ofrece en el país B, por el método de enseñanza a distancia, en principio debería figurar como estudiante extranjero del país B, lo que no siempre ocurre en la práctica. Las variaciones entre los datos nacionales e internacionales para un determinado país se derivan de los ajustes necesarios para que los datos por países sean comparables internacionalmente. Aunque los estudiantes extranjeros pueden no ser estudiantes internacionales (“móviles”), en el presente Capítulo se suelen utilizar los datos sobre estudiantes extranjeros como una aproximación de la movilidad de los estudiantes. Ello obedece a razones prácticas, puesto que se dispone de ese tipo de datos para un mayor número de países.

#### **Nota:**

<sup>1</sup> CINE– Clasificación Internacional Normalizada de la Educación.



**Gráfico 4.1:****Cantidad y Porcentaje de Estudiantes Extranjeros en los 35 Principales Países de Acogida, 2004****4.1a: Cantidad****4.1b: Porcentaje matriculado en el sector de la educación superior**

Fuentes: OCDE y UNESCO.

En términos relativos, es decir, como porcentaje del tamaño de los sistemas de educación superior de diversos países, la situación es un tanto distinta. Chipre, Fiji, Nueva Zelanda, Suiza y la Región Administrativa Especial de Macao figuran entre los países y regiones que tienen el mayor porcentaje de estudiantes extranjeros en sus sistemas nacionales de educación superior, mientras que los Estados Unidos caen del primer lugar (Gráfico 4.1a) a ocupar el 32º puesto entre los países de acogida (Gráfico 4.1b). Frente a una media nacional del 5,7 por ciento de los estudiantes extranjeros en todo el mundo, la media para los países de la OCDE fue del 7,3 por ciento del total de estudiantes en esa región en 2004

(un aumento en comparación con el 4,5 por ciento en 1998). En 2004, el alumnado en nueve países de habla inglesa más pequeños incluía por lo menos un 15 por ciento de estudiantes internacionales. En general, cuanto menor sea el número de estudiantes extranjeros que reciba un país, tanto mayor será la tendencia a que esos estudiantes provengan de países vecinos o del mismo continente. Así, el 99 por ciento de los estudiantes extranjeros que cursan estudios en los países del África Subsahariana son de esa región, y en el caso de otras regiones los porcentajes son de alrededor del 80 para los países de América Latina, Asia Meridional y el Pacífico, y de casi el 70 por ciento para los países árabes y de

Asia Central – frente a un escaso 27 por ciento para Europa Occidental y América del Norte, tomadas en conjunto (UNESCO, 2006).

En la región de la OCDE, Europa es el principal destino, con 1,2 millones, o el 52 por ciento de los estudiantes extranjeros (véase el Cuadro 4.1). Es la región de acogida más importante para los estudiantes de Europa y África y también atractiva para los estudiantes de las Américas y Asia. América del Norte recibe al 31 por ciento de estudiantes extranjeros, y la región de Asia y el Pacífico al 17 por ciento restante.

La distribución geográfica de los estudiantes extranjeros varía en las principales regiones de la OCDE (Cuadro 4.2). Aunque América del Norte recibe menos estudiantes extranjeros (707.000 en los Estados Unidos, el Canadá y México en 2004), es la región más atractiva para los estudiantes asiáticos (véase el Cuadro 4.1). Así pues, más de la mitad (61%) del total de estudiantes extranjeros en América del Norte provienen de Asia, en comparación con Europa (14%), América del Sur (12%), África (8%) y América del Norte (5%). En los países europeos de la OCDE, los estudiantes son oriundos principalmente de Europa (44%), seguidos de Asia (29%), África (18%), y las Américas (8%), mientras que los países asiáticos reciben al 85 por ciento de los estudiantes provenientes de Asia.

Asia ocupa el primer lugar en términos de estudiantes que salen al extranjero para seguir estudios superiores. En 2004, casi la mitad (48%) de los estudiantes extranjeros en la región de la OCDE eran de Asia, seguidos de cerca por Europa (27%), África (12%), América del Sur (7%), América del Norte (4%) y Oceanía (1%).

Los estudiantes internacionales eligen sus destinos de estudio según su región de origen. Como se indica en el Cuadro 4.1, la movilidad de los estudiantes en Europa se da principalmente dentro de ese continente. Entre los estudiantes europeos

en el extranjero, el 81 por ciento estudia en otro país europeo, mientras que entre los estudiantes asiáticos y de América del Norte registrados como estudiantes en el extranjero, el 28 por ciento y el 44 por ciento, respectivamente, permanecen dentro de su propio continente. La preferencia de los estudiantes europeos por permanecer en Europa puede atribuirse, sin duda, al Proceso de Bolonia y al nuevo Programa Erasmus, que promocionan ese tipo de movilidad (aunque con la introducción de *Erasmus Mundus* el nuevo Programa Erasmus ahora abarca todo el mundo). Por su parte, los estudiantes africanos tienen una clara preferencia por Europa – Francia, solamente, recibe al 55 por ciento del total de estudiantes africanos en Europa y al 42 por ciento del total de estudiantes africanos internacionales matriculados en la región de la OCDE. A su vez, los estudiantes de las Américas generalmente deciden permanecer en la región, aunque casi el 40 por ciento también opta por estudiar en Europa. Los estudiantes asiáticos se dirigen principalmente hacia América del Norte (40%) y, aunque el 28 por ciento también va a estudiar a la región de Asia y el Pacífico, particularmente Australia, el 32 por ciento también decide ir a Europa. Aquí, nuevamente, los porcentajes ocultan importantes variaciones, ya que el Reino Unido (43%) y Alemania (29%), juntos, acogen al 72 por ciento de los estudiantes asiáticos que cursan estudios en Europa.

#### Cuadro 4.1:

#### Regiones de Destino de los Estudiantes Extranjeros en Países de la OCDE, por Origen, 2004 (en porcentaje)

Origen	Destino			
	América del Norte	Europa	Asia-Pacífico	OCDE
África	20	77	3	100
América del Norte	44	43	13	100
América del Sur	56	41	2	100
Asia	40	32	28	100
Europa	16	81	3	100
Oceanía	27	19	54	100
Mundo	31	52	17	100

Fuente: OCDE.

**Cuadro 4.2:**

**Composición del Contingente de Estudiantes Extranjeros en la Región de la OCDE, 2004 (en porcentaje)**

Origen	Región de la OCDE			Total
	América del Norte	Europa	Asia-Pacífico	
África	8	18	2	12
América del Norte	5	3	3	4
América del Sur	12	5	1	7
Asia	61	29	85	48
Europa	14	44	5	29
Oceanía	1	0	3	1
Total	100	100	100	100

**Nota:**  
Los porcentajes no siempre suman el 100 por ciento, por haberse redondeado.

**Fuente:** OCDE.

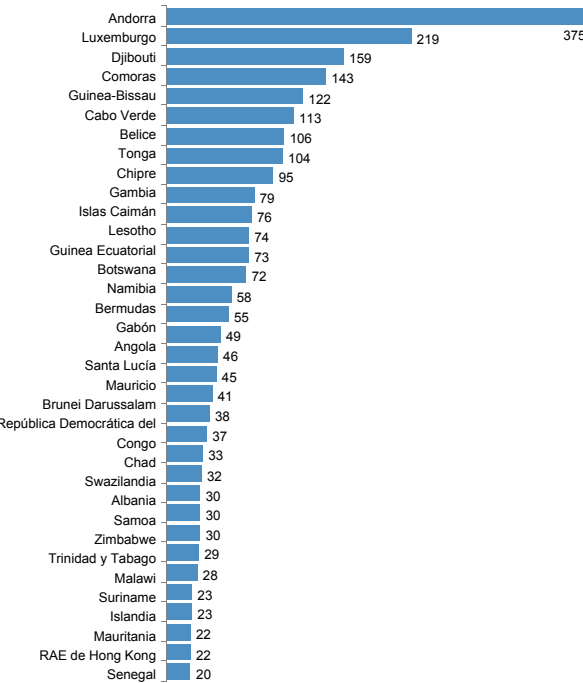
Al nivel de países, China (incluida la Región Administrativa Especial de Hong Kong) ocupa el primer lugar como país con el mayor porcentaje de sus nacionales estudiando en el extranjero, es decir, el 17 por ciento del total de estudiantes extranjeros en la región de la OCDE, seguida de la India (5%), Corea del Sur (4%), Alemania, el Japón, Marruecos y Francia (3 por ciento cada uno). Las dos terceras partes (66%) del total de estudiantes asiáticos en el extranjero se concentran en cuatro países de habla inglesa, a saber, Australia, el Canadá, los Estados Unidos y el Reino Unido. Aunque los asiáticos generalmente recurren a la educación transfronteriza para seguir cursos completos, sufragando ellos mismos el costo real de sus estudios, los estudiantes americanos y europeos prefieren permanencias cortas, principalmente para asistir a cursos que son subvencionados por instituciones europeas (OCDE, 2004a).

En términos relativos, nuevamente la situación es distinta (Gráfico 4.2). Los países pequeños suelen ser los que tienen el mayor número de sus nacionales estudiando en el extranjero, en relación con el tamaño de sus sistemas de educación superior.

Generalmente, los programas que ofrecen, tanto en términos cuantitativos como de la gama de disciplinas disponibles, son limitados y, en consecuencia, sus nacionales por lo común estudian en países vecinos en el marco de acuerdos más o menos tácitos. Un caso a colación es el de Luxemburgo, cuyos estudiantes en el extranjero, en 2004, eran el doble de los que tenía en su propio territorio. En el caso de muchos países africanos más grandes, el elevado grado de movilidad de los estudiantes se debe, sin duda, a la limitada capacidad interna. En términos absolutos, el número de estudiantes de los distintos países que estudian en el extranjero es, en realidad, relativamente bajo, considerando el tamaño de sus sistemas de educación superior.

**Gráfico 4.2**

**Países con Más del 20 por Ciento del Total de Estudiantes de Nivel Terciario Estudiando en el Extranjero, 2004**



**Fuente:** UNESCO.

Aunque algunas corrientes migratorias suelen exhibir marcadas diferencias en la composición de género, esas diferencias son menos importantes en la movilidad de los estudiantes, pero no del todo inexistentes. Así, las mujeres estudiantes representaban una media del 50 por ciento de los estudiantes extranjeros en los países de la OCDE en 2004, frente a una media (nacional) del 49 por ciento de estudiantes varones en la educación superior (Cuadro 4.3). El porcentaje de mujeres estudiantes ha estado aumentando desde 1998. Si bien el porcentaje de mujeres estudiantes europeas en la movilidad internacional refleja su participación en la educación superior, las estudiantes de los Estados Unidos están más dispuestas a viajar al extranjero que sus colegas varones, lo contrario de lo que ocurre en Asia. En el caso de los Estados Unidos, ese exceso de representación de la mujer en la movilidad internacional de los estudiantes sin duda guarda relación con el predominio de mujeres en la disciplina de humanidades, que es la que principalmente eligen los estudiantes “móviles” estadounidenses. Con respecto a Asia, aparte de las razones relacionadas con las disciplinas más populares (numerosos estudiantes asiáticos estudian ciencia y tecnología), la escasa representación de la mujer en la movilidad internacional de los estudiantes tal vez se deba a que las familias están más dispuestas a invertir en la educación de los hijos varones que en la de las hijas (OCDE, 2004a). En consecuencia, los países con un gran número de estudiantes asiáticos por lo general tienen un menor número de mujeres entre sus estudiantes extranjeros.

En los países para los cuales se dispone de cifras correspondientes a 2004, una media del 32 por ciento de los estudiantes internacionales estudiaba ciencias sociales, el 24 por ciento estaba en las facultades de ciencias e ingeniería (el 13 por ciento y el 11 por ciento, respectivamente)<sup>2</sup>, el 16 por ciento en

### Cuadro 4.3:

#### Porcentaje de Mujeres entre los Estudiantes Extranjeros en los Países de la OCDE

	1998	2004
Australia	49	46
Austria	48	52
Canadá	43	47
República Checa	37	50
Dinamarca	59	54
Finlandia	40	45
Francia	n.d.	49
Alemania	45	50
Hungría	41	53
Islandia	66	66
Irlanda	53	n.d.
Italia	50	57
Japón	46	48
Corea del Sur	38	46
Países Bajos	n.d.	54
Nueva Zelanda	52	52
Noruega	52	56
Polonia	47	55
Portugal	n.d.	49
República Eslovaca	n.d.	41
España	49	51
Suecia	56	54
Suiza	45	45
Turquía	27	32
Reino Unido	46	50
Estados Unidos	42	44
<b>Porcentaje medio por país</b>	<b>47</b>	<b>50</b>

#### Notes:

Francia - 2003 en lugar de 2004; Estados Unidos - 2002 en lugar de 2004.  
n.d. = no disponible

Fuente: OCDE.

las facultades de ciencias humanas y arte, el 16 por ciento en medicina, y el 10 por ciento restante en las facultades de agricultura, educación y servicios. Sin embargo, la elección de las disciplinas de estudio por parte de los estudiantes internacionales varía considerablemente de un país a otro. Por ejemplo, en Australia, Alemania, Noruega y Suiza y en los Estados Unidos, el porcentaje de estudiantes extranjeros en las facultades de ciencias en 2004 era claramente superior a la media correspondiente a todos los países

<sup>2</sup> De conformidad con la clasificación CINE (1997), incluye servicios personales, servicios de transporte, protección ambiental, servicios de seguridad y otras esferas semejantes, algunas de las cuales pueden ofrecerse en una institución educativa de formación profesional de nivel terciario y no en una universidad.

para los cuales se disponía de datos; ocurría así con las ciencias sociales en Australia, los Países Bajos y Nueva Zelandia; las ciencias humanas en Islandia, el Japón, Austria y Alemania; las ciencias médicas en Bélgica, la República Eslovaca, Italia, Hungría, la República Checa, Dinamarca y Polonia; la ingeniería en Finlandia y Portugal; y la agricultura en Hungría, Bélgica y la República Eslovaca (OCDE, 2006a: Cuadro C3.5). Así pues, diferentes disciplinas en distintos países atraen a un mayor o un menor número de estudiantes extranjeros que la media internacional. No obstante, aunque esas disciplinas sin duda son centros de atracción para los estudiantes extranjeros en un determinado sistema de educación superior, no hay nada que apoye la conclusión de que son centros de atracción (o de excelencia) en el plano internacional. En realidad, algunos países tienen muy pocos estudiantes extranjeros en sus disciplinas más atractivas.

En términos generales, casi el 90 por ciento de los estudiantes internacionales siguen cursos de educación superior. En 2004, los únicos países en los que un gran porcentaje de estudiantes internacionales había elegido la formación profesional (CINE, nivel 5b) eran el Canadá (el 30 por ciento de estudiantes internacionales en algún programa de formación técnica profesional), Grecia (29%), Bélgica (26%), el Japón (24%) y Nueva Zelandia (24%). Aunque los estudiantes transfronterizos se matriculan principalmente en cursos de licenciatura, en relación con los estudiantes locales es proporcionalmente mayor el número que sigue cursos de postgrado. En comparación con el alumnado en su conjunto, hay un mayor porcentaje de estudiantes extranjeros en los programas de investigación avanzada (es decir, a nivel de doctorado). En 2001, los extranjeros matriculados en esos cursos representaban una media del 10,2 por ciento del total de alumnos en la educación superior, pero apenas el 3,8 por ciento del total de estudiantes (extranjeros y nacionales) en los países para los cuales se disponía de estadísticas. Aunque hay grandes variaciones dependiendo del

país, los estudiantes internacionales (o extranjeros) en 2004 constituían un importante porcentaje de los graduados de programas de investigación avanzada (CINE, nivel 6) en Suiza (41,1%), el Reino Unido (36,8%), el Canadá (27,3%), los Estados Unidos (26,4%), Bélgica (23,4%) y Francia (23,5%). En esos países, los estudiantes internacionales aportan una verdadera contribución a las actividades científicas nacionales, así como a su cuota de científicos (OCDE, 2004a y 2006a). En 2003, más de la mitad de los que recibieron títulos de doctorado en los Estados Unidos habían nacido en el extranjero (frente al 27 por ciento en 1973), con el 50 por ciento en ciencias físicas, ingeniería (67%) y ciencias económicas (68%) (Bound et al., 2006).

## 2.2 Las Causas de la Movilidad

La decisión de cursar estudios en el extranjero y la selección del lugar dependen de una gran variedad de factores de tipo cultural, educativo, económico y social. Los factores que determinan la elección de un destino en el extranjero incluyen:

- La política de inmigración (o de visados) del país de destino aplicable a los estudiantes extranjeros: entre los posibles factores determinantes cabe citar la facilidad para obtener un visado, la posibilidad de trabajar y estudiar al mismo tiempo, o de permanecer en el país tras completar los estudios.
- Las posibilidades de trabajo en el país de acogida y en el país de origen: Un país de acogida será más atractivo si los estudiantes pueden trabajar allí tras completar sus estudios, o si sus calificaciones se tienen en gran estima en el mercado laboral local cuando regresan al país de origen.
- El reconocimiento de las aptitudes profesionales y las calificaciones extranjeras en el país de origen y en el país de acogida: la frecuente inexistencia de un marco formal para ese tipo de reconocimiento explica, en parte, el éxito de la movilidad de los estudiantes en el contexto de programas universitarios o asociaciones entre

los establecimientos educativos – que conducen a dobles títulos o al reconocimiento automático de los créditos obtenidos en el establecimiento asociado. Por un lado, la falta de reconocimiento de los títulos y calificaciones profesionales obtenidos en el país de origen puede inducir a la movilidad. Los estudiantes pueden optar por seguir sus estudios en otro país por haber decidido establecerse y trabajar allí, y no tener otra posibilidad que la de obtener las calificaciones y títulos locales que les permitirán vivir y trabajar en ese país. Además, es posible que los títulos y calificaciones obtenidos en el país de acogida gocen de un mayor reconocimiento internacional. Por otro lado, la falta de reconocimiento de las calificaciones obtenidas en el extranjero inhibe la movilidad, ya que los estudiantes pueden verse obligados a repetir íntegramente todos sus estudios en el extranjero o encontrar limitadas posibilidades de trabajo al regresar a sus países de origen. La UNESCO y la OCDE llevaron a cabo una labor conjunta de elaboración de las Directrices para propiciar la enseñanza de alta calidad en la educación superior transfronteriza, en las que se pide mayor transparencia y cooperación internacional como medios de facilitar la homologación internacional de las competencias (OCDE, 2005b).

- El costo de los estudios en el extranjero (costos de la enseñanza, gastos personales, teniendo en cuenta la ayuda financiera) en comparación con los costos en el país de origen: cuanto menor sea el diferencial de costos, mayor será el número de estudiantes “móviles”. Además de la proximidad geográfica y cultural, una de las razones por las que los estudiantes de la Unión Europea (UE) prefieren el Reino Unido como país de habla inglesa para efectuar sus estudios es, indudablemente, el hecho de que pagan los mismos montos por concepto de estudios que los alumnos locales.
- El prestigio y la supuesta calidad de las instituciones de enseñanza y del sistema educativo del país de acogida en comparación

con el país de origen: si se considera que un país de destino ofrece una ventaja en este ámbito, existe una motivación para la movilidad. A pesar de las objeciones al respecto, las clasificaciones internacionales hacen que sea cada vez más sencillo comparar a las instituciones de enseñanza superior en todo el mundo (Salmi y Saroyan, 2007).

- Los tipos de educación postsecundaria que ofrece el país de origen y las posibilidades de acceso: La limitación de la admisión a la educación superior y las *numerus clausus* de algunos cursos pueden incitar a los estudiantes a salir al extranjero.
- La existencia de redes de estudiantes o ex alumnos del país de origen: Cuando existe relativamente poca información sobre las instituciones del extranjero, las recomendaciones de otros estudiantes desempeñan una importante función, así como la posibilidad de integrarse en la propia comunidad (estudiantil) en el extranjero. Aunque las normas académicas indudablemente se hacen más estrictas en los niveles superiores de educación, los estudios efectuados indican que la presunta calidad de la educación superior en el país de destino es un elemento más decisivo que el programa que se sigue o la institución en la que estudian los alumnos (OCDE, 2004a).
- El idioma del país de destino y el idioma de enseñanza: Conociéndose que el inglés actualmente ocupa el primer lugar como idioma internacional y el segundo como idioma que más se habla en el mundo, los países de habla inglesa tienen una ventaja comparativa en ese sentido, que algunas universidades de países que no son de habla inglesa intentan contrarrestar ofreciendo también programas en inglés.
- La calidad que se supone tiene la calidad de vida en el país de acogida: Como ocurre con todas las formas de viaje, las actividades que ofrecen la ciudad de acogida y el país, el clima, las atracciones culturales y turísticas, la cultura y la religión, en pocas palabras, la calidad de vida deseada, son factores decisivos.

- La proximidad geográfica y cultural entre el país de acogida y el país de origen, así como los lazos históricos: A esos factores, por ejemplo, obedecen las sustanciales corrientes de estudiantes entre los países nórdicos, entre los países del Commonwealth y el Reino Unido, entre los países francoparlantes de África y Francia, y entre las ex repúblicas de la Unión Soviética y la Federación de Rusia.
- La infraestructura y los beneficios sociales a disposición de los estudiantes extranjeros en el país de acogida (por ejemplo, servicios médicos, alojamiento en la universidad, centros de enseñanza de idiomas, etc.).

La selección de un centro de estudios en el extranjero por parte de los estudiantes extranjeros (y sus familiares) puede verse como el resultado de una evaluación de los costos monetarios y no monetarios del estudio en el extranjero, y de los beneficios monetarios y no monetarios que los estudiantes (y sus familiares) esperan recibir. En consecuencia, los costos de los estudios y el costo de la vida en el país de acogida no son, en modo alguno, los únicos factores determinantes que revisten importancia. Los estudiantes asiáticos suelen estar acostumbrados a pagar costos (relativamente) altos por concepto de matrícula y estudios, por lo cual no consideran, necesariamente, que la falta de subvenciones sea un obstáculo para la movilidad. Por el contrario, los estudiantes provenientes de la región de la UE, que se benefician de la existencia de sustanciales ayudas financieras en sus países, están menos dispuestos a estudiar en países en los cuales los costos de los estudios son considerablemente más elevados. Aún así, los bajos costos de la educación no determinan la movilidad de los estudiantes: las corrientes de estudiantes extranjeros son relativamente insignificantes en algunos países en los que los costos de los estudios son comparativamente bajos, o incluso no existen, como en los países nórdicos. El factor costos es indudablemente más importante en relación con los programas educativos de los países angloparlantes. Asimismo, no hay pruebas

que sugieran que el deseo de emigrar a un país sea necesariamente un factor determinante a la hora de elegir un país para cursar estudios. El estudiante bien puede optar por estudiar en un país y luego emigrar a otro, o retornar a su país de origen.

### 2.3 ¿Cuáles son las Nuevas Formas de Educación Superior Transfronteriza?

La movilidad de los estudiantes no es más que una de las formas de la educación superior transfronteriza. No deja de aumentar la cantidad de estudiantes que tienen la posibilidad de seguir estudios superiores o postsecundarios a distancia, que ofrecen las universidades extranjeras, sin tener que salir de sus propios países. La movilidad internacional virtual de los programas y establecimientos y la posibilidad de la educación a distancia, inicialmente como cursos por correspondencia y, más recientemente a través de la Internet, ha aumentado durante el último decenio, especialmente con destino a Asia y el Oriente Medio. Los vínculos entre esas nuevas formas de educación superior transfronteriza y la movilidad física de las personas, sean inmediatos o secuenciales, no son claros.

La movilidad de los programas educativos es la segunda forma más común de educación superior transfronteriza, después de la movilidad internacional de los estudiantes. Aunque comprende la educación a distancia – incluida la cibereducación (o aprendizaje por medios electrónicos) (OCDE, 2005a; Larsen y Vincent-Lancrin, 2006) generalmente complementada con cursos en el lugar de residencia que imparten establecimientos locales asociados – en su mayor parte asume la forma del aprendizaje directo tradicional, lo que es posible por la existencia de un establecimiento asociado en el extranjero. Las relaciones entre los establecimientos extranjeros y locales han dado lugar a una variedad de arreglos contractuales, que van desde la ayuda para el desarrollo hasta los contratos comerciales. La educación transfronteriza comercial es algo



ya generalizado en la región de Asia y el Pacífico, principalmente a modo de franquicias o programas de hermanamiento, aunque también existen muchas otras formas. En el marco de una franquicia, el proveedor local está generalmente autorizado por un establecimiento extranjero para ofrecer todos o algunos de sus cursos académicos bajo arreglos contractuales muy precisos. En la mayoría de los casos, esos cursos otorgan una calificación extranjera. Sin embargo, las franquicias pueden adoptar muchas otras formas. Bajo los programas de hermanamiento, los estudiantes cursan estudios con un proveedor extranjero y siguen un programa extranjero; llevan a cabo parte de su formación en su país de origen y la completan en el país del establecimiento extranjero. Ese tipo de educación transfronteriza suele requerir tanto la movilidad de los estudiantes como de los programas.

Es difícil asignar cifras a los programas educativos transfronterizos o a los estudiantes matriculados en programas extranjeros que se ofrecen en sus propios países. Los dos países más activos en este ámbito – el Reino Unido y Australia – tienen alrededor de 300.000 estudiantes matriculados en sus programas transfronterizos, principalmente en Asia (McBurnie y Ziguras, 2007). Actualmente, las 38 universidades públicas de Australia ofrecen cursos en el extranjero, y su número aumentó de apenas 25 en 1991 a 1.600 en 2003. Más del 85 por ciento de esos cursos se ofrecen en China (incluida la Región Administrativa Especial de Hong Kong), Singapur y Malasia, y los demás están distribuidos en el resto del mundo, desde la India hasta el Canadá, con inclusión de Indonesia y Sudáfrica. El número de estudiantes matriculados en programas australianos en sus propios países representaba el 33 por ciento del total de estudiantes internacionales matriculados en centros educativos australianos en 2004, un 9 por ciento de aumento desde 1996. En consecuencia, los servicios educativos representaban el tercer renglón de exportación de servicios más importante de Australia en 2003, por valor de 5.030 millones de dólares australianos (IDP Australia, 2007).

Tal vez a causa de los mayores riesgos empresariales involucrados, la movilidad de los establecimientos sigue siendo limitada, pero, no obstante, ha pasado a ser una importante dimensión de la educación superior transfronteriza. Representa las inversiones extranjeras directas que realizan las instituciones de educación superior o las empresas educativas. La forma más generalizada de esa movilidad es la apertura de recintos universitarios en el extranjero por parte de las propias universidades, y de centros de formación por parte de los proveedores de servicios de educación. Según el Observatory on Borderless Higher Education, había alrededor de cien de esos recintos universitarios en todo el mundo en 2005 (OBHE Breaking News, 27 de junio de 2005). Como ejemplos cabe mencionar la Universidad de Nottingham (Reino Unido) con recintos universitarios en China y Malasia; la Universidad de Liverpool (Reino Unido) que abrirá uno en China; y la Universidad de Monash (Australia), que ha abierto recintos universitarios en Malasia y Sudáfrica, mientras que la Universidad Real Instituto de Tecnología de Melbourne (RMIT), Australia, tiene un recinto universitario en Viet Nam. La movilidad de los establecimientos también incluye la creación de establecimientos educativos totalmente nuevos (no afiliados a ningún establecimiento matriz), así como la adquisición parcial o total de un establecimiento en el extranjero. Esta última forma, por ejemplo, es preferida por el grupo estadounidense Laureate International Universities, cuyas acciones se cotizan en bolsa y es propietario de universidades en las Américas (el Brasil, Chile, Costa Rica, el Ecuador, Honduras, México, Panamá, el Perú), en China y en Europa (España, Francia, los Países Bajos, Suiza).

La relación entre esas nuevas formas de educación superior transfronteriza, por un lado, y la movilidad de los estudiantes y la migración de personas calificadas, por el otro, no es del todo clara. En primer lugar, se trata de distintas posibilidades de movilidad de los estudiantes que no ofrecen las mismas experiencias culturales y lingüísticas que una permanencia en el extranjero, pero que son

menos costosas. Cabe pensar que, aparte de sus posibles beneficios secundarios para el desarrollo de sus países de acogida (Vincent-Lancrin, 2006), esas nuevas formas estén limitando el éxodo de competencias que de otro modo posiblemente se derivaría de la movilidad de los estudiantes. Además, esos cursos de estudios a veces incluyen breves permanencias en el extranjero y, con frecuencia, aunque no siempre, otorgan títulos y calificaciones que están reconocidos en el país de la universidad asociada extranjera, y pueden preparar el camino para una posterior migración a países en los que se reconocen esas calificaciones. En consecuencia, la posterior migración puede ser un motivo subyacente. En Filipinas, por ejemplo, se ha registrado un impresionante aumento de los estudiantes de enfermería en los últimos años, generalmente impulsado por la esperanza de emigrar a un país industrializado, generalmente de habla inglesa. La obtención de un título superior en enfermería otorgado por instituciones de esos países en Filipinas sólo puede facilitar la migración de salida. Además, el Consejo Británico alienta a las instituciones británicas de nivel terciario a realizar actividades transfronterizas en Filipinas para dar preferencia a las disciplinas del sector de la medicina. No obstante, esas nuevas formas de educación superior transfronteriza están todavía en sus etapas iniciales, y sería prematuro emprender una evaluación de sus repercusiones en la migración.

### **3. Principales Estrategias Contemporáneas para la Internacionalización de la Educación Superior**

De ningún modo podría afirmarse que todos los países tienen una política expresamente dirigida a la internacionalización de la educación superior. Sin embargo, sobre la base de la práctica actual, se pueden identificar cuatro estrategias principales que reflejan la gama de motivaciones e instrumentos normativos en ese ámbito. Esas estrategias no siempre están coordinadas, y es aún menos probable que se determinen en el nivel gubernamental, además

de que sus resultados varían considerablemente de un país a otro. Pese a ello, nos ofrecen un Cuadro del actual panorama en materia de políticas. Cada estrategia adopta un enfoque distinto con respecto a la migración, pero los objetivos que persiguen no son mutuamente excluyentes. La estrategia tradicional en esta esfera se basa en la comprensión mutua, mientras que las otras tres – basadas en la migración de personas calificadas, la generación de ingresos y el fortalecimiento institucional – que surgieron durante el decenio de 1990, son claramente dictadas por consideraciones de índole económica. La migración es, a veces, parte integrante de esas consideraciones.

Los objetivos que persigue la estrategia basada en la comprensión mutua se relacionan principalmente con consideraciones de tipo político, cultural, académico y de ayuda para el desarrollo. La estrategia autoriza y promueve la movilidad internacional de los estudiantes y el personal, tanto nacionales como extranjeros, a través de becas y programas de intercambio de estudiantes universitarios, así como asociaciones entre las instituciones de educación superior. Esta estrategia no apunta al reclutamiento general de estudiantes extranjeros a través de campañas intensivas, sino que, por el contrario, se orienta hacia un grupo selecto y muy reducido de estudiantes nacionales y extranjeros. El aspecto de coordinación se aborda principalmente en el marco de la ayuda para el desarrollo y opciones geoestratégicas. En ese contexto, no es extraño que los programas de becas estén a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores. En lo que respecta al aspecto de migración, se espera que los estudiantes extranjeros retornen a sus países de origen, y con no poca frecuencia se les impide permanecer en el país de acogida durante períodos más o menos prolongados tras completar sus estudios. Esta estrategia tradicional de internacionalización es todavía el enfoque principal que aplican países como el Japón, la República de Corea, México, España y, en realidad, la mayoría de los países en desarrollo. En los Estados Unidos, los programas de la Comisión Fulbright son ejemplos típicos de esto, y

están vinculados a los visados J-1 (que obligan a los estudiantes concernidos a salir del territorio por un período mínimo de dos años antes de poder solicitar un permiso de residencia que les permita trabajar en el país). La UE también ha puesto en marcha el programa Sócrates-Erasmus que se basa en la misma filosofía: intercambio de alumnos y profesores, creación de redes de departamentos universitarios y establecimientos educativos en toda Europa, y elaboración conjunta de programas de estudios con el propósito de promover un sentimiento de “ciudadanía europea” entre los jóvenes europeos, gracias a una mejor comprensión mutua y al conocimiento de varios idiomas europeos. Aunque el conocimiento de idiomas y de países vecinos podría preparar el camino para una posterior migración de los estudiantes y contribuir al surgimiento de un mercado laboral común, las estancias en el extranjero aún tienden a ser breves y formar parte del programa de estudios de la institución educativa que funciona en el país de origen. Por lo tanto, el principio de que los estudiantes deben retornar a sus países de origen es el elemento central del concepto del programa.

La estrategia basada en la **migración de personas calificadas** persigue los mismos objetivos que la anterior, pero además incluye el reclutamiento deliberado y puntual de estudiantes extranjeros. Concuera con la filosofía de la economía basada en los conocimientos, pero también apunta a atraer a los estudiantes con talento (y personal docente universitario) que puedan luego trabajar en la esfera de los conocimientos al servicio de la economía del país de acogida, o mejorar la competitividad de la investigación y la educación superior en ese país. La internacionalización de la educación superior permite que los sistemas nacionales puedan establecer comparaciones con los sistemas de educación superior extranjeros, y con frecuencia da lugar a ideas innovadoras por parte de los establecimientos y universidades para adaptarse a las necesidades de los estudiantes extranjeros (o de sus propios estudiantes que retornan del exterior). También prepara el camino para atraer el talento extranjero hacia el país de

acogida. Aunque los programas de becas de estudios podrían seguir siendo un importante componente de esta estrategia, se complementan también con otras medidas, como la promoción activa del sistema de educación superior de un país en el extranjero y la simultánea moderación de los reglamentos en materia de visados o inmigración para los grupos destinatarios. A veces se crean entidades dedicadas a prestar ayuda a los extranjeros en relación con sus estudios y estancia en el país. Los países que no son de habla inglesa pueden desarrollar y promover la enseñanza en inglés. Los estudiantes internacionales reciben las mismas subvenciones para estudios en el país de acogida que los estudiantes locales. Los países pueden preferir a los estudiantes de ciertas regiones, a estudiantes de postgrado o futuros investigadores, en vez de aspirantes al primer título universitario que desean especializarse en un determinado campo. Esa estrategia generalmente da lugar a un aumento del número de estudiantes extranjeros que recibe el país, pero no tiene verdaderas repercusiones en términos de la movilidad de los cursos e instituciones. Su aplicación también puede resultar difícil o imposible, y en general permanece sumida en el contexto de la política de ayuda para el desarrollo o de las asociaciones universitarias convencionales. Entre los países que han adoptado este enfoque figuran Alemania, el Canadá (algunas provincias), los Estados Unidos (para estudiantes postgraduados), Francia y el Reino Unido (para estudiantes de la UE).

El Proceso de Bolonia, iniciado en 1992, marcó una reorientación de la política de internacionalización adoptada en toda Europa. En particular, acercó un poco más el programa Sócrates-Erasmus de la UE a la estrategia de migración de personas calificadas. Actualmente, la movilidad de los estudiantes y del personal docente universitario está contribuyendo a crear una zona europea de educación superior e investigación destinada a incrementar el atractivo (fuera de Europa y, más específicamente, en Asia) de la educación superior en Europa y transformar las economías de Europa de modo que sean economías basadas en los conocimientos (Huisman y van der

Wende, 2004). La armonización de los sistemas europeos no sólo apunta a la promoción de la movilidad dentro de Europa, sino también a fomentar el atractivo internacional de la educación de nivel terciario en Europa, especialmente en comparación con los Estados Unidos. En 1998, los Estados Unidos tenían el 47 por ciento de los estudiantes extranjeros de Asia, cifra que bajó al 40 por ciento en 2004. Sin embargo, la competencia es tan intensa como la cooperación entre los países de Europa.

La estrategia basada en la **generación de ingresos** persigue los mismos objetivos que la estrategia basada en la comprensión mutua y la migración de personas calificadas pero, además, apunta directamente al logro de fines comerciales. Una característica específica de ese enfoque es que los servicios de educación superior se facturan a su costo real a los estudiantes internacionales, que, en general, no reciben ningún tipo de subvención pública. En comparación con los estudiantes locales, por lo tanto, los estudiantes internacionales suelen representar ingresos adicionales para las instituciones terciarias, factor que las alienta a emprender actividades en el mercado de la educación internacional. Para los fines de esa estrategia, las autoridades gubernamentales permiten un alto grado de autonomía a las instituciones con vistas a crear un sólido prestigio para su sector de educación superior y proteger a los estudiantes extranjeros por medio de mecanismos de garantía de calidad. Esta estrategia generalmente da como resultado un considerable aumento del número de estudiantes internacionales que pagan sus costos de estudios y el desarrollo de programas de movilidad y de instituciones educativas con ánimo de lucro. A veces, ocurre paralelamente con una reducción de la participación relativa del financiamiento público de los recursos universitarios, o inclusive con una reducción del financiamiento gubernamental por estudiante. También puede comprender una activa política de negociaciones comerciales encaminadas a reducir los obstáculos a las actividades educativas transfronterizas. Eso se podría hacer a través de acuerdos bilaterales o de negociaciones sobre el

comercio de servicios educativos en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) de la Organización Mundial del Comercio.<sup>3</sup> En términos generales, se produce una moderación de las estipulaciones y condiciones que rigen el trabajo remunerado de los estudiantes mientras cursan estudios pero, como en el caso de la estrategia basada en la comprensión mutua, suelen aplicarse distintas políticas, tanto para limitar la posterior inmigración permanente de los estudiantes en general como para facilitar el subsiguiente asentamiento de algunos de ellos. Por lo tanto, las autoridades públicas y los establecimientos educativos deben resolver la cuestión del equilibrio geográfico entre los estudiantes internacionales, no sólo en términos comerciales (diversificación de los países de origen para asegurar la estabilidad financiera), sino también en términos de inmigración. Entre los países que han optado por este enfoque figuran Australia, el Canadá (algunas provincias), Nueva Zelandia, los Estados Unidos (para estudiantes que siguen estudios para la obtención del primer diploma), pero también Dinamarca, Irlanda, los Países Bajos y el Reino Unido (para estudiantes de países no miembros de la UE, ya que las normas de la UE exigen que los países apliquen los mismos derechos por concepto de matrícula y estudios a los nacionales y a los estudiantes de otros lugares de la Unión).

Por último, la estrategia basada en el **fortalecimiento institucional** supone promover la importación de la educación superior, independientemente del modo en que se suministre, con el fin de consolidar rápidamente las capacidades humanas y productivas de un país en desarrollo. Si un país carece de las capacidades que le permitan responder plenamente a sus necesidades en materia de educación superior, o si su sistema nacional es aún débil, la educación transfronteriza puede ayudar a crear las capacidades locales, tanto en lo que respecta a la oferta de cursos como al capital humano necesario para la

<sup>3</sup> Véase OECD (2004a) para una presentación del AGCS y sus repercusiones en la educación.

economía local y el sistema de educación superior (Vincent-Lancrin, 2005; Middlehurst y Woodfield, 2004; Larsen y Vincent-Lancrin, 2002). Aunque estas dos estrategias se orientan principalmente a la exportación de los servicios de educación, la estrategia basada en el fortalecimiento institucional se orienta predominantemente a la importación. En ese sentido, los programas de becas en apoyo de la movilidad internacional de funcionarios públicos, profesores, personal docente y estudiantes universitarios son instrumentos de crucial importancia, al igual que las medidas que se adopten para alentar a los establecimientos, programas y universidades de otros países a participar y proporcionar sus servicios de enseñanza sobre una base comercial. Los países podrían hacer uso de las negociaciones en el marco del AGCS para dar a conocer su interés en servicios transnacionales de ese tipo, aunque también pueden utilizar otros medios menos formales. En general, la movilidad de los programas e instituciones se rige por los reglamentos gubernamentales destinados a asegurar que esas actividades se realicen de conformidad con la estrategia de desarrollo académico y económico del país. Se promueven los programas de hermanamiento y las asociaciones con proveedores locales (y a veces se imponen) como medio de preparar el camino para la transferencia de conocimientos técnicos entre las instituciones académicas extranjeras y locales. A corto plazo, este enfoque da lugar a un considerable aumento del número de estudiantes nacionales que se dirige al extranjero, así como del número de programas e instituciones educativos extranjeros con ánimo de lucro que se instalan en el país para satisfacer la demanda local. En principio, tras el fortalecimiento institucional del país, no hay más justificación para este enfoque, y su éxito debe conducir, en teoría, a una modificación de la estrategia básica. Asigna fundamental importancia a la coordinación de la política educativa con la política económica y comercial. En particular, los países deben asegurar que sus sistemas de garantía de calidad abarquen los cursos e instituciones extranjeros, y que éstas últimas efectivamente contribuyan al logro de los

objetivos del país. Las políticas migratorias deben favorecer la movilidad temporal de los profesionales, y suelen incluir medidas para promover el retorno de sus nacionales que estudian en el extranjero o que están completando su formación, para evitar así una considerable corriente de salida de las aptitudes profesionales necesarias. Esta estrategia se aplica principalmente en el Sudeste de Asia y Asia Oriental y en el Oriente Medio – China, Dubai, Indonesia, Malasia, la Región Administrativa Especial de Hong Kong, Singapur y Viet Nam (así como en otros Estados que forman parte de los Emiratos Árabes Unidos).

#### 4. ¿Cuáles son los Vínculos entre la Internacionalización de la Educación Superior, la Movilidad de los Estudiantes y la Migración de Personas Calificadas?

La internacionalización de la educación superior plantea nuevos retos a los encargados de la formulación de políticas con respecto a la política del sector de la educación (OCDE, 2004a y b), así como en relación con la coordinación de sus políticas en materia de desarrollo económico y social y de migración y desarrollo (OCDE, 2006b). Los vínculos entre la migración y la internacionalización de la educación superior son recíprocos en el sentido de que las estrategias y políticas migratorias promueven y facilitan la internacionalización de la educación superior y, al mismo tiempo, son cada vez más influidas por ese proceso, y dependientes del mismo. En consecuencia, las dos cuestiones principales se refieren a la conciliación de los objetivos de la migración con la internacionalización de la educación superior y la fuga de talento. ¿Hasta qué punto la movilidad de los estudiantes y la internacionalización de la educación superior dan lugar a la migración de personas calificadas? Al no disponerse de cifras para responder a esa pregunta, en la presente Sección se intentará ilustrar la actual dimensión de esas cuestiones.

La política de visados para estudiantes y personal universitario y, en términos más generales, la

política de inmigración, son parte importante de la maquinaria de internacionalización de la educación superior. Atraer a los estudiantes internacionales a un país sólo tiene sentido si pueden entrar para cursar estudios y, en el mejor de los casos, sin dificultades injustificadas. Si se quiere atraer a los estudiantes internacionales y a la vez se espera que paguen costos de estudios impulsados por el mercado, la autorización para trabajar en el país de acogida puede ayudar muchísimo a persuadirlos a tomar la decisión de viajar. Asimismo, la labor de atraer a los establecimientos y programas educativos extranjeros suele suponer la facilitación de la migración temporal de profesionales (profesores universitarios, etc.). Muchos países ahora asignan creciente importancia a la labor de atraer estudiantes extranjeros y, en consecuencia, han simplificado o revisado sus procedimientos de presentación de solicitudes de visado y residencia para estudiantes extranjeros, sobre todo mejorando la información disponible en relación con esos procedimientos.

Sin embargo, la política migratoria de un país también puede perjudicar su estrategia de internacionalización de la educación superior, sobre todo si esa estrategia está descentralizada. Las autoridades de inmigración a veces temen que una moderación de los procedimientos para la obtención de visados de estudiante pueda dar lugar a abusos o fraude. Además, otras prioridades políticas pueden entrar en conflicto con esas políticas. Por ejemplo, tras los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, los Estados Unidos empezaron a aplicar requisitos mucho más estrictos para la admisión de extranjeros en el país. Eso significó procedimientos más rigurosos para la obtención de los visados de estudiante y la aplicación de períodos de verificación más prolongados (todos los solicitantes de visados de estudiante deben acudir a una entrevista con un representante de las autoridades de los Estados Unidos). Tal vez esa política actuó en combinación con una mayor competencia por parte de otros países para reducir el número de candidatos y aminorar el ritmo de la tasa de matrícula de estudiantes

extranjeros en los Estados Unidos. El número de estudiantes extranjeros aumentó apenas un 0,6 por ciento entre 2002 y 2003, en comparación con el 6,4 por ciento durante los dos años anteriores. Se redujo en otro 2,4 por ciento entre 2003 y 2004, y en un 1,3 por ciento entre 2004 y 2005 – la primera reducción del número de estudiantes extranjeros en los últimos 32 años (Instituto de Educación Internacional (IEE), 2005). La composición geográfica del alumnado extranjero también cambió, con menos estudiantes provenientes de los países árabes y del Oriente Medio, situación contrarrestada por un aumento del número de estudiantes chinos e indios. Las instituciones académicas plantearon sus inquietudes a las autoridades estadounidenses, que desde 2003 han moderado su política de visado para estudiantes extranjeros y personal universitario y mejorado un tanto la eficiencia en ese ámbito. El resultado fue un 9 por ciento de aumento en el número de presentación de solicitudes de visado de estudiante durante el primer semestre de 2004 (Departamento de Estado de los Estados Unidos, 2005). Fue el primer aumento desde los ataques del 11 de septiembre, y en 2006 las solicitudes de visado de estudiante alcanzaron nuevamente el nivel que tenían antes del 11 de septiembre.

Además, las propias políticas y estrategias de inmigración dependen cada vez más de la internacionalización de la educación superior, aunque los datos disponibles no bastan para calibrar el verdadero efecto de la educación superior transfronteriza en la migración y, más concretamente, en la migración de personas calificadas. En algunos casos, los estudios en el extranjero son parte de una estrategia migratoria deliberada por parte de las personas, ya que la obtención de un título extranjero es a veces indispensable para trabajar en sus esferas de especialización en el país de acogida y una ventaja que suele ser muy conveniente al solicitar un permiso de residencia. La libre circulación de las personas en la UE sin duda explica parcialmente la escala de la movilidad de los estudiantes en Europa en relación con la más limitada movilidad de los estudiantes entre



los países de América del Norte. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) no prevé la libre circulación de la mano de obra en un mercado laboral común. En algunos casos, el asentamiento permanente de los estudiantes en el extranjero tras completar sus estudios no es intencional. Aparte del hecho de que sean internacionalmente “móviles”, o no, los estudiantes por lo general tienen una edad en la que desean formar una familia y muchos contraen matrimonio y se quedan en el país en el que estudiaron. Además, la competencia entre los países para atraer personal altamente calificado se ha intensificado en los últimos años, como se puede apreciar en las recientes tendencias de la política migratoria (Tremblay, 2005; OCDE, 2006c; véase también el Capítulo 2). Como ya se ha señalado, la migración es un componente cada vez más importante de las estrategias de internacionalización que aplican los países de procedencia. Además, a los migrantes que poseen un título otorgado en el país de estudio frecuentemente les es más fácil y rápido integrarse en la comunidad. Por lo tanto, las políticas migratorias asignan creciente importancia a la autorización o facilitación de la residencia permanente de los estudiantes internacionales en el país de acogida tras la culminación de sus estudios. Australia, el Canadá, Nueva Zelandia y el Reino Unido, por ejemplo, facilitan la residencia en el país de ciudadanos extranjeros con calificaciones de sus universidades, otorgándoles puntos adicionales en sus solicitudes de inmigración. Aunque no tienen un sistema de puntos, Francia, Alemania y algunos otros países han introducido nuevas políticas de inmigración flexibles para migrantes calificados y estudiantes extranjeros que desean encontrar trabajo tras finalizar sus estudios.

Habida cuenta de esos acontecimientos, la posible fuga de talento de los países en desarrollo alentada por la educación superior transfronteriza se está convirtiendo en una importante fuente de preocupación y tema de amplios debates. Aunque puede ser de ayuda para los países en desarrollo que intentan fortalecer sus propias capacidades

en materia de recursos humanos (Vincent-Lancrin, 2005), la educación transfronteriza puede realmente favorecer la fuga de talento más bien que la circulación de las competencias entre los países de acogida y los países de origen. No existen registros de datos sistemáticos sobre la relación entre la movilidad de los estudiantes y los investigadores, y las subsiguientes variaciones en los patrones de inmigración. Lo poco que existe, sin embargo, confirma la existencia de un vínculo. Alrededor del 75 por ciento de los ciudadanos chinos que estudiaron en el extranjero entre 1978 y 1999 no han regresado a China (Iguchi, 2003). En 1999, alrededor del 25 por ciento de los migrantes temporales en los Estados Unidos en el marco del programa de visados H1-B habían estado anteriormente matriculados en universidades de los Estados Unidos (Cervantes y Guellec, 2002). Desde hace ya algunos años, casi la mitad de los postulantes admitidos en el marco del programa australiano de migración de personas calificadas poseía algún título otorgado en Australia (OCDE, 2006c). Un reciente estudio de las políticas migratorias centradas en los estudiantes internacionales señala otras estimaciones (Suter y Jandl, 2006) (véase el Recuadro 4.2). Se estima que en el Canadá, entre el 15 y el 20 por ciento de los estudiantes extranjeros se quedan para trabajar luego en el país; en Nueva Zelandia, el 13 por ciento de los estudiantes extranjeros que entraron en el país entre 1998 y 2005 obtuvieron un permiso de residencia en 2006; en Noruega, el 18 por ciento de los estudiantes extranjeros que estudiaban allí entre 1991 y 2005, no provenientes de países del Espacio Económico Europeo (EEE), se quedaron en el país, en comparación con el 9 por ciento de los estudiantes extranjeros de la región del EEE; por último, en el Reino Unido, un reciente estudio demostró que, en 2005, el 27 por ciento de los estudiantes internacionales de los países de la UE trabajaban en el Reino Unido seis meses después de haber obtenido sus títulos. Sin embargo, las estadísticas sobre los estudiantes extranjeros que permanecen en el país de acogida tras terminar sus estudios siguen siendo insuficientes.



## Recuadro 4.2

### Políticas Nacionales y Regionales de Retención de Graduados Extranjeros en los Países Industrializados

Los mercados laborales de los países industrializados hacen frente a dos retos principales: el descenso demográfico de la población nacional y la transformación de la economía mundial en una economía basada en los conocimientos y cada vez más interdependiente. Para los políticos, al igual que para los encargados de la formulación de políticas en el ámbito de la inmigración y el trabajo, ambos fenómenos han dado lugar a importantes nuevas cuestiones, particularmente en el caso de las economías que deben ahora alejarse de su tradicional dependencia en la mano de obra generalmente poco calificada en la producción industrial pesada, basada en los recursos naturales locales disponibles.

Numerosos países están respondiendo a esos acontecimientos intentando atraer y retener a migrantes altamente calificados para resolver determinadas situaciones de escasez de personal. Desde hace mucho tiempo, Australia y el Canadá aplican políticas migratorias proactivas destinadas a los migrantes altamente calificados a través de sus sistemas de selección basados en puntajes para la inmigración permanente. Otros países están siguiendo ese ejemplo, que ofrece una solución ideal para la actual escasez de personal en determinados sectores y es un medio de atraer y retener a los migrantes altamente calificados.

Habida cuenta de la creciente competencia por el capital humano, no es sorprendente que los encargados de la formulación de políticas estén centrando su interés en los estudiantes internacionales para satisfacer la creciente demanda de personal altamente calificado. El hecho de considerarse que los graduados extranjeros poseen características que facilitan su integración profesional y social les confiere un atractivo particular en términos de contratación y retención. Por lo general son jóvenes, tienen una elevada propensión a la aculturación y poseen credenciales profesionales y académicas ampliamente reconocidas, así como una formación profesional adecuada en esferas de actividad pertinentes. Este último punto es especialmente importante, ya que muchos migrantes encuentran dificultades para la convalidación de sus credenciales académicas y profesionales y el acceso al mercado laboral.

Las políticas de retención que aplican una serie de países facilitan el acceso al empleo, y directa o indirectamente, conducen al asentamiento permanente. Algunos programas nacionales de inmigración contienen disposiciones especiales para las personas altamente calificadas y conceden puntos adicionales en el marco del sistema de selección por puntaje, que corresponden a uno o dos años de estudios en el país, mientras que otros países han elaborado programas orientados especialmente hacia los graduados extranjeros. En Francia, Alemania y Nueva Zelandia, por ejemplo, los estudiantes extranjeros pueden permanecer en el país hasta un año después de su graduación con el fin de buscar trabajo.

Las repercusiones de esas políticas de retención son difíciles de evaluar, ya que actualmente sólo unos cuantos países pueden elaborar estadísticas relativas al asentamiento de estudiantes extranjeros. Sin embargo, se dispone de algunos indicadores. Así, en el Canadá, cabe esperar que entre el 15 y el 20 por ciento de los estudiantes extranjeros eventualmente se instalen y trabajen en el país; sin embargo, esa estimación incluye los permisos de residencia emitidos por todo tipo de posibles razones, incluida la reunificación de la familia. En 2001, Australia introdujo la posibilidad del asentamiento permanente de estudiantes extranjeros, y en 2002-2003 se concedieron alrededor de 8.500 permisos de residencia permanente a ex estudiantes, que representaban aproximadamente el 5 por ciento del total de los estudiantes extranjeros matriculados en 2001-2002. En 2004-2005, esa cifra fue de 16.700, es decir, prácticamente el doble, representando el 8 por ciento del total de estudiantes extranjeros matriculados en 2003-2004. En el Reino Unido, el 19 por ciento de los graduados con domicilio en la UE habían encontrado trabajo en el país en 2000-2001, cifra que aumentó a casi el 27 por ciento en el período 2004-2005. Aunque esas cifras no reflejan el Cuadro completo, sí indican una tendencia en el interés de los estudiantes extranjeros de permanecer y trabajar en el país en el que estudiaron, así como la disposición, de parte de los países, a facilitar esos procesos.

Algunos elementos constitutivos de Estados o regiones federales<sup>1</sup> que no han sido tenidos en cuenta en los planes de inmigración, o que no han podido participar plenamente en dichos planes, o consideran que así ha ocurrido, están empezando a aplicar sus propios planes laborales, ya sea de carácter general o específicamente destinados a los graduados extranjeros, para atender a las necesidades del mercado laboral y de índole demográfica. Los programas regionales encaminados a atraer y

retener a los estudiantes internacionales generalmente ofrecen condiciones de admisión favorables, como la asignación de un puntaje más alto si se tiene la seguridad de una oferta de trabajo, la reducción del umbral mínimo de puntos para admisión, o la prórroga de la validez de un permiso de trabajo y residencia temporal.

Hay pruebas que demuestran que las universidades tienen grandes repercusiones directas en el desarrollo económico, social y político de las regiones en las que están ubicadas, y que desempeñan una función cada vez más importante en los planes nacionales de gestión de la migración que tienen por objeto atraer y retener a los graduados extranjeros. Su influencia se extiende ahora bastante más allá del suministro de servicios educativos de calidad y la construcción de instalaciones para la comunidad como teatros, museos y cafeterías donde los estudiantes puedan reunirse, para incluir actividades orientadas a la migración. Las universidades se consideran, cada vez más, como una fuente de recursos humanos altamente calificados para los mercados laborales nacionales y regionales, mientras que desde la perspectiva de los migrantes, son un trampolín para la inmigración permanente.

**Nota:**

<sup>1</sup> Por ejemplo, algunas provincias y territorios del Canadá, los Estados federales de Australia, y Escocia en el Reino Unido.

**Fuente:** Brigitte Suter, *Malmö Institute for Studies of Migration, Diversity and Welfare (MIM)*, Suecia.

Los Estados Unidos siguen siendo el único país que lleva a cabo una labor sistemática de recopilación de datos sobre las tasas de permanencia de los estudiantes extranjeros tras la obtención del título universitario (Finn, 2003). No hay duda de que recibir estudiantes internacionales es una forma de atraer competencias a los Estados Unidos, y esa atracción sigue aumentando desde comienzos del decenio de 1990 a consecuencia del efecto combinado del mayor número de doctorados que están otorgando las universidades estadounidenses a nacionales extranjeros y al creciente porcentaje de personas con títulos de doctorado que se quedan a vivir en los Estados Unidos. La tasa media de permanencia<sup>4</sup> de extranjeros con doctorados en ciencias e ingeniería otorgados en los Estados Unidos, que era de cuatro a cinco años tras recibido el título, aumentó del 41 al 56 por ciento entre 1992 y 2001. Las cifras subieron abruptamente del 65 al 96 por ciento en el caso de los chinos y del 72 al 86 por ciento en el caso de los ciudadanos de la India. Las tasas

de permanencia en los países tras completar los estudios varían considerablemente, dependiendo del país de origen y de la disciplina académica que se haya estudiado. Pero en la mayoría de los casos, las tasas de permanencia no bajan significativamente con el correr del tiempo, y dependen parcialmente del nivel de desarrollo económico del país de origen, aunque al parecer no existe un patrón sistemático en ese sentido. Con respecto a los estudiantes de la Argentina, China, Grecia, la India, el Irán, Israel, los países de Europa Oriental, así como Nueva Zelandia y el Reino Unido, alrededor del 50 por ciento están aún en los Estados Unidos cinco años después de haber recibido su doctorado (Finn, 2003).

En ese contexto, hay motivos para temer que la educación transfronteriza pueda reforzar la fuga de talento en la misma medida en que promueve el fortalecimiento institucional en los países en desarrollo. Como ya se ha señalado, el 85 por ciento de los estudiantes extranjeros de todo el mundo estaba en la región de la OCDE en 2004, pero la mayoría (61%) procedía de países no miembros de la OCDE. El tema sumamente delicado de la migración de personas altamente calificadas puede representar un costo, aunque también ofrece ventajas a los países de origen. Por un lado, los países de origen pierden el capital humano (y productividad) que representan

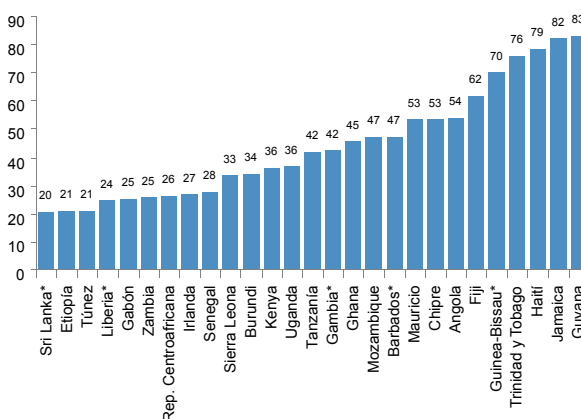
<sup>4</sup> La tasa de permanencia no indica si los estudiantes extranjeros se han quedado de forma permanente en los Estados Unidos, sino más bien cuántas personas que recibieron el doctorado en un determinado año seguían en los Estados Unidos unos años después. Algunas de esas personas podrían haber salido del país y regresado más adelante. Por ejemplo, la tasa de permanencia de los que se graduaron en 1991 fue del 58 por ciento en 2001, pero alcanzaría el 81,5 por ciento si la tasa reflejara el porcentaje de personas que trabajaron en los Estados Unidos por lo menos durante un año en el período 1992-2001 (Finn, 2003).

sus personas calificadas y, si su educación estuvo a cargo del sector público, pierden también la inversión efectuada en su educación primaria, secundaria y superior. Por otro lado, esas diásporas altamente calificadas pueden contribuir a la economía del país de origen a través de inversiones, remesas y los vínculos que establecen entre los países de origen y de destino en términos de comercio, innovación y conocimientos técnicos. Naturalmente, debe hacerse una clara distinción entre migración de salida temporal y permanente. Si regresan al país de origen con conocimientos y experiencia adquiridos en el extranjero y pueden utilizar sus aptitudes de manera productiva, son una contribución positiva para el fortalecimiento institucional local y el intercambio de conocimientos técnicos en el país de origen (véase también el Capítulo 12). La base de datos sobre migración de la OCDE ofrece información sin precedentes con respecto a la escala de la fuga de talento (OCDE, 2005c). Los países de África y el Caribe son los más afectados: más del 80 por ciento de los graduados de Guyana y Jamaica han emigrado a un país de la OCDE. Por el contrario, a pesar de las altas tasas de permanencia de los estudiantes indios y chinos en los Estados Unidos tras concluir sus estudios, representan menos del 3 por ciento en los países de la OCDE. Algo semejante ocurre en el Brasil, Indonesia y Tailandia, donde una media del 17 por ciento de los nacionales calificados ha emigrado a un país de la OCDE.<sup>5</sup> El Gráfico 4.3 indica que los países de África, así como los países pequeños, principalmente del Caribe, son los más afectados por las altas tasas de migración de personas calificadas. Es fácil sentirse tentado a establecer una correlación entre esas conclusiones y los datos del Gráfico 4.2, que indican que, en términos relativos (es decir, en relación con el total de alumnos del país), las tasas más altas de permanencia en el extranjero corresponden a los estudiantes africanos. Aparte de los problemas conceptuales y metodológicos, los datos

sobre esos dos indicadores en determinados países no son una base suficientemente sólida para establecer una correlación. No hay forma de determinar si esas personas recibieron sus títulos fuera de sus países.

**Gráfico 4.3:**

**Países con Más del 20 por Ciento de sus Graduados Viviendo en un País de la OCDE**



**Nota:**

Cálculos efectuados utilizando la base de datos de Barro y Lee sobre la reserva de capital humano. En los demás casos se utiliza la base de datos de Cohen y Soto en relación con todos los países para los cuales se dispone de datos. Las conclusiones de las dos bases de datos no son perfectamente comparables. Cabe señalar que los datos reflejan contingentes (acumulados), no las corrientes.

**Fuente:** OCDE, base de datos sobre migración.

Inclusive para los países afectados por la fuga de talento, replegarse en sí mismos no es la solución. La participación en intercambios internacionales en el sector de la educación superior es su mejor opción en los intentos de minimizar el costo de la fuga de talento. Los países han estado proponiendo nuevas iniciativas destinadas a compensar esos movimientos que, hay que recordar, reflejan deseos y decisiones personales. Cuando los estudiantes extranjeros reciben financiamiento de las autoridades de sus países, el Reino Unido a veces exige que la admisión se conceda sobre la base de la autorización previa del país de origen. Principalmente con el apoyo de las organizaciones internacionales, incluida la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), muchos países en desarrollo ahora intentan

<sup>5</sup> No debe confundirse con el 17 por ciento de la población mundial de personas calificadas, ya que en esta media por países no se tiene en cuenta el tamaño de la población.

orientar los recursos de sus diásporas para desarrollar los conocimientos técnicos necesarios, y proporcionan fondos a sus expatriados para que desempeñen trabajo temporal pero estable en el país. Incluso en los países más prósperos se han empezado a aplicar numerosos programas para alentar a científicos renombrados a regresar y establecerse en sus países de origen.

## 5. Conclusión

Las corrientes de estudiantes crecieron rápidamente en el último decenio y no muestran señales de disminuir en los próximos decenios. Sin embargo, la proliferación de otras formas de educación superior transfronteriza y de fortalecimiento institucional en las economías emergentes bien podría transformar esa dinámica – sin reducir, por ello, las corrientes a mediano plazo. La globalización, el aumento de las corrientes migratorias de todo tipo, las estrategias que aplican las instituciones de educación superior y las políticas de los países en desarrollo se combinan para crear un entorno más competitivo, homogéneo y globalizado de educación superior, lo que, a su vez, contribuye a la movilidad constante de los estudiantes. El creciente desplazamiento internacional de profesionales, en particular, está ejerciendo presión para mejorar la armonización y el grado de comparación de las calificaciones y los títulos en todo el mundo. Sin duda, la cooperación internacional entre las entidades profesionales y las disciplinas académicas contribuirá en gran medida a facilitar la comparación y el reconocimiento de los estudios en el extranjero. Eso hará que sea menos útil, o necesario, que las personas calificadas se marchen al extranjero para estudiar pero, al mismo tiempo, hará que sea más fácil.

Dentro de la Unión Europea se observa un cierto grado de convergencia de los sistemas de garantía de calidad y de acreditación, tanto en relación con la formación profesional como con la educación superior. Uno de los objetivos del Proceso de Bolonia

es aplicar mecanismos europeos de garantía de calidad que utilicen criterios y métodos comparables. El Convenio sobre reconocimiento de calificaciones relativas a la educación superior en la región europea, de la UNESCO/Consejo de Europa, aprobado en 1997 en Lisboa, es otra importante iniciativa. Ya no se utiliza simplemente el método de la “equivalencia” de los títulos y diplomas sobre la base de los conceptos de “reconocimiento” y “acreditación”. Los elementos más importantes son la **cooperación** y la **confianza** entre los sistemas nacionales. Cuando un país ratifica ese Convenio, debe reconocer los títulos y diplomas de los demás signatarios como semejantes y correspondientes a las calificaciones que se otorgan en el marco de su propio sistema, a menos que se demuestre que existe una sustancial diferencia entre los respectivos títulos y diplomas de las partes.

Entre los acuerdos internacionales sobre el reconocimiento mutuo de diplomas profesionales, el más avanzado es el Acuerdo de Washington de 1997, relativo a los ingenieros y las asociaciones que representan a esa profesión en Australia, el Canadá, Irlanda, Nueva Zelandia, el Reino Unido y los Estados Unidos. Sudáfrica y Hong Kong, China, lo han firmado recientemente y el Japón se ha adherido a título provisional. El Acuerdo reconoce la “equivalencia sustancial” de los programas de formación que permiten alcanzar el nivel de estudios exigido para ejercer la práctica de la ingeniería, pero aún no prevé el reconocimiento mutuo oficial de los títulos o diplomas profesionales. El Acuerdo también estipula las normas y los procedimientos para la acreditación de los programas académicos de ingeniería. Los signatarios aceptan mutuamente las respectivas decisiones de acreditación y, en consecuencia, reconocen la equivalencia de los mecanismos de acreditación de cada país.

¿Es la movilidad de los estudiantes una fuente importante de migración de personas calificadas? Aunque no hay duda de que algunos países enfrentan un éxodo de competencias (personas con diplomas

de educación superior), especialmente en África y el Caribe, todavía hay muy pocas pruebas que vinculen esa situación a la movilidad de los estudiantes y la educación superior transfronteriza. En términos numéricos, los estudiantes internacionales no son una fuente muy importante de migración de personal calificado. Suponiendo que una cuarta parte del contingente de estudiantes internacionales completa sus estudios cada año, y que el 25 por ciento de ese grupo se queda en el país en el que estudió, eso representaría no más del 20 por ciento del actual nivel de la migración de personal calificado (y menos del 5 por ciento de las corrientes migratorias) (OCDE, 2006c). Si bien se sabe que en algunos países los ex estudiantes pueden representar un porcentaje mucho mayor de los migrantes calificados, es probable que la mayoría de los migrantes calificados emigre con diplomas recibidos en sus propios países. En el futuro, sin embargo, será cada vez más difícil determinar si un migrante calificado que posee un diploma del país de acogida realmente estudió y recibió ese diploma allí, o si lo obtuvo a través de la filial externa de una institución académica extranjera establecida en el país, o mediante la

educación a distancia, por ejemplo a través de la Internet. Tampoco se podrá determinar fácilmente si los diplomas no obtenidos directamente a través de estudios en el país de acogida se obtuvieron en un país que no es el país de origen. En pocas palabras, los vínculos entre la internacionalización de la educación superior, la movilidad de los estudiantes y la migración de personas calificadas están adquiriendo un carácter más complejo, y será cada vez más difícil considerarlos estrictamente en términos de las tasas de permanencia de los estudiantes internacionales en los países en los que estudiaron. La internacionalización de la educación superior continuará siendo una de las fuerzas motrices de la migración de personal calificado. Ese tipo de migración debe seguir induciendo a los países a armonizar sus sistemas de educación superior y aplicar mecanismos para la homologación internacional de los diplomas y calificaciones profesionales, facilitando y fortaleciendo así aún más las corrientes migratorias de estudiantes y graduados del sector de la educación superior.

## REFERENCIAS

### Asociación Europea para la Educación Internacional

- 2005 *I gotta use words when I talk to you: English and international education*, Editado por M. Woolf, Asociación Europea para la Educación Internacional, Documento Ocasional No. 17, Amsterdam.

### Böhm, A., D. Davis, D. Meares y D. Pearce

- 2002 *Global student mobility 2025: Forecasts of the Global Demand for International Higher Education*, IDP Education, Sydney.

### Bound, J., S. Turner y P. Walsh

- 2006 *"Internationalization of U.S. Doctorate Education"*, National Bureau of Economic Research (NBER), mimeografía.

### Cervantes, M. y D. Guellec

- 2002 *"Fuite des cerveaux: Mythes anciens, réalités nouvelles"*, L'observateur OCDE, marzo, París.

### Departamento de Estado de los Estados Unidos

- 2005 *"We Don't Want to Lose Even One International Student"*, Departamento de Estado de los Estados Unidos, [http://travel.state.gov/news/info/press/press\\_1511.html](http://travel.state.gov/news/info/press/press_1511.html).

### Finn, M.G.

- 2003 *"Stay Rates of Foreign Doctorate Recipients from U.S. Universities, 2001"*, noviembre, Oak Ridge Institute for Science and Education, TN, <http://orise.orau.gov/sep/files/stayrate03.pdf>.

### Huisman, J. y M.C. van der Wende (Eds.)

- 2004 *On Cooperation and Competition, National and European Policies for the Internationalisation of Higher Education*, Lemmens Verlag, Bonn.

### IDP Australia

- 2007 *The independent guide to Australian study opportunities*, <http://www.idp.com/>.

### Iguchi, Y.

- 2003 *"The Movement of the Highly Skilled in Asia: Present Situation and Future Prospect"* en *Migration and the Labour Market in Asia: Recent Trends and Policies*, OCDE, París, 29-50.

### Instituto de Educación Internacional (IEI)

- 2005 *Open Doors 2005: Report on International Educational Exchange*, Sewickley, PA.

### Knight, J.

- 2004 *"Internationalization remodeled: Definition, Approaches, and Rationales"*, *Journal of Studies in International Education*, 8(1): 5-31.

### Larsen, K. y S. Vincent-Lancrin

- 2002 *"Le commerce des services d'éducation: est-il bon? est-il méchant?"*, *Politiques et gestion de l'enseignement supérieur*, OCDE, París, 14(3): 9-45.

### McBurnie, G. y C. Ziguras

- 2007 *Transnational Education: issues and trends in offshore education*, Routledge Falmer, Londres.

### Middlehurst, R. y S. Woodfield

- 2004 *"The Role of Transnational, Private and For-Profit Provision in Meeting Global Demand for Tertiary Education: Mapping, Regulation and Impact"*, Informe resumido para la UNESCO y el Commonwealth of Learning, Commonwealth of Learning, Vancouver, BC, <http://www.col.org/colweb/site/pid/3108>.

### Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)

- 2006 *Recueil de données mondiales sur l'éducation 2006: Statistiques comparées sur l'éducation dans le monde*, L'Institut de statistique de l'UNESCO, Montreal, [http://www.uis.unesco.org/TEMPLATE/pdf/ged/2006/GED2006\\_FR.pdf](http://www.uis.unesco.org/TEMPLATE/pdf/ged/2006/GED2006_FR.pdf).

### Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

- 2004a *Internationalisation and Trade in Higher Education: The Cross-border Challenge*, OCDE, París.
- 2004b *Quality and Recognition in Higher Education: The Cross-border Challenge*, OCDE, París.
- 2005a *E-learning in Tertiary Education. Where do we stand?*, OCDE, París.
- 2005b *Guidelines for Quality Provision in Cross-border Higher Education*, OCDE, París, <http://www.oecd.org/dataoecd/27/51/35779480.pdf>.

- 2005c *Trends in International Migration*, SOPEMI 2004, OCDE, París.
- 2006a *Education at a Glance 2006*, OCDE, París.
- 2006b “The internationalisation of higher education: towards an explicit policy”, en OCDE, *Education Policy Analysis 2005-2006*, OCDE, París.
- 2006c *International Migration Outlook*, SOPEMI 2006, OCDE, París.

**Salmi, J. y A. Saroyan**

- 2007 “League tables as policy instruments: uses and misuses”, *Higher Education Management and Policy*, 19:2, 31-68.

**Suter B. y M. Jandl**

- 2006 *Comparative Study on Policies towards Foreign Graduates. Study on Admission and Retention Policies towards Foreign Students in Industrialised Countries*, Centro Internacional de Formulación de Políticas Migratorias, Viena, [http://www.icmpd.org/774.html?&F=2&tx\\_icmpd\\_pi2%5Bdocument%5D=548&cHash=10fde5b0ec](http://www.icmpd.org/774.html?&F=2&tx_icmpd_pi2%5Bdocument%5D=548&cHash=10fde5b0ec).

**Tremblay, K.**

- 2005 “Academic Mobility and Immigration”, *Journal of Studies in International Education*, 9(3): 1-34.

**Vincent-Lancrin, S.**

- 2005 “Building capacity through cross-border higher education”, *Observatory on Borderless Higher Education*, Londres.

**Recuadro 4.2 – Políticas Nacionales y Regionales de Retención de Extranjeros Graduados en los Países Industrializados**

**Australian Education International**

- 2006 *International Student Data*, Australian Education International, <http://aei.dest.gov.au/AEI/MIP/Statistics/StudentEnrolmentAndVisaStatistics/Default.htm>.

**Birrell, B., L. Hawthorne y S. Richardson**

- 2006 *Evaluation of the General Skilled Migration Categories Report*, Gobierno de Australia, Departamento de Inmigración y Ciudadanía (DIAC), <http://www.immi.gov.au/media/publications/research/gsm-report/index.htm>.

**Dolin, B. y M. Young**

- 2004 “Canada’s Immigration Program”, Parliamentary Information and Research Service, Biblioteca del Parlamento, documento de antecedentes BP-190E, Ottawa, <http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/bp190-e.htm>.

**Lebrun, D. y S. Rebelo**

- 2006 “The Role of Universities in the Economic Development of Atlantic Canada: A Focus on Immigration”, enero, Atlantic Canada Opportunities Agency (ACOA), Moncton, NB, [http://www.acoa.ca/e/library/reports/univ\\_econ\\_dev.pdf](http://www.acoa.ca/e/library/reports/univ_econ_dev.pdf).

**Martin, P.**

- 2004 “Universities as Immigration Gatekeepers”, mimeografía, proyecto de documento.

**Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)**

- 2007 *Project on supporting the contribution of higher education institutions to regional development*, OCDE, París, [http://www.oecd.org/document/48/0,3343,en\\_2649\\_35961291\\_39872432\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/48/0,3343,en_2649_35961291_39872432_1_1_1_1,00.html).

**Suter, B. y M. Jandl**

- 2006 *Comparative Study on Policies towards Foreign Graduates. Study on Admission and Retention Policies towards Foreign Students in Industrialised Countries*, Centro Internacional de Formulación de Políticas Migratorias, Viena, [http://www.icmpd.org/774.html?&F=2&tx\\_icmpd\\_pi2%5Bdocument%5D=548&cHash=10fde5b0ec](http://www.icmpd.org/774.html?&F=2&tx_icmpd_pi2%5Bdocument%5D=548&cHash=10fde5b0ec).

- 2008 “Train and Retain: National and Regional Policies to Promote the Settlement of Foreign Graduates in Knowledge Economies”, *Journal of International Migration and Integration*, a publicarse próximamente.



# EL TURISMO Y LOS VIAJES DE NEGOCIOS DE CORTA DURACIÓN\*

## CAPÍTULO 5

### 1. Introducción

En el presente Capítulo se examinan las estadísticas, tendencias y políticas en los ámbitos del turismo y los viajes de negocios de corta duración, que en general no han sido objeto de una gran labor de investigación, y en los que la carencia de datos es un problema aún mayor, desde el punto de vista de la investigación, que en la mayoría de los demás sectores de la migración. Normalmente esos ámbitos no se incluirían en un debate sobre la movilidad laboral, pero son esferas importantes y en evolución de la movilidad. Pese a que las repercusiones en la movilidad laboral pueden no ser inmediatamente evidentes, existen y se les identifica en el presente Capítulo.

Hay grandes problemas de definición y datos en estas esferas. Las definiciones suelen ser diversas e incompletas, y son muy pocos los países que realizan una labor de recopilación de datos sobre los turistas que prestan servicios o las muchas clases de empresarios que se desplazan por períodos cortos.

Algunos países no cuentan con datos utilizables. En la mayoría de los casos, los desplazamientos con fines de turismo, visitas a amigos o familiares, viajes de negocios de corta duración y otros desplazamientos temporales semejantes están agrupados. La Organización Mundial del Turismo (OMT), encargada de la supervisión de ese sector en el mundo, evalúa las corrientes del turismo en términos cuantitativos y de llegadas. Sus datos definen una sola categoría: los viajes combinados con fines de negocios y recreo. No obstante, en el presente Capítulo se intenta, en la medida de lo posible, separar las dos principales corrientes, viajeros por turismo y por negocios.

En 2006, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), elaboró un documento titulado *"Harmonised statistics on immigrant inflows – preliminary results, sources and methods"*, Lemaître et al. (2006). Si bien el documento se centra únicamente en los movimientos permanentes, concluye con la intención declarada de ampliar la labor a los movimientos de corto plazo (estudiantes, trabajadores de temporada, proveedores de servicios, y otros semejantes). Sería ésta una valiosa medida para los países de la OCDE; entretanto, en el presente Capítulo se ofrece información sobre las principales corrientes y sus repercusiones, en la forma actualmente disponible.

\* Capítulo preparado por Robyn Iredale, Profesora Asociada Adjunta, Australian Demographic and Social Research Institute, Universidad Nacional de Australia, Canberra, Australia. La autora desea agradecer la asistencia en materia de investigación prestada por el Dr. Richard Woolley en la preparación de este Capítulo.

## 2. El Turismo: Panorama General

Los viajes por motivos de negocios y de recreo son, en función de algunas medidas, una de las industrias más importantes del mundo: los ingresos provenientes del turismo en 2003 representaron aproximadamente el 6 por ciento de las exportaciones mundiales de bienes y servicios (OMT, 2006). A escala mundial, los ingresos provenientes del turismo internacional se estimaron en 680.000 millones de dólares (547.000 millones de euros) en 2005 (OMT, 2006), con la participación de todas las regiones y subregiones en el aumento de 2004. Europa recibió otros 20.000 millones de dólares, con lo cual los ingresos ascendieron a más de 348.000 millones de dólares (el 51 por ciento del total mundial); las Américas añadieron 13.000 millones de dólares, alcanzando la suma de 145.000 millones de dólares (21%) y la región de Asia y el Pacífico aumentó su total en 11.000 millones de dólares, alcanzando la cifra de 139.000 millones de dólares (20%). Las estimaciones basadas en los todavía limitados datos disponibles apuntan a un aumento de 2.000 millones de dólares, añadidos a los 21.000 millones de dólares que corresponden a África, y de 2.000 millones de dólares a los 28.000 millones de dólares del Oriente Medio, lo que representa el 3 por ciento y el 4 por ciento del total mundial, respectivamente.

El número de llegadas de turistas internacionales en todo el mundo superó los 800 millones en 2005, un aumento de 42 millones (5,5%) en comparación con 2004, cifra sin precedentes. La mayor parte de las llegadas de turistas internacionales se relacionaban con propósitos de ocio, recreo y vacaciones (el 50 por ciento del total, ó 402 millones), mientras que los viajes de negocios representaban alrededor del 16 por ciento o 125 millones, y las visitas a amigos y familiares, las visitas por motivos religiosos y peregrinaciones, para tratamientos médicos, etc., representaban el 26 por ciento, ó 212 millones. Con respecto al 8 por ciento restante de las llegadas, no se había especificado el propósito de la visita (OMT, 2006).

Entre 1950 y 1990, Europa y las Américas recibieron el mayor número de turistas, que representó una participación superior al 95 por ciento en un mercado común en 1950, y del 82 por ciento cuarenta años después. Sin embargo, en el año 2000 la participación combinada de esas regiones había descendido al 76 por ciento. Eso señala una mayor diversificación de los destinos, y también de los orígenes del turismo. Entre 2004 y 2005, África registró el mayor crecimiento relativo (+ 9%) en el sector llegadas, seguida de Asia y el Pacífico (+ 8%), el Oriente Medio (+ 8%), las Américas (+ 6%) y Europa (+ 4%).

En muchos lugares de destino los gastos de los visitantes por concepto de alojamiento, comidas y bebidas, transporte local, esparcimiento, compras, etc., son un importante pilar de su economía, creando empleo y oportunidades muy necesarios para el desarrollo. Alrededor de 70 países tuvieron ingresos superiores a 1.000 millones de dólares provenientes del turismo internacional en 2005. (...) Los ingresos totales provenientes del turismo internacional, incluido el transporte internacional de pasajeros, sobrepasaron los 800.000 millones de dólares. (...) [E]n muchos países de destino, en particular países en desarrollo e insulares, el turismo es la categoría más importante de ganancias provenientes de la exportación (OMT, 2006).

En el Cuadro 5.1 se indican los lugares de origen de los turistas internacionales entre 1990 y 2005. Se puede apreciar que los turistas internacionales aún provienen principalmente de los países europeos industrializados (55,7%), las Américas (17%) y Asia y el Pacífico (19,1%). Sin embargo, en los últimos decenios y con el incremento de los niveles de ingresos disponibles, muchas economías emergentes han registrado un rápido crecimiento como fuentes de turismo, particularmente en el Noreste de Asia y en Asia Sudoriental, Europa Central y Oriental, el Oriente Medio y África Meridional. Por regiones, África registró el mayor aumento en términos relativos (+ 8,2%), seguida de Asia y el Pacífico (+ 6,9%) y el Oriente Medio (+ 6,9%). La penúltima hilera del Cuadro 5.1 indica que el 78,6 por ciento de los viajes internacionales se hacen dentro de la misma región.

### Cuadro 5.1:

#### Llegadas de Turistas Internacionales, 1990-2005

	Llegadas de turistas internacionales (millones)			Cambios (%)		Participación (%)
	1990	2000	2005	2003/02	2005/04	
Mundo	439,4	686,8	806,3	-1,8	5,5	100
Europa	252,6	396,7	449,0	1,0	4,1	55,7
Asia y el Pacífico	59,1	115,5	154,3	-8,2	6,9	19,1
Américas	100,3	116,1	137,1	-4,8	5,3	17,0
Oriente Medio	8,3	17,0	21,9	-2,1	6,9	2,7
África	10,0	17,7	20,3	1,1	8,2	2,5
Origen no determinado*	9,2	13,3	23,6	-	-	2,9
La misma región	350,8	540,9	634,1	-1,4	-	78,6
Otras regiones	79,4	133,0	148,6	-3,5	-	18,4

Note:

\* Países que no se pudieron asignar a una determinada región de origen.

Fuente: OMT, 2006.

Muchos países ahora consideran el turismo, especialmente el turismo internacional, como una fuente potencialmente importante de ingresos y están diversificando sus estrategias de producción y comercialización para atraer un mayor número de turistas. El turismo produce claros beneficios económicos y sociales, pero también hay costos sociales y medioambientales (véase el Recuadro 5.1). Los dos países que experimentaron el crecimiento más rápido en las entradas de turistas internacionales entre 2004 y 2005 fueron China y Turquía. En términos de número de llegadas, tres de los primeros 10 países son países en desarrollo: China (cuarto lugar), México (séptimo lugar) y Turquía (noveno lugar). Algunos países tuvieron un notable crecimiento en 2005: Lao (65,1%), Camboya (34,7%), Papua Nueva Guinea (17%), Fiji (10%), Honduras (25,9%), Venezuela (45,2%), Swazilandia (82,8%) y el Senegal (15,3%). Sin embargo, las cifras son inestables y frecuentemente parten de una base baja.

### Recuadro 5.1

#### Costos y Beneficios Económicos y Sociales del Turismo

El turismo puede tener repercusiones positivas y negativas, pero el mayor interés radica en las ganancias que se pueden obtener. En ese contexto, muchos países están invirtiendo grandes sumas en proyectos de infraestructura y perfeccionando sus recursos humanos e instalaciones para convertirse en destinos atractivos para más turistas. Por ejemplo, la subregión del Gran Mekong atrajo alrededor de 18,7 millones de llegadas internacionales y más de 24 millones de turistas cruzaron el puesto fronterizo en 2004. Cabe esperar que esas cifras aumenten a 30,6 millones para 2010 y 46,1 millones para 2015 (International TravelDailyNews.com, 2006). Se están aplicando numerosas iniciativas para promover ese aumento; sin embargo, la parte difícil será la gestión de dicho crecimiento.

Los posibles beneficios del turismo en términos de alivio de la pobreza, generación de empleo y promoción de diversos sectores de la economía son bastante conocidos en muchos países, y se están explorando en otros. En la subregión del Gran Mekong, por ejemplo, se considera que las repercusiones del turismo en el alivio de la pobreza probablemente son más importantes que las de otros sectores productivos, ya que los turistas suelen ser atraídos hacia las zonas pobres. La industria del turismo también hace uso intensivo de mano de obra y es más fácilmente accesible para los trabajadores locales en los segmentos inferiores de ese creciente sector de servicios, si se gestionan adecuadamente, y puede ayudar a consolidar el acceso de los pobres a sus activos culturales y naturales y al control de dicho activos (Banco Asiático de Desarrollo, 2005).

Por otro lado, el turismo también puede ejercer una enorme presión en el frágil equilibrio de los entornos naturales, en los sitios de mayor atracción turística, especialmente en los lugares considerados como Patrimonio Mundial, por lo que el desarrollo del turismo deberá gestionarse de modo que se asegure que los recursos naturales no se agoten, ni se exceda la capacidad de absorción (International TravelDailyNews.com, 2006).

Los posibles efectos sociales del turismo también son motivo de gran preocupación, incluidas la proliferación del turismo sexual y la trata de personas, especialmente mujeres y niños.

Hay un “sesgo hacia el Norte” que suele “influir gran parte de la planificación del turismo nacional en todo el mundo en desarrollo” (Rogerson, 2006: 2). De conformidad con Ghimire (2001: 2), “el concepto oficial dominante del turismo en los países en desarrollo se centra en los visitantes extranjeros adinerados del Norte industrializado” y descuida “las posibilidades – así como los problemas – relacionados con el turismo de masas que comprende a los turistas nacionales y regionales.” En opinión de Rogerson (2004), las inquietudes con respecto al turismo regional son compartidas también por el Banco Mundial y otras organizaciones internacionales del ámbito del desarrollo.

En ese sentido, Sudáfrica es un caso único en el mundo en desarrollo en lo que respecta a prestar atención a su propio nivel de turismo “Sur-Sur” y al creciente nivel de ese sector a escala mundial. Los turistas regionales se identifican por separado (a diferencia de las estadísticas de la OMT), y se evalúa y reconoce su ingente contribución a la economía sudafricana. En 2003 representaban aproximadamente 4,5 millones de un total de 6,5 millones de turistas (Rogerson, 2004). Existe una estrategia concertada de promoción del turismo regional, no sólo por razones económicas, sino también como medio de impulsar la transformación y el empoderamiento económico de la población negra (*South African Tourism*, 2002). El aumento del turismo regional en el Sur se basa en una serie de factores. El gran deseo de viajar que tienen las

poblaciones urbanas, el crecimiento de las economías nacionales, los rápidos adelantos en el sector del transporte y las mejores prestaciones que reciben los trabajadores son algunos de los más importantes (Rogerson, 2004). Entre las motivaciones figuran las peregrinaciones, las visitas a amigos y familiares, los viajes por razones de negocios y de esparcimiento. A los viajeros que disponen de mayores ingresos se suman personas con ingresos medios y bajos.

En los párrafos que siguen a continuación se examina una serie de formas de movimientos de turistas (más allá del contexto específico de los viajes de recreo), incluido el turismo médico. Asimismo, se aborda la interrelación entre el turismo y la migración, las dificultades de la gestión de las entradas y la estancia de los turistas, y el lugar que ocupan los planes de vacaciones y trabajo en las políticas de gestión del turismo.

## 2.1 Turismo por Razones de Salud

El turismo por razones de salud representa un creciente porcentaje de las corrientes de turistas regionales, pero rara vez se le identifica en esos términos, y si se reúnen datos, por lo general no se conservan y, en consecuencia, son escasos. Australia es una excepción, y la información sobre diversas formas de movimientos de corto plazo (Recuadro 5.2) indica que en 2001-2002 se concedieron 3.982 visados para tratamiento médico en sus oficinas consulares del exterior y 911 en el país.

### Recuadro 5.2

#### Movimientos de Corto Plazo con Destino a Australia

Australia posee una de las bases de datos más amplias sobre los movimientos de corto plazo en los que existe un elemento de actividad comercial o de prestación/utilización de servicios. Esos datos ofrecen interesante información sobre el ámbito y la diversidad de los movimientos contemporáneos de carácter temporal. Las dos categorías principales de visados, residentes y visitantes temporales, contienen agrupaciones estadísticas de entradas temporales basadas en los tipos de visados. Se subdividen como sigue:

**Residentes Temporales** – Se incluyen aquí los turistas que desempeñan un trabajo, las personas en viaje de negocios temporales de largo plazo y otras personas que tienen la intención de trabajar o residir temporalmente en Australia. Esos tipos de visados para residencia temporal se otorgan sobre la base de la existencia de un beneficio económico, social, cultural o deportivo para Australia. La permanencia inicial en Australia suele ser de un mínimo de tres meses, pero no mayor de cuatro años.

**Visitantes** – Personas que ingresan sin carácter permanente en Australia con un visado para turismo, estancia breve con fines de negocios, visitas a familiares o tratamiento médico.

**Visitantes de Largo Plazo** – Visitantes o personas que ingresan en Australia con la intención de permanecer allí durante 12 meses o más.

**Visitantes de Corto Plazo** – Visitantes o personas que ingresan con carácter temporal, con la intención de permanecer en Australia menos de 12 meses. Los datos sobre llegadas y partidas se reúnen sobre la base de la expedición de los visados y la información que contienen las tarjetas de embarque en aeronaves. En el Cuadro 5.2 se indican los contingentes de las dos principales categorías, residentes y visitantes temporales, en cinco fechas de presentación de informes en 2004-2005. El contingente de residentes temporales fluctuó entre 138.446 y 159.544, mientras que el contingente de visitantes registró una mayor fluctuación, de 182.420 a 347.319 (probablemente debido a factores estacionales). Los nacionales de Nueva Zelandia se cuentan por separado, pero su número fue casi siempre de aproximadamente 440.000 a 450.000 (incluidos estudiantes). La libre circulación entre Australia y Nueva Zelandia significa que no se hacen distinciones entre las personas que ingresan por períodos breves y las que ingresan por períodos prolongados.

**Nota:**

<sup>1</sup> Se acopia información sobre las entradas temporales en relación con lo siguiente: fecha del desplazamiento, país de ciudadanía, país de nacimiento, fecha de nacimiento, edad, sexo, duración de la estancia, clase y subclase de visado de entrada, clase y subclase de visado actual, clase de visado vigente, duración de estancia autorizada y duración prevista de la estancia.

**Fuente:** Departamento de Inmigración y Ciudadanía, 2006.

## Cuadro 5.2:

### Contingentes de Inmigrantes Temporales en Australia, Diversas Fechas, 2004 y 2005

Categoría de Inmigrante Temporal	Fechas de Informes Trimestrales				
	30/06/04	30/09/04	31/12/04	31/03/05	30/06/05
Contingente de residentes temporales*	138.446	142.545	148.516	159.544	149.852
Contingente de visitantes*	185.904	189.867	347.319	244.135	182.420
Ciudadanos de Nueva Zelandia**	444.954	442.372	434.544	439.082	448.774

**Nota:**

\* cifras excluyen a los ciudadanos de Nueva Zelandia. \*\*Las cifras correspondientes a Nueva Zelandia incluyen a los estudiantes.

**Fuente:** Departamento de Inmigración y Ciudadanía, 2006.

En su estudio sobre el turismo por razones de salud en el Sudeste de Asia, Leng (2007: 3) señala que los viajes al extranjero por razones de salud

[no] son un fenómeno nuevo para las clases privilegiadas de los países en desarrollo. ... Recientemente, el privilegio de viajar a otro país se ha puesto al alcance de la clase media. Los países

de destino no son necesariamente sólo los países desarrollados, sino también los países en desarrollo que se han colocado en posición de aprovechar las ventajas de este nuevo mercado. Además, puede observarse un fenómeno bastante nuevo, que es el de las personas de los países desarrollados que viajan a los países en desarrollo para recibir atención médica.

Las largas listas de espera, los altos costos, y la inexistencia de un sistema de seguro médico, o sus deficiencias, son algunas de las razones. Los gobiernos y/o los hospitales que reciben turistas para tratamiento médico comercializan sus servicios deliberadamente.

Leng (2007) explica que Malasia, Singapur y Tailandia desarrollaron ese tipo de estrategia a raíz de la crisis financiera asiática de 1997. Los hospitales privados luchaban por sobrevivir ante la reducción del número de pacientes privados y los altos costos de los medicamentos, por lo que “recurrieron a los países extranjeros para atraer pacientes, decisión que contó con el pleno apoyo del gobierno, o su activa participación,” (Leng, 2007: 10). Desde entonces, los hospitales y hoteles se han unido para ofrecer paquetes de servicios, aunque se exige la realización de algunas pruebas de diagnóstico preliminares en el país de origen para hacer una estimación del costo del tratamiento antes de que el paciente viaje al extranjero. Leng señala que si bien las estadísticas sobre el turismo por razones de salud son deficientes en Malasia, los ingresos derivados de ese tipo de turismo permiten hacer ciertas estimaciones de la tendencia: 90 a 150 millones de ringgit malasios en 2002, que según las proyecciones deben ascender a 400 millones de ringgit en 2005 y 2.200 millones en 2010 (Wong, 2003). Es probable que en el futuro se dedique más interés en Malasia al sector de la atención de la salud de las personas de edad, por su relación con el turismo de los jubilados.

El turismo por razones de salud también representa un importante porcentaje de los viajes de turismo internacionales, por ejemplo a China, para recibir el tratamiento tradicional basado en yerbas y acupuntura; a la India para diversos tratamientos occidentales, o medicina ayurvédica o basada en ejercicios de yoga; y a Tailandia para tratamiento en hospitales de primera clase; a Cuba para atención médica avanzada (incluidos trasplantes de médula ósea y otros tratamientos tras el desastre de Chernóbil); y a Singapur para tratamiento de

enfermedades de los ojos, cardíacas o neoplásicas. El objetivo de Singapur es aumentar el número de pacientes internacionales de 200.000 en 2006 a un millón para 2012 (lo que redundaría en ingresos por valor de aproximadamente 1.800 millones de dólares) (Leng, 2007). Los beneficios económicos son evidentes, pero también habrá más demanda de enfermeras, ayudantes de enfermería, médicos, trabajadores auxiliares y otro tipo de personal para el creciente número de instalaciones médicas privadas. A su vez, esa demanda podría dar lugar a una mayor movilidad laboral internacional. Singapur ya está admitiendo un gran número de enfermeras y ayudantes de enfermería de Filipinas, Myanmar e Indonesia. Muchos de esos proveedores privados de servicios médicos están integrados no sólo en el plano regional sino también internacional. En consecuencia, pueden remitir pacientes y transferir personal del hospital de un país a las instalaciones médicas de otro (Leng, 2007).

Asimismo, los gobiernos de los países de origen pueden promover u organizar la salida de pacientes o “turistas por motivos de salud” como medio de reducir sus propios costos o aliviar la presión a que están sometidos sus sistemas cuando los servicios de salud necesarios no están disponibles de inmediato o localmente, o para reducir los períodos de espera prolongados. El Reino Unido está a la delantera en este tipo de actividades, y envía pacientes al extranjero para que reciban tratamiento bajo la cobertura del Servicio Nacional de Salud. En el sitio Web del Departamento de Salud se lee que:

El tratamiento en el EEE (Espacio Económico Europeo) es una de las opciones a disposición de las fundaciones de servicios de atención primaria en el marco del Servicio Nacional de Salud, que desean gestionar sus listas de espera y reducir los períodos de espera, con el fin de ofrecer un mayor número de posibilidades de tratamiento a los pacientes, si ello representa un buen beneficio económico y mayores comodidades. Desde enero de 2002, alrededor de 600 pacientes han recibido

tratamiento en el EEE, en Francia, Bélgica y Alemania. La mayoría de esos pacientes fueron sometidos a procedimientos ortopédicos y algunos de tipo cardíaco. Una evaluación independiente del plan experimental de tratamiento médico en el extranjero encontró que las reacciones de los pacientes eran muy positivas. Se ha continuado recibiendo información positiva en relación con el proyecto en curso y la recepción de pacientes ha superado las expectativas (Departamento de Salud del Reino Unido, 2007).

Esta forma de turismo por razones de salud en el Reino Unido se conoce como el sistema de seguro E112, que cubre atención de maternidad y casos de tratamiento médico específicos. El tratamiento se presta de conformidad con las condiciones del plan particular del país de que se trate, y el Servicio Nacional de Salud efectúa el pago al proveedor directamente. Por otro lado, algunos pacientes ingresan por cuenta propia en hospitales del EEE o de Suiza, en vez de recurrir al Servicio Nacional de Salud, y solicitan el reembolso de algunos de sus gastos a dicho Servicio Nacional. En virtud de recientes decisiones del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y de los tribunales nacionales se ha confirmado ese derecho a la “compra directa” (Departamento de Salud del Reino Unido, 2007).

El turismo por razones de salud, en tanto turismo en general, se clasifica bajo la denominación de comercio de servicios — Modo 2 del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), es decir, servicios que se suministran y se consumen en el extranjero. El Modo 3 del AGCS, presencia comercial, comprende el establecimiento de una filial, subsidiaria o representación con el propósito de prestar un determinado servicio en un tercer país. En consecuencia, el establecimiento, por ejemplo, de empresas organizadoras de viajes turísticos, hoteles, hospitales y la colocación de personal en un país extranjero se clasifica como comercio de servicios, aunque no siempre es fácil diferenciarlo de la movilidad laboral en general. Maurer et al. (2006: 7)

estiman que “la presencia comercial como un modo de prestación de servicios ha adquirido más importancia que el comercio convencional transfronterizo”.

## 2.2 El Turismo con Otros Fines Específicos

Debe reconocerse la importancia del turismo con fines de peregrinaciones religiosas (por ejemplo, las peregrinaciones a la Meca), para asistir a eventos especiales (como el Foro Mundial de la Juventud celebrado en Sydney en 2008, que atrajo a más de medio millón de visitantes extranjeros), para asistir a eventos deportivos (como los Juegos Olímpicos, o la Copa Mundial del Fútbol), y a muchos otros eventos semejantes. Aunque un gran número de las corrientes es de corto plazo, puede tener consecuencias a largo plazo si los visitantes posteriormente deciden emigrar para vivir o realizar actividades comerciales en el país de que se trate.

## 2.3 Las Interrelaciones entre el Turismo y la Migración

Las complejas interrelaciones entre el turismo y la migración se vienen investigando desde comienzos del decenio de 1990. Muchas de las corrientes del turismo con fines de ocio y negocios no guardan relación con anteriores movimientos migratorios, pero otras se derivan, o se relacionan, con anteriores patrones migratorios. El aumento de los ingresos disponibles en muchas partes del mundo permite que un mayor número de personas pueda explorar, experimentar y apreciar distintas culturas, historias, entornos y sociedades. Sin embargo, muchos de esos movimientos no surgen espontáneamente sino que están vinculados a anteriores corrientes migratorias. A su vez, los movimientos turísticos pueden generar formas de migración nuevas o adicionales a medida que las personas deciden trasladarse a vivir en lugares que eran originalmente destinos de vacaciones (por ejemplo, Australia, España, el Caribe, Nueva Zelandia, Portugal) u otras regiones de sus propios países (como Florida, en los Estados Unidos, y Queensland, en Australia).



Varios investigadores han examinado la manera en que la migración puede generar corrientes turísticas, en particular a través de la expansión geográfica de redes de amistades y familiares. Las corrientes son modeladas, en gran medida, por las características distintivas de las poblaciones migrantes, como la composición, la duración y la dirección, y cada ronda de migración genera nuevos patrones espaciales de amistades y familiares, que pueden llegar a representar corrientes de turismo con fines de visita a amigos y familiares (Feng y Page, 2000). Las investigaciones de Feng y Page sobre los migrantes permanentes chinos en Nueva Zelanda y las subsiguientes corrientes turísticas son un interesante ejemplo del modo en que se pueden relacionar la migración y el turismo. El estudio reveló que el 92 por ciento del turismo emisor, principalmente hacia China, tenía por objeto visitar a amigos y familiares, y el resto guardaba relación con negocios y vacaciones.

Por otro lado, el turismo también puede generar otros tipos de movilidad, incluidas las corrientes de migración laboral. En primer lugar, los turistas suelen preferir a los guías turísticos, la gastronomía y los alimentos de sus países de origen; en consecuencia, con el correr del tiempo, el turismo y las preferencias de los turistas contribuyen a la migración laboral de sus países de origen, con inclusión de los empresarios. Otros migrantes permanentes y temporales pueden ser necesarios también para la construcción de centros turísticos, hoteles y restaurantes en nuevos lugares que desean atraer el creciente comercio turístico, y llenar vacantes laborales en esos sitios. En segundo lugar, el turismo podría llevar a la

adquisición de una nueva propiedad o una segunda vivienda de turistas regulares, y a su reubicación allí tras alcanzar la edad de jubilación, o inclusive antes. Muchas personas visitan un país varias veces como turistas antes de tomar la decisión de trasladarse allí permanentemente, o por un período prolongado. Esos patrones de desplazamiento son claramente distinguibles entre los migrantes de Taiwán, Provincia de China, y de la Región Administrativa Especial de Hong Kong hacia Australia, así como en varios otros grupos de migrantes. Dichos movimientos son particularmente pronunciados en los países de clima cálido de Europa, América del Norte y Australia, y en otros destinos atractivos (Pe-Pua et al., 1996). Todo eso tiene repercusiones en relación con los recursos necesarios en términos de la fuerza de trabajo y el personal calificado para la construcción y la gestión de las instalaciones. En tercer lugar, como ya se ha señalado, el creciente fenómeno del turismo por razones de salud tiene repercusiones concretas en el número de profesionales del sector de la salud necesario en el lugar de destino, y en la fuerza de trabajo que se precisa para la construcción y gestión de hospitales y otras instalaciones. Algunos de esos trabajadores de la salud pueden provenir del mismo país que los turistas de cuyo cuidado se ocuparán, como ya ocurre, por ejemplo, con los noruegos que se trasladan a España para atender a personas de edad. Por último, un período de vacaciones para visitar familiares, combinado tal vez con un viaje de negocios (véase la Sección 3 *infra*), puede servir de catalizador de la migración temporal o permanente con fines de trabajo en otra parte del mundo (véase el Relato 5.1).

## Relato 5.1

### El Llamado del Canadá: de Turista a Visitante por Motivos de Negocios, y luego a Inmigrante

A comienzos del decenio de 1990, Andrew trabajaba para una compañía del sector de las biociencias en Oxford, Reino Unido, tras haber completado unos cuantos años antes su doctorado en bioquímica. En 1992, él y su familia hicieron un viaje de vacaciones al Canadá para visitar a su hermano que estudiaba en ese país.

Andrew combinó sus vacaciones con la participación en una conferencia internacional sobre biociencias. En esa conferencia conoció a una persona que era propietaria de una pequeña empresa de análisis de imágenes en el sur de Ontario, Canadá, con la que había mantenido correspondencia pero a la que no conocía personalmente.

Tras su regreso al Reino Unido, Andrew siguió en contacto con el propietario de la compañía de Ontario, y un año después recibió una oferta de contrato para trabajar allí. Sobre la base de esa oferta de trabajo, Andrew y su esposa decidieron solicitar la residencia permanente en el Consulado del Canadá en Londres. Las vacaciones que habían pasado el año anterior en el Canadá los habían convencido de que les gustaría vivir allí. Su solicitud de inmigración se tramitó y aprobó en un plazo de dos meses.

La familia partió rumbo al Canadá en junio de 2003 y se estableció en la región del Niágara, cerca de la costa del Lago Ontario. Obtuvieron la ciudadanía canadiense pocos años después. Andrew ya no trabaja para la misma empresa. Actualmente trabaja para una empresa biomédica en Ontario, que está introduciendo una nueva tecnología de escaneo láser para utilización en medicina.

*Fuente: OIM, Ginebra.*

## 2.4 Cuestiones de Gestión de la Migración Relativas a la Entrada y Permanencia de Turistas

A medida que descienden los costos de los viajes y las comunicaciones, “los requisitos para la concesión de visados y las formalidades en aduana pueden llegar a ser los mayores impedimentos para el crecimiento de los viajes y el turismo” (Muqbil, 2005: 2). Sin embargo, un estudio sobre las repercusiones del turismo, efectuado en 1996 en el marco del Consejo de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico, destaca que no son los requisitos para la concesión de visados los que plantean dificultades, sino más bien los problemas relativos a la disponibilidad de información sobre esos requisitos, el tiempo que se precisa para obtener los visados, y la tramitación de visados en los puntos de entrada.

En muchas ocasiones, el reconocimiento del valor del turismo ha llevado a la aplicación de un mayor número de estrategias nacionales y regionales de comercialización y promoción, y a una moderación de los reglamentos y requisitos en materia de visados con el objeto de que los viajes y los procedimientos de admisión sean relativamente sencillos y no demasiado costosos. Se han introducido muchos otros procedimientos de visado para facilitar la aprobación con entrada múltiple para fines de turismo o negocios. Figuran entre ellos las entradas sin visado, las exenciones de visado y los mecanismos para acelerar su expedición.

### (a) Programas de entrada sin visado

Las entradas sin visado son indudablemente el tipo de arreglo más liberal, pues permite viajar sin restricciones entre ciertos países o dentro de determinadas regiones (por ejemplo, la Unión Europea (UE), que tiene una lista de países cuyos ciudadanos no necesitan visado para estancias breves, hasta por un máximo de tres meses, la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO)). En la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN, por sus siglas en inglés), se espera que para 2010 se esté ya aplicando un acuerdo que prevé los viajes sin necesidad de visado para los nacionales de los países miembros.

### (b) Programas de exención de visado

Los Estados Unidos y el Canadá han introducido programas de exención del requisito de visado que permiten a los turistas y viajeros por negocios de determinados países viajar sin necesidad de visado, con sujeción a ciertas condiciones (Greico, 2006). Los programas de exención de visado se basan en relaciones de confianza entre los países en cuanto a la seguridad de que los visitantes regresarán a sus países de origen.

Los países en desarrollo, o los países con economías en transición, también levantan unilateralmente, o moderan sustancialmente, los requisitos en materia

de visado para los turistas de los países desarrollados (es decir, no se exige un elemento de reciprocidad) con vistas a facilitar el turismo hacia sus países y percibir ingresos. Por ejemplo, algunos países del Commonwealth (como Sri Lanka) no exigen visado a los turistas del Reino Unido, a pesar de que ese país mantiene restricciones de visado para los nacionales de Sri Lanka.

### **(c) Cuestiones relativas a la facilitación y el control**

La gestión de los movimientos de visitantes requiere un delicado equilibrio entre la facilitación y el control ya que, por un lado, los gobiernos intentan racionalizar y acelerar la expedición de los visados para las llegadas de buena fe y, por el otro, necesitan mecanismos de control para evitar que se cometan abusos.

Australia posee un sistema electrónico de autorización de viajes, que pueden utilizar los titulares de pasaportes de 34 países, lugares y regiones. Desde su introducción en 1996, más de 21 millones de viajeros han recibido autorizaciones electrónicas de viaje para ingresar en Australia. Ese tipo de autorización representa ahora casi el 83 por ciento del total de los visados que se conceden en todo el mundo para visitas de turismo y de negocios de corto plazo a Australia. Tienen acceso a ese sistema electrónico más de 300.000 agentes de viajes en todo el mundo, más de 75 aerolíneas, y las personas que utilizan la Internet. Los arreglos de viaje a través del sistema ofrecen importantes beneficios a los viajeros en términos de rapidez, comodidad y seguridad, y también a las aerolíneas y a las autoridades australianas.

Recientemente, el temor al terrorismo ha hecho que muchos gobiernos apliquen requisitos más estrictos de concesión de visados. Por ejemplo, para la autorización de sus visados, los estudiantes deben aprobar exámenes de conocimiento de idiomas mucho más rigurosos, que demuestren que efectivamente son estudiantes (Iredale, 2006).

En los Estados Unidos, el aumento del costo de los visados ha desanimado a muchos viajeros, mientras que en el Japón se toman las huellas digitales de todos los extranjeros de 16 años, o más, que llegan al país, y se está utilizando un nuevo sistema de información sobre los pasajeros, además de contarse con los servicios de oficiales de gestión de crisis en los principales puertos y aeropuertos.

Otra razón por la cual algunos países continúan manteniendo reglamentaciones estrictas de concesión de visados es su preocupación por las posibles repercusiones culturales, sociales y para el medio ambiente del turismo masivo, aspecto que reviste particular importancia en algunos países en desarrollo que no tienen suficiente capacidad en materia de vuelos de aerolíneas o instalaciones hoteleras y servicios de excursiones internas, por lo que sólo pueden permitirse un volumen limitado de turistas como ocurre, por ejemplo, con la República Democrática Popular Lao y Bhután. La limitación del acceso a través de la restricción de la concesión de visados pone un tope a los movimientos de entrada.

### **(d) El problema del incumplimiento del plazo de los visados**

Es muy común exceder el plazo del visado para turismo, o utilizar esos visados para fines que no son actividades turísticas propiamente dichas. La relativa facilidad con que se obtienen los visados de turismo en comparación con otros tipos de visado ha dado lugar a que se utilicen para la entrada con motivos ulteriores, como permanecer más allá del plazo autorizado o viajar en tránsito a otros países, y vivir y trabajar allí sin la correspondiente autorización. Muchos países, incluidos los que aplican rigurosas condiciones de inmigración (por ejemplo, Australia, los Estados Unidos, el Japón, Nueva Zelandia, y los países de la UE) enfrentan ese tipo de situación, pero pocos dan a conocer las verdaderas cifras de turistas que exceden el plazo del visado o que se encuentran en situación irregular dentro de sus fronteras. Actualmente se aplican requisitos más estrictos en

materia de visados a los nacionales de los países que se consideran de mayor riesgo de generar una migración irregular de personas que puedan exceder el plazo de visado autorizado o seguir viaje en tránsito hacia un tercer país. Por ejemplo, dentro de la UE se exige el “visado Schengen”, que permite a los nacionales de países terceros entrar en los países incluidos en la región del Schengen<sup>1</sup> por un máximo de tres meses, dentro de un período de seis meses, así como a los nacionales de la mayoría de los países africanos, y de Bolivia y el Ecuador (Consejo de la UE, 2001). Sin embargo, al no existir canales migratorios de acceso relativamente fácil y cuya utilización se pueda hacer cumplir, muchos consideran que esos controles adicionales no son eficaces para disuadir o reducir una mayor migración irregular de los países concernidos, y reducir también las entradas irregulares. Indudablemente, la solución viable y la gestión adecuada de esa situación requieren un mayor grado de cooperación y coordinación estrechas entre las partes interesadas en lo que respecta al control de esos movimientos y de las respectivas políticas de trabajo y de inmigración vigentes.

## 2.5 Lugar que Ocupan los Planes de Trabajo en Temporada de Vacaciones en las Políticas de Gestión del Turismo

En los últimos decenios, muchos países y regiones empezaron a aplicar programas que combinan las

vacaciones y el trabajo.<sup>2</sup> Esos programas por lo general son de carácter recíproco y permiten a los jóvenes viajar y trabajar en los países partes en acuerdos bilaterales, con sujeción a ciertas condiciones. Los programas varían según el grado de su orientación explícita a cubrir vacíos sectoriales o de temporada en el mercado laboral concernido. Aunque por lo general no se orientan hacia determinados sectores, la experiencia revela diversos patrones de empleo entre los jóvenes que participan en esos programas, lo que permite apuntar a grupos conocidos por aceptar determinados trabajos que son difíciles de cubrir. Se observa también una creciente tendencia a atraer a personas jóvenes y altamente capacitadas, que podrían convertirse en inmigrantes permanentes o de largo plazo. Los siguientes tres estudios de casos ilustran los distintos programas y tendencias.

### (a) Reino Unido

En el Reino Unido, el programa de trabajo en temporada de vacaciones permite a los ciudadanos jóvenes de cualquier país de la Commonwealth, que tengan entre 17 y 30 años, trabajar para cualquier empleador y en cualquier tipo de ocupación por un máximo de dos años. Según Salt (2005), las cifras anuales pasaron de alrededor de 23.000 en 1990 a 45.800 en 1999, para descender nuevamente a 35.775 en 2001 y registrar un pronunciado aumento a 62.400 en 2004. Los países de procedencia dominantes son los del “antiguo Commonwealth” — Australia, el Canadá, Nueva Zelanda y Sudáfrica, que juntos tuvieron el grueso de las personas en vacaciones que realizaron trabajo (81,5%) en 2004. Sin embargo, esa cifra fue una reducción en comparación con el 88,3 por ciento del total en 2003, lo que da a entender que el programa ahora atrae a participantes de muchas otras regiones; por ejemplo, el número de participantes de Ghana, la India, Malasia y Zimbabwe ha aumentado considerablemente.

<sup>1</sup> Inicialmente, el Acuerdo de Schengen de 1985 se suscribió entre los países del Benelux, Alemania y Francia, con el propósito de abolir el control sistemático en sus fronteras internas. El Acuerdo de 1985 se puso en práctica mediante la firma del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen de 1990, y la composición de sus miembros se ha ido ampliando, de modo que ahora incluye a la mayoría de los países de la UE y tres no miembros de la UE, Islandia, Noruega y, en un futuro próximo, Suiza. En virtud del Tratado de Amsterdam de 1997 se modificó el Tratado por el que se establece la Comunidad Europea, y la mayoría de las medidas previstas en el Acuerdo de Schengen se han incorporado en la legislación de la UE. Si bien el Reino Unido y la República de Irlanda no son partes en el Acuerdo de Schengen, participan en las medidas de la UE relativas a la cooperación con la policía y la prevención de la migración irregular, pero no en las disposiciones sobre visados y control de fronteras comunes.

<sup>2</sup> Alemania, Australia, Bélgica, el Canadá, Chipre, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, el Japón, Malta, Noruega, Nueva Zelanda, los Países Bajos, la Región Administrativa Especial de Hong Kong, el Reino Unido, la República de Corea (Corea del Sur), Suecia y Taiwán, Provincia de China.

Si bien “poco se sabe sobre las características de las personas en vacaciones que trabajan (incluida la distribución por sexo) en el Reino Unido, parecería razonable suponer que en general son personas con un buen nivel de educación y con facilidad de adaptación” (Salt, 2005: 86). No es posible saber cuántas de esas personas estarán trabajando en un determinado momento, ni cuál es su contribución total al mercado laboral. Sin embargo, dada la cantidad de personas, es probable que sea sustancial. “No hay un desglose de las estadísticas correspondientes a los turistas que trabajan, ni se sabe tampoco qué tipo de trabajo realizan” (Salt, 2005: 86). No obstante, son una fuente de trabajadores jóvenes, móviles, en su mayoría de habla inglesa, que eventualmente pueden pasar a ser residentes permanentes. De conformidad con la información que figura en el sitio Web de Y-AXIS, una importante empresa consultora sobre inmigración y trabajo en el extranjero que

funciona en la India, el programa actualmente se orienta hacia los estudiantes, los profesionales jóvenes, los estudiantes que han retornado tras cursar estudios en el Reino Unido, las enfermeras y otros profesionales del sector de la salud, los médicos interesados en arreglos de sustitución, los profesores y profesionales del sector de la TI.

**(b) Australia**

Los programas australianos de vacaciones y trabajo “ofrecen a personas de edades comprendidas entre los 18 y 30 años la oportunidad de pasar vacaciones en Australia y complementar sus fondos para el viaje realizando trabajos incidentales” (DIAC, 2007). El Cuadro 5.3 indica un notable aumento del número de visados por un año otorgados entre 2001-2002 y 2005-2006. No se aplican límites en cuanto a número ni cuotas.

**Cuadro 5.3:**  
**Aprobación de Visados en Australia en el Marco de los Programas de Vacaciones y Trabajo, 2001-2006**

Categoría de Visado	2001 - 2002	2002 - 2003	2003 - 2004	2004 - 2005	2005 - 2006
Vacaciones y Trabajo (subcategoría 417)	85.207	88.758	93.759	104.352	113.936
Vacaciones y Trabajo (subcategoría 462) <sup>1</sup>	n.a.	0	85	254	751
<b>Aprobación Total de Visados</b>	<b>85.207</b>	<b>88.758</b>	<b>93.845</b>	<b>104.606</b>	<b>114.582</b>

**Nota:**  
<sup>1</sup> El visado de la subcategoría 462 se introdujo en marzo de 2003 y sólo se puede solicitar fuera de Australia. Sin embargo, a partir del 1° de enero de 2004, los titulares de visados de la subcategoría 462 pueden solicitar una nueva subcategoría de visado 462 en Australia.  
n.a. = no se aplica

**Fuente:** DIAC, 2007.

Durante 2005-2006, se concertaron acuerdos con 20 países, y el mayor grupo de turistas trabajadores procedentes procedía del Reino Unido (28.821), seguidos de los de la República de Corea (Corea del Sur) (24.077), Irlanda (12.554) y Alemania (12.089). En los últimos años se ha producido una notable diversificación de países de procedencia y regiones de destino con la adición de Bélgica, Estonia y Taiwán, Provincia de China. Un estudio efectuado en 1997 por Harding y Webster (2002), en una época en que había ocho acuerdos en vigor, reveló que el 85

por ciento de los turistas trabajadores habían tenido trabajo remunerado durante su visita al país, lo que correspondía a una media de 2,9 trabajos por cada uno de esos grupos durante ese período.

Unas tres cuartas partes de esos trabajos eran del tipo que requería un bajo nivel de calificaciones, comprendiendo tareas de oficina de nivel básico o intermedio, producción, transporte y actividades manuales generales, en relación con el 46 por ciento del total de la fuerza de trabajo. Las principales

ocupaciones eran la atención de mesas en restaurantes, la recogida de frutas, la prestación de servicios básicos, el trabajo de oficina, los trabajos agrícolas y otros trabajos manuales semejantes, y el trabajo en obras de construcción. Había algunas diferencias entre los países: los canadienses generalmente se desempeñaban como camareros en restaurantes, y un mayor porcentaje de holandeses trabajaban en la recogida de frutas, mientras que los irlandeses eran más numerosos en ambos extremos de la escala laboral, trabajando como obreros de construcción y desempeñando también cargos profesionales.

Un efecto positivo de los programas de vacaciones y trabajo fue la creación de 8.000 nuevos trabajos de tiempo completo en Australia por cada 80.000 turistas trabajadores a través de los efectos de generación de empleo de esas personas (Harding y Webster, 2002). Aunque los turistas trabajadores realizaban una serie de trabajos que requerían poca especialización, no por ello desplazaban a los australianos, puesto que estos últimos no tenían interés en esos tipos de trabajo. La infrautilización de las especializaciones de los turistas trabajadores no se consideraba algo negativo para Australia, pues los beneficios eran superiores a cualquier efecto negativo, y debido a la escasez de mano de obra en los sectores de la agricultura, la hostelería y otros, recientemente se ha procedido a realizar algunos reajustes en el programa. En julio de 2006 se modificó el Reglamento sobre Migraciones de 1994, con el objeto de prolongar los períodos de autorización para trabajar y estudiar de los titulares de visados de las subcategorías 417 (Vacaciones y Trabajo) y 462 (Vacaciones y Trabajo). El límite de la prestación de servicios a un empleador se amplió de tres a seis meses, y el límite con respecto al estudio y la formación se amplió de tres a cuatro meses. Esos “cambios se basaron en las informaciones proporcionadas por diversos interesados directos, incluidos el sector del turismo australiano y las instituciones académicas, y ofrecen una mayor flexibilidad a los titulares de los visados y a sus empleadores” (DIAC, 2006).

### (c) Nueva Zelanda

Los programas de Vacaciones y Trabajo de Nueva Zelanda autorizan a las personas de edades comprendidas entre los 18 y 30 años de los países asociados a permanecer 12 meses en Nueva Zelanda y aceptar trabajo de carácter temporal, y prevén arreglos recíprocos para jóvenes neozelandeses que deseen trabajar en el extranjero. Nueva Zelanda, ha concertado ese tipo de programas con 23 países, lo que representó la expedición de un total de 31.000 visados para estudios y trabajo en 2004-2005, aunque sólo se emitieron 21.025 permisos de trabajo. Existe una cuota anual para cada país participante. Aunque en general son ligeramente más las mujeres (54%) que los hombres a quienes se otorgan permisos de trabajo, en el marco de algunos de los programas el diferencial de género es más pronunciado, siendo considerablemente mayor el número de mujeres que de hombres participantes de China, la Región Administrativa Especial de Hong Kong, el Japón y Taiwán, Provincia de China. Con respecto al Reino Unido y la mayoría de otros países europeos, la relación de hombres a mujeres es más o menos igual. Por el contrario, entre los turistas trabajadores chilenos, italianos y uruguayos, los hombres eran más numerosos que las mujeres, aunque las cifras totales correspondientes a esos programas también eran relativamente bajas. Un gran porcentaje de los turistas trabajadores tenían poco más de veinte años, con el 40 por ciento entre los 22 y 25 años (Nueva Zelanda, Ministerio de Trabajo, 2005).

A mediados de 2005 se realizaron varios reajustes para hacer más atractivos los programas de turismo y trabajo de Nueva Zelanda, de modo que se asemejaran más a un programa de empleo. Por ejemplo, actualmente es posible convertir un permiso para turismo y trabajo en una autorización de residencia permanente; en 2004-2005, 182 personas que se encontraban en el país en el marco del programa de turismo y trabajo obtuvieron el estatuto de residente permanente (Nueva Zelanda, Ministerio de Trabajo,



2005). Aunque las cifras no son elevadas, se trata de una indicación de la utilización de ese tipo de programas para colmar vacíos en los mercados laborales sobre una base más estable.

Esos acontecimientos apuntan a una tendencia a ofrecer oportunidades de trabajo a largo plazo a los turistas que desean trabajar. Esas oportunidades conciernen a un grupo, determinado por sus propios integrantes, de turistas jóvenes, generalmente con un buen nivel de instrucción, a los que se intenta ahora atraer como posibles trabajadores o residentes permanentes. Es cada vez más difícil diferenciar la gestión del turismo de la gestión de la migración para trabajo de corta y de larga duración, e inclusive de la migración permanente, en el caso de países como Australia, Nueva Zelanda y el Reino Unido. Otros países, sin embargo, parecen aplicar programas de turistas trabajadores como una forma de “trabajar para pagar las vacaciones”, lo que, en efecto, fue la intención inicial.

### **3. Movimientos de Corto Plazo con Fines de Negocios y Empresariales**

Como ocurre en el sector del turismo, los movimientos de corto plazo con fines de negocios y empresariales han aumentado grandemente en todas las regiones del mundo en los últimos años. La interrelación entre ese tipo de movilidad y la migración se aprecia con más facilidad que la que existe entre la migración y el turismo, aunque su volumen y carácter escapan a una definición y análisis precisos. Varios países, sin embargo, han adoptado medidas para reglamentar los movimientos de corto plazo con fines de negocios y evaluar su ámbito, mientras que otros adoptan un enfoque más liberalista (“laissez-faire”). El crecimiento registrado en el sector de los viajes por negocios y su diversidad, particularmente en el mundo en desarrollo, producen una serie de beneficios económicos y sociales en los países en desarrollo, pero también plantean dificultades que no son muy distintas de las que se observan en el ámbito de la gestión de la migración.

#### **3.1 Cuestiones de Definición**

En primer lugar, hay que tener en cuenta las distintas terminologías y definiciones que se utilizan en algunos países en relación con la concesión de visados para controlar o gestionar las entradas. Aunque la migración permanente o de largo plazo se caracteriza por la utilización de una gran variedad de términos y definiciones, eso es aún más pronunciado en el caso de los movimientos de corto plazo, aunque el concepto no ha sido objeto de una eficaz labor de definición, registro o investigación por parte de los responsables de las políticas u otros interesados (véanse también los Capítulos 3 y 11 y la Sección de Terminología sobre Migración).

La globalización ha generado un gran aumento del volumen y tipo de movimientos temporales por negocios, ya que no sólo las empresas multinacionales sino también la expansión internacional de muchas pequeñas y medianas empresas han dado lugar al rápido aumento de la movilidad de las personas de negocios. Según Tani (2006: 323):

Gracias a las mejores tecnologías de las comunicaciones y el transporte, las empresas pueden concentrar las aptitudes técnicas y de gestión más importantes en un solo lugar y desplazarlas a zonas geográficas periféricas a través de viajes de negocios de corta duración, en lugar de recurrir a reubicaciones y asignaciones. Esa situación, junto con el cambio tecnológico basado en competencias específicas, ha beneficiado a las personas altamente calificadas. El sector de los viajeros internacionales por motivos de negocios está casi totalmente constituido por empresarios, profesionales, altos funcionarios públicos y personal directivo, que disfrutan de una prima salarial que no perciben los trabajadores que tienen aptitudes profesionales semejantes pero que no realizan viajes.

Los movimientos internacionales dentro de las empresas transnacionales revisten importancia,



pero no son siempre fáciles de identificar, ya que conciernen a un grupo selecto que se desplaza por canales específicos y que no está sujeto a las mismas restricciones que se aplican a otros viajeros por negocios. Tampoco es posible evaluar el grado en que sus desplazamientos pueden ser sustituidos, o están siendo sustituidos, por los viajes virtuales, las teleconferencias y otros medios de comunicaciones modernos.

Este grupo no incluye a los “vendedores ambulantes” o pequeños comerciantes autónomos, que se desplazan reiteradamente por distintas partes del mundo. Aunque su cantidad y trayectorias son difíciles de cuantificar debido a sus movimientos erráticos, circulares y determinados por ellos mismos, representan un grupo creciente que se desplaza con fines de comercio o para establecer pequeños negocios cuando surge la oportunidad.

La movilidad internacional de los proveedores de servicios da origen a otro grupo potencialmente grande de personas en viaje de negocios, de corta duración, de conformidad con la definición en el marco del Modo 4 del AGCS de la OMC (véase el Recuadro Int. 1). Existe cierto grado de superposición y confusión en cuanto a la manera de diferenciar la circulación de mano de obra y el movimiento para el suministro de servicios en el Modo 4 del AGCS, pero las personas de negocios y el personal transferido dentro de una misma empresa podrían recurrir al Modo 4 del AGCS para prestar servicios de corta duración en otro país. No obstante, estarían sujetos a varias condiciones, como cuotas y restricciones, calificaciones académicas y pruebas de necesidades económicas, estipuladas por los países de destino en sus listas de compromisos en el marco del AGCS. Por el momento no existe un visado específico del Modo 4 del AGCS, y las personas son admitidas de conformidad con los reglamentos en materia de visado vigentes en los países de destino.

Como cada país trata de distinto modo los movimientos con fines de negocios o empresariales, se examinan a continuación varios estudios de casos a título de

ejemplo de las definiciones, visados y disposiciones que se han adoptado en relación con las entradas de corto plazo con fines de negocios. Varias agrupaciones regionales también han desarrollado medios de facilitar la movilidad con fines de negocios, uno de los cuales es el que se menciona a continuación.

### 3.2 Gestión de las Visitas de Negocios de Corta Duración

Son cada vez más numerosos los tipos de visados para visitas de negocios de corta duración que otorgan los países con el fin de facilitar la entrada de personas de negocios. Sin embargo, su gran diversidad ha hecho que los intentos de armonización sean lentos y difíciles.

#### (a) Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés)<sup>3</sup>

La Tarjeta de Viaje Comercial se empezó a utilizar con el propósito de reducir los costos de las transacciones comerciales. Se trata de una exención nacional del requisito de visado, o concesión de un visado por tres años, con entrada múltiple, válida para todas las economías participantes cuyos ciudadanos reúnan las condiciones para la obtención del visado corriente. La Tarjeta de Viajes Empresariales del APEC puede, eventualmente, conllevar otras disposiciones, como una obligación acordada de prestar 30 días de servicios, aplicable al personal trasladado dentro de la misma empresa (ejecutivos, personal directivo y especialistas, definidos éstos últimos por cada economía), y un acuerdo para considerar la racionalización del acceso al empleo para cónyuges del personal trasladado dentro de una misma empresa.

<sup>3</sup> Australia, Brunei Darussalam, el Canadá, Chile, China, los Estados Unidos, Filipinas Indonesia, el Japón, Malasia, México, Nueva Zelandia, Papua Nueva Guinea, el Perú, la Región Administrativa Especial de Hong Kong, la República de Corea, Rusia, Singapur, Tailandia, Taiwán, Provincia de China y Viet Nam. Para una descripción del APEC y de sus actividades relacionadas con la movilidad laboral, incluido un examen más detenido de la Tarjeta de Viaje Comercial, véase el Recuadro 13.5.

El propósito es lograr la aplicación de normas comunes para la entrada de corta y larga duración de personas de negocios; hasta la fecha, sin embargo, la mayoría de los países, incluidas varias de las economías participantes en el APEC, imponen requisitos de visado adicionales a las personas de negocios que desean visitarlos. A continuación se indican algunos de esos requisitos.

**(b) Australia**

Australia define las visitas de negocios de corto plazo en los siguientes términos: a) la asistencia a una conferencia o una sesión de formación; b) la realización de actividades comerciales con una empresa residente en Australia; c) la celebración de negociaciones comerciales, o d) una visita de negocios exploratoria. Existen cinco tipos de visados para visitantes por negocios:

1. Visita de negocios de corta duración (subcategoría 456): 3 meses — para personas de negocios que desean efectuar una visita de corta duración para asistir a una conferencia, celebrar negociaciones o realizar una visita de negocios de tipo exploratorio.
2. Visita de negocios a través de un patrocinador (subcategoría 459): 3 meses — para personas de negocios que cuentan con un patrocinador

aprobado en Australia y que tal vez no reúnan los requisitos para solicitar una autorización electrónica de viaje.

3. Autorización electrónica de viaje (validez breve) (subcategoría 977): 3 meses — autorización electrónica para los titulares de pasaportes de ciertos países y regiones. Las solicitudes deben presentarse desde el extranjero.
4. Autorización electrónica de viaje (validez prolongada) (subcategoría 956): 3 meses, visitas repetidas — permite que las personas de negocios efectúen visitas periódicas breves, durante el plazo de vigencia de sus pasaportes.
5. Tarjeta de Viaje Comercial del APEC (véase *supra*): 2 meses, visitas repetidas — facilita los trámites de viaje de las personas de negocios de 16 economías participantes de la región del APEC. Los nacionales de los países miembros del APEC, aparte de Nueva Zelanda, aún deben solicitar los visados de las subcategorías 456 ó 977 (DIAC, 2007).

El Cuadro 5.4 indica el número de visados expedidos en cuatro de esas categorías entre 2001 y 2006. Los visados para estancias de corta duración (subcategorías 456 y 977) son los más numerosos por amplio margen. Las personas con visado de la subcategoría 459 son casi siempre miembros del personal trasladado dentro de una misma empresa.

**Cuadro 5.4:**

**Visados para Visitantes con Fines de Negocios Concedidos Fuera de Australia, 1º de julio de 2001 a 30 de junio de 2006**

Categoría de Visado	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06
<b>Visados para Visitantes con Fines de Negocios</b>					
Visita de negocios de corta duración (subcategoría 456)	133.726	126.767	147.701	174.617	185.656
Visita de negocios a través de un patrocinador (subcategoría 459)	18	11	4	107	634
Autorización electrónica de viaje – Personas de Negocios – Validez prolongada (subcategoría 956)	33.420	28.057	24.721	18.417	15.410
Autorización electrónica de viaje – Personas de Negocios – Validez Breve (subcategoría 977)	90.874	99.356	126.413	146.283	166.633
<b>Total de Aprobaciones de Visados para Visitantes por Negocios</b>	<b>258.038</b>	<b>254.191</b>	<b>298.839</b>	<b>339.424</b>	<b>368.333</b>

*Fuente: DIAC, 2007.*

Es interesante observar que una serie de entradas y categorías de visados temporales, incluida la categoría 457, visado temporal para fines de negocios (estancia prolongada) y los programas de Vacaciones y Trabajo, están vinculadas a la migración con fines de negocios. Las personas que entran al país con visados de la categoría 457 son, en realidad, empleados patrocinados por sus empleadores. Sus visados son válidos para una estancia máxima de cuatro años, al término de la cual pueden obtener la residencia permanente.

De conformidad con Khoo et al. (2005), la mayoría de los titulares de visados 457 habían solicitado la residencia temporal de largo plazo en Australia tras una permanencia anterior allí a través de los programas de Vacaciones y Trabajo o como estudiantes. Ése era particularmente el caso de los europeos, pues se consideraba que el hecho de haber residido anteriormente en el país había facilitado su integración y adaptación a las condiciones de vida y de trabajo locales. Por el contrario, era muy poco probable que los titulares indios de visados 457 hubiesen visitado el país con anterioridad.

Apoyándose en las conclusiones de Coleman y Rowthorn (2004), la teoría de Khoo et al. (2005) es que la migración temporal de personas calificadas redundaba en numerosos beneficios económicos para Australia porque aporta personas jóvenes, con un alto grado de competencia profesional. Dado que los titulares de visados 457 tienden a proceder de los países de ingresos altos de América del Norte y Europa, los autores señalan que las actuales políticas del ámbito de la migración temporal de personas calificadas vinculan a la economía australiana con otras economías adelantadas.

### (c) Canadá

Todos los años el Canadá recibe un número bastante grande de visitantes por períodos cortos, y alrededor de 20 millones cruzan la frontera entre el país y

los Estados Unidos. No se dispone de un análisis estadístico de los motivos particulares que llevan al visitante a dirigirse al Canadá. Una gran mayoría de los muchos millones de visitantes por negocios que ingresan en el Canadá todos los años no necesitaría visado por proceder de países que están exentos de ese requisito, en particular de los Estados Unidos y Europa.

Cada año se expiden alrededor de un millón de visados para los visitantes que lo solicitan y, aunque no se dispone de un análisis global, el Cuadro 5.5 indica que, con respecto a la oficina de Beijing, los casos referidos a negocios representan un sustancial porcentaje del número total de visados emitidos para visitantes.

### Cuadro 5.5:

#### Canadá – Visados para Visitantes por Negocios Expedidos en Beijing

Solicitudes de Visados para Visitas de Negocios	2005	2006	2007 (al 27 de Nov.)
<b>Total</b>	36.835	43.701	37.721
<b>% del total de visados para visitantes expedidos en Beijing</b>	60%	60,5%	54,9%
Pasaporte oficial	25.281 (68,6%)	30.019 (68,7%)	24.316 (64,5%)
Pasaporte privado	11.554 (31,4%)	13.682 (31,3%)	13.405 (35,5%)

*Fuente: Misión Permanente del Canadá, Ginebra.*

A diferencia de Australia y Nueva Zelandia (véase más adelante), sin embargo, el Canadá no participa en el programa de la Tarjeta de Viaje Comercial del APEC (Departamento de Ciudadanía e Inmigración del Canadá, 2006).

### (d) El Japón y la República de Corea

Tanto el Japón como Corea del Sur exigen visados de negocios para estancias de corta duración, de hasta un máximo de tres meses para la mayoría de las

personas que ingresan por motivos de negocios. No obstante, el Japón y Corea del Sur también exoneran a los nacionales de algunas economías de la región del APEC de la exigencia de visado (APEC, 2007). Corea del Sur ofrece visados con entrada múltiple a los nacionales de Australia, el Canadá, China, los Estados Unidos y el Japón, de conformidad con los acuerdos bilaterales pertinentes.

#### **(e) Nueva Zelanda**

Las posibilidades de visitas por negocios, de corta duración, a Nueva Zelanda son limitadas. El visado por negocios para estancias prolongadas (permiso) requiere la previa presentación de un plan de negocios. Al cabo de nueve meses, el permiso es objeto de examen y, si se considera que el negocio se está desarrollando de manera satisfactoria, se prorroga por un nuevo período de tres años, tras el cual se puede solicitar un permiso de residencia permanente. Los participantes de Nueva Zelanda en el programa de la Tarjeta de Viaje Comercial del APEC y algunas economías de esa región pueden acogerse a los acuerdos de exención de visado (Nueva Zelanda, Ministerio de Trabajo, 2005).

#### **(f) Reino Unido**

El Reino Unido tiene una nueva categoría de visado para negocios, que autoriza la estancia por un máximo de seis meses. Hace una distinción entre visitante por negocios y empleados, y las condiciones de admisión se estipulan claramente, así como las ocupaciones (asesores, consultores, instructores y personal especializado en la solución de problemas), el carácter de la relación de trabajo directa o contractual con la empresa que envía a esas personas, y el tipo de trabajo (incluida la formación) que se puede desempeñar (workpermit.com, 2007). Las condiciones para la concesión del visado ofrecen son bastante flexibles en lo que respecta a las actividades empresariales que se han de llevar a cabo.

Se prevé la misma flexibilidad en los visados generalmente de largo plazo con fines de creación de empresas, como, por ejemplo, los visados para Empleadores con carácter de Representantes Únicos, válidos por dos años, para el establecimiento de la sucursal de una empresa extranjera en el Reino Unido, o el visado para innovadores del Reino Unido, válido también por dos años, para personas que tienen la intención de poner en marcha una idea comercial con un alto contenido de innovación en el Reino Unido (workpermit.com, 2007).

#### **(g) Estados Unidos**

La Oficina de Estadísticas de Inmigración de los Estados Unidos publica un informe sobre las corrientes anuales de inmigración (*Annual Flow Report*) que incluye datos sobre las corrientes temporales. Se examinan allí las admisiones temporales de no inmigrantes en los Estados Unidos, principalmente turistas y personas de negocios en viajes de corta duración. La mayoría de los 175,1 millones de admisiones de no inmigrantes en 2006 correspondieron a personas del Canadá y México,<sup>4</sup> y los restantes 33,7 millones provenían de todos los demás países (con utilización del formulario I-94). Los canadienses y mexicanos titulares de la tarjeta de cruce de fronteras para no residentes, conocida también como visado láser o visado para no inmigrantes, con entrada múltiple, no tienen la obligación de cumplimentar el formulario I-94 (Oficina de Estadísticas de Inmigración de los Estados Unidos, 2007).

De los 33,7 millones de admisiones a través de la presentación del formulario I-94, el 73,9 por ciento tenía fines de turismo y el 15 por ciento eran viajes con fines de negocios, abarcando 25,8 millones de personas, de las cuales 4,4 millones tenían derecho a entradas múltiples (Oficina de Estadísticas de Inmigración de los Estados Unidos, 2007: Cuadro

<sup>4</sup> No se proporcionaron estimaciones para 2006, pero se calcula que en 2005, 148 millones de admisiones de no inmigrantes, de un total de 175 millones, correspondían a personas del Canadá y México (Grieco, 2006).

2). Los datos correspondientes a los Estados Unidos permiten realizar una buena labor de análisis, como se aprecia en el Cuadro 5.6. Los visitantes temporales con fines de negocios pueden agruparse por separado de las personas trasladadas dentro de una misma empresa y sus familiares, y de los visitantes en programas de intercambio y sus familiares.

Casi la mitad (45,8%) de las admisiones en calidad de no inmigrantes (I-94) se refería a nacionales de México, el Reino Unido y el Japón, seguidos de Alemania, Francia, la República de Corea, la India, Italia, Australia, el Brasil y los Países Bajos. Los hombres representaban el 52,9 por ciento del total de admisiones con visado I-94, y el 56,3 por ciento tenían edades comprendidas entre los 15 y 44 años (Oficina de Estadísticas de Inmigración de los Estados Unidos, 2007: Cuadros 5 y 6).

En los Estados Unidos también hay una categoría de visado para “comerciantes e inversionistas en virtud de tratados”. Esos visados, E1, E2 y E3, se destinan a los nacionales de países con los cuales los Estados Unidos han concertado tratados de comercio y navegación, que desean viajar a los Estados Unidos para realizar importantes actividades comerciales, incluido el comercio de servicios, o desarrollar y dirigir las operaciones de una empresa en la que han efectuado inversiones o en la que están en proceso de invertir, y que no tienen la obligación de cumplimentar el formulario I-94 (Departamento de Estado de los Estados Unidos, 2007).

Aunque los Estados Unidos no participan en el programa de la Tarjeta de Viaje Comercial del APEC, los nacionales de Australia, Brunei Darussalam, el Japón, Nueva Zelandia y Singapur disfrutan de una exención de visado por un máximo de 90 días.

#### Cuadro 5.6:

#### Admisión de no Inmigrantes en los Estados Unidos (Formulario I-94 únicamente), por Clase de Admisión (Excluidos los Titulares de Visados Láser): 2004-2006 (en millones)

Clase de Admisión	2006		2005		2004	
	No.	%	No.	%	No.	%
<b>Visitantes temporales</b>	<b>29,93</b>	<b>88,9</b>	<b>28,51</b>	<b>89,1</b>	<b>27,40</b>	<b>89,0</b>
Con fines de recreo	24,89	73,9	23,81	74,4	22,80	74,1
Con fines de negocios	5,04	15,0	4,70	14,7	4,60	14,9
<b>Trabajadores temporales y sus familiares</b>	<b>1,71</b>	<b>5,1</b>	<b>1,57</b>	<b>4,9</b>	<b>1,51</b>	<b>4,9</b>
Personal trasladado dentro de una misma empresa y familiares	0,46	1,4	0,46	1,4	0,46	1,5
Personal trasladado dentro de una misma empresa	0,32	1,0	0,31	1,0	0,31	1,0
<b>Estudiantes, visitantes en programas de intercambio y familiares</b>	<b>1,17</b>	<b>3,5</b>	<b>1,05</b>	<b>3,3</b>	<b>1,02</b>	<b>3,3</b>
Visitantes en programas de intercambio <sup>1</sup> y familiares	0,42	1,2	0,38	1,2	0,36	1,1
Visitantes en programas de intercambio	0,38	1,1	0,34	1,1	0,32	1,0
<b>Extranjeros en tránsito<sup>2</sup></b>	<b>0,38</b>	<b>1,1</b>	<b>0,36</b>	<b>1,1</b>	<b>0,34</b>	<b>1,1</b>
<b>Todas las demás clases<sup>3</sup></b>	<b>0,37</b>	<b>1,1</b>	<b>0,37</b>	<b>1,2</b>	<b>0,39</b>	<b>1,3</b>
<b>No conocido</b>	<b>0,11</b>	<b>0,3</b>	<b>0,14</b>	<b>0,4</b>	<b>0,13</b>	<b>0,4</b>
<b>Total</b>	<b>33,67</b>	<b>100</b>	<b>32,00</b>	<b>100</b>	<b>30,78</b>	<b>100</b>

#### Notas:

<sup>1</sup> Los visitantes extranjeros son personas jóvenes que participan en programas de intercambio cultural o educativo.

<sup>2</sup> En el rubro de extranjeros en tránsito se incluyen los visados C-1, C-2 y C-3.

<sup>3</sup> Otras clases de admisión incluyen: visados A-1 a A-3, BE, G-1 a G-5, K-1 a K-4, N-1 a N-9, Q2 y Q-3, T-1 a T-5, U-1 a U-4, y V-1 a V-3. Cifras del rubro “Total” redondeadas.

**Fuente:** Datos recopilados por la Oficina de Estadísticas de Inmigración de los Estados Unidos, (2007: Cuadro 3).

### 3.3 Transferencias de Personal dentro de una Misma Empresa

Entre todos los tipos de viajes por negocios, las personas transferidas dentro de una misma empresa son las más difíciles de cuantificar. En el Cuadro 5.7 se hace un listado de las transferencias de personal dentro de una misma empresa en siete países de la OCDE entre 1996 y 2002, siendo los Estados Unidos

el país que registra la mayor movilidad de ese tipo, por amplio margen, seguido del Reino Unido y los Países Bajos. Aunque no se dispone de datos fácilmente accesibles para Australia, sobre ese tipo de movimientos de corta duración, por negocios, un reciente estudio efectuado por Khoo et al. (2005) indicó que el 30 por ciento de las llegadas de personas a Australia con visado 457 correspondía a traslados de personal dentro de una misma empresa.

**Cuadro 5.7:**

#### Personal Transferido dentro de una Misma Empresa en Determinados Países de la OCDE, 1996-2002 (en miles)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	1999 Frecuencia relativa (EE.UU.=100) <sup>1</sup>
Austria <sup>2</sup>			0,2	1,0	1,2	1,9	1,9	40
Canadá <sup>3</sup>		2,1	2,8	2,5	3,0	3,2	2,8	26
Francia <sup>4</sup>	0,8	1,0	1,1	1,8	2,2	2,3	1,8	12
Japón	2,8	3,4	3,5	3,8	3,9	3,5	2,9	9
Países Bajos <sup>4</sup>	1,6	2,3	2,7	2,5	--	--	--	50
Reino Unido <sup>5</sup>	13,0	18,0	22,0	15,0	16,0	17,0	19,0	84
Estados Unidos <sup>6</sup>	69,7	80,1	82,5	88,0	112,0	--	--	100

**Notes:**

<sup>1</sup> Personas transferidas como porcentaje del empleo total en relación con las mismas estadísticas correspondientes a los Estados Unidos, multiplicadas por cien.

<sup>2</sup> Contingente de personas no procedentes de la UE transferidos dentro de una misma empresa, que poseían permiso de residencia al 1° de julio del año concernido.

<sup>3</sup> Personas que realizan negocios de carácter temporal, con autorización de trabajo, que ingresan en el Canadá en virtud del Acuerdo de Libre Comercio entre el Canadá y Chile, o del AGCS.

<sup>4</sup> Las cifras no incluyen las transferencias de otros países de la UE.

<sup>5</sup> Los resultados provienen de la encuesta sobre la fuerza de trabajo e incluyen las transferencias dentro de Europa.

<sup>6</sup> Expedición de visados L1.

**Fuentes:** **Austria:** Ministerio del Interior; **Canadá:** Departamento de Ciudadanía e Inmigración del Canadá; **Francia:** Office des migrations internationales; **Japón:** Ministerio de Justicia, Servicio de Inmigración; **Países Bajos:** Oficina del Empleo; **Reino Unido:** Encuesta sobre la Fuerza Laboral; **Estados Unidos:** Departamento de Estado, Oficina de Asuntos Consulares.

### 3.4 Viajes de Negocios en el Mundo en Desarrollo

#### (a) De los países desarrollados a los países en desarrollo

La globalización y la desregulación han conducido a la apertura de numerosos países en desarrollo cuyas condiciones económicas, sociales y políticas se consideran favorables para una entrada sustancial de viajeros de negocios por períodos breves, o visitantes nacionales de países más desarrollados. En los decenios de 1960 y 1970, los "Tigres Asiáticos"

eran probablemente el mejor ejemplo de economías emergentes que atraían un gran volumen de inversión y de aportaciones técnicas de los países con un mayor nivel de desarrollo.

En los últimos años, las visitas temporales de personas de negocios de países de Asia, Europa, América del Norte y Oceanía a muchas de las principales "ciudades mundiales" y otros importantes centros urbanos han sido muy frecuentes. La expansión de las empresas multinacionales y el establecimiento de sucursales en el extranjero u organizaciones clientes en los sectores de la minería, la manufactura y los servicios

han dado lugar a innumerables y reiteradas visitas de parte de personal directivo, técnicos, ingenieros y supervisores.

Asimismo, la mayoría de los ciudadanos indios no residentes que han establecido negocios en el sector de la TI en la India (véase el Recuadro 2.2) regresan a su país de origen para atender a sus intereses comerciales, aunque no de manera permanente.

### (b) De los países en desarrollo a otros países en desarrollo

Las disparidades del desarrollo económico entre países vecinos suelen conducir a movimientos de corto plazo, y por lo general de carácter irregular, con fines de comercio.<sup>5</sup> Por ejemplo, en 2003, más de 300.000 personas cruzaron la frontera entre Mongolia y China, la mayoría con fines de comercio. Provenían de Rusia y de los países de Europa Oriental, así como de Mongolia, para comprar artículos de bajo precio y venderlos en otro lugar. La creación de una zona de libre comercio y de un nuevo Centro de Comercio en Erlianhaut, en la región autónoma de Mongolia Interior, ha dado lugar a un aumento de las actividades transfronterizas (Zheng y Ren, 2004).

A consecuencia del desmantelamiento del régimen del *apartheid* en Sudáfrica surgió un sistema de migración más liberal y, desde comienzos del decenio de 1990, numerosas personas de otras partes de África han podido ingresar con permisos de visita por 30 días que se emiten en la frontera. El descenso de la migración laboral por contrata en el sector de la minería ha dado lugar al crecimiento de la migración irregular de trabajadores con fines de negocios (Andersson, 2006). El crecimiento económico también ha actuado como un imán para los comerciantes al menudeo de otras partes del África Subsahariana.

Durante años, los compradores transfronterizos de África Meridional se han estado dirigiendo a Johannesburgo, el centro financiero de Sudáfrica, para comprar artículos de bajo precio que llevan a sus países para venderlos a mayor precio. Las autoridades no tardaron en reconocer la rentabilidad de esas prácticas comerciales, a raíz de los resultados de un estudio que demostró que la entrada de los “turistas comerciantes” africanos añadía 20.000 millones anuales de rand a la economía local. Los lucrativos gastos de los compradores incluyen las compras directas en las tiendas y los gastos por concepto de alojamiento, comidas y transporte. En 2004 – el año más reciente para el cual se dispone de datos– los principales puntos de atracción para más de medio millón de visitantes eran la multitud de establecimientos comerciales de Sudáfrica, principalmente de ventas al por mayor. “Se trata típicamente de personas de ingresos medios y bajos que hacen el viaje debido a la gran diversidad de productos de buena calidad. Y ese tipo de negocios puede estar empezando a surgir en sus propios países”, afirma el consultor urbano Neil Fraser, de la recientemente constituida *Joburg Cross-Border Shopping Association*. La mayoría de los visitantes son de Lesotho, Swazilandia, Botswana, Zimbabwe, Mozambique, Namibia, Zambia y Malawi, donde muchas personas viven con menos de un dólar al día (Star y Reuters, 2006).

### (c) De los países en desarrollo a los países desarrollados

Un gran número de las corrientes de migración irregular de China y otras partes de Asia (Filipinas, la India, el Pakistán), América Latina y África (Marruecos, el Senegal), así como de Europa Oriental (especialmente Albania y Rumania) hacia los países más desarrollados de Europa han estado vinculadas al establecimiento y funcionamiento de pequeños negocios. En los últimos años, Europa Meridional ha atraído a numerosos nuevos migrantes irregulares (véase también el Capítulo 8), incluidos ciudadanos

<sup>5</sup> La migración transfronteriza se examina con más amplitud en el Capítulo 7.



chinos, debido a la posibilidad de encontrar trabajo en el sector no estructurado.

[Una] importante razón es que esos nuevos destinos significan nuevas oportunidades de negocios para los ciudadanos chinos. Las comunidades chinas de Europa Occidental por lo general se han concentrado en el sector del servicio de comidas a domicilio. Pero ese tipo de negocio se viene saturando cada vez más desde el decenio de 1990, y no hay grandes pruebas de que esas comunidades estén incursionando en nuevas industrias. Por el contrario, los chinos de Europa Oriental y Meridional suelen dedicarse al comercio de importación y exportación entre China y Europa, e inclusive a la manufactura (por ejemplo, las industrias de productos de cuero y prendas de vestir en Italia), alentados parcialmente por las particulares estructuras económicas de esos países (Laczko, 2003).

Nuevos tipos de corrientes migratorias suelen surgir en respuesta a los sistemas de reglamentación más estrictos en los países desarrollados. Peraldi (2004) examina el aumento de los comerciantes ambulantes argelinos en toda la región del Mediterráneo, que sustituyó a la migración laboral tradicional con destino a Francia. “Por lo general se orientan a los mercados de turistas, y sus desplazamientos se producen en el contexto de redes de familiares que les permiten aprovechar las oportunidades comerciales en cualquier ciudad en que se encuentren” (Salt, 2006: 18). Esos movimientos comerciales no suelen registrarse ni incluirse en las cifras relativas al turismo.

### **3.5 Beneficios Económicos y Sociales de los Movimientos Comerciales de Corto Plazo, Especialmente en el Mundo en Desarrollo**

La circulación de personas como parte de actividades comerciales, programas y proyectos de ayuda internacionales, y por otras razones, es un elemento

importante pero difícil de cuantificar. Sin embargo, tanto los países de origen como de destino reciben beneficios de los migrantes en viajes de negocios de corta duración. Los países receptores pueden vender más productos y ofrecer alojamiento y otros servicios a los clientes en viajes de negocios, además de tener la posibilidad de conocer nuevos productos, tecnologías y prácticas comerciales y de gestión. Es con esos beneficios en mente que la ciudad de Johannesburgo está elaborando un enfoque para dar mayores facilidades a los visitantes, habiendo establecido, por ejemplo, una oficina de bienvenida para los comerciantes transfronterizos y construido una nueva zona de embarque de pasajeros. El sector privado está considerando la posibilidad de contribuir a esas actividades mediante la construcción de alojamientos básicos, con precios de alquiler módicos.

En la etapa inicial de su desarrollo industrial, Taiwán, Provincia de China, reconoció el valor de la contribución que sus ciudadanos en el extranjero, particularmente en los Estados Unidos, podían aportar a su economía y su sociedad. Desde comienzos del decenio de 1950, aplica una serie de políticas y programas para alentar el retorno de los expatriados que poseen un nivel de instrucción elevado. De preferencia, ese retorno debe ser de carácter permanente, pero también se promueven el retorno de corto plazo y los viajes por negocios. Los principales incentivos incluyen una subvención de viaje pagadera a las personas que retornan y a sus familiares, ayuda para encontrar trabajo, asistencia para inversión con fines comerciales, facilitación de las visitas de académicos y expertos, establecimiento de programas de contratación con pago de salarios competitivos y mejores condiciones de trabajo (Tsay y Lin, 2000).

La contribución de los viajes de corta duración al crecimiento económico es evidente, pero en general se carece de los medios para medir esas contribuciones. Una excepción es el trabajo de investigación efectuado por Tani (2006), quien realizó una

encuesta entre los viajeros por motivos de negocios en el aeropuerto de Sydney, encontrando que la mayoría de las personas de negocios australianas que viajaban al extranjero eran hombres, de edades comprendidas entre los 35 y 54 años, altamente capacitados, con título universitario (83%) y nacidos en el extranjero (64%). En el estudio se informaba que el 38 por ciento de esas personas viajaban para asistir a una conferencia o feria de comercio o para establecer alianzas internacionales (37%), es decir, encontrar información o compartir conocimientos. Sólo el 31 por ciento viajaba por razones relacionadas con la producción y administración. Los viajeros por negocios que llegaban al país lo hacían sobre todo en calidad de personal transferido dentro de una misma empresa (44%), seguidos de un 32 por ciento de personas que llegaban para participar en conferencias. El autor sostiene que los datos correspondientes a las llegadas de personas que realmente tienen la intención de realizar actividades comerciales, de conformidad con la definición ya ofrecida en el presente Capítulo con respecto a Australia, no deben analizarse en términos de corrientes netas sino de corrientes brutas. La combinación de entradas y salidas, o corrientes brutas, es una mejor medida de la importancia de esa movilidad por sí misma en la “formación y difusión de los conocimientos”. El autor hace una distinción entre conocimientos “incorporados” y “no incorporados”, y sostiene que los movimientos con fines de negocios generan un tipo de conocimientos “no incorporados”. Cuanto mayor sea el número de viajes, tanto mayor será el volumen de conocimientos que se genere en beneficio de los países de origen y de destino. En consecuencia, desde ese punto de vista, conviene a los países alentar, más bien que desalentar, esas corrientes.

### 3.6 Dificultades que Plantean estos Distintos Tipos de Movimientos

El rápido crecimiento de grandes centros de comercio y negocios y las dificultades para dotarlos de

vivienda adecuada, servicios de salud, educación y otros, pueden ser problemas de gran magnitud. Por ejemplo, un estudio sobre la propagación del VIH/SIDA en el Noreste de Asia encontró que el crecimiento de importantes centros o poblados de comercio en las fronteras entre China y los países vecinos de Mongolia, Rusia y Corea del Norte, era un gran problema en materia de infraestructura. Asimismo, el surgimiento de una industria clandestina del sexo añadía otro factor, bastante volátil. El resultado de la combinación de esos factores podía ser un grave problema sanitario (Iredale et al., 2004).

Zheng y Ren (2004) hacen hincapié en que, para detener la propagación del VIH/SIDA entre la población en general, los servicios o proyectos pertinentes no deben centrarse únicamente en las poblaciones de alto riesgo, sino también en la “población puente”, es decir las personas que pueden tener contacto sexual con la población de alto riesgo. Es absolutamente necesario aplicar programas y actividades de investigación que centren la atención en dos aspectos generales:

1. Los grupos vulnerables a la infección por el virus del VIH y sus “poblaciones puente”, como los trabajadores extranjeros por contrata y sus parejas, los trabajadores del sexo y sus clientes, los trabajadores y comerciantes del sector del transporte y sus parejas o familiares.
2. Los “puntos críticos” en los que hay una mezcla volátil de personas con alto grado de movilidad (comerciantes, visitantes) o trabajadores temporales (trabajadores industriales, mineros, marineros, etc.) y trabajadores del sexo.

Por otro lado, la tendencia de los migrantes de corto plazo con fines de negocios, de tratar de obtener la residencia permanente, recibe distintas respuestas. En algunos países desarrollados, como Australia, Nueva Zelanda y el Reino Unido, esa tendencia se promueve, mientras que en otros se aplican disposiciones que permiten que algunos migrantes

de corto plazo, “convenientes”, soliciten el estatuto de residente permanente. La situación es menos clara cuando los pequeños comerciantes, que tal vez ingresaron al país de manera irregular o como turistas, deciden quedarse de manera permanente. Las medidas que se adoptan al respecto casi siempre son distintas. Su situación suele considerarse idéntica a la de muchos otros trabajadores migrantes irregulares que permanecen en el país después de vencido el plazo de sus visados de trabajo y que, por lo tanto, deberían cumplir las disposiciones de retorno obligatorio.

#### **4. Conclusión**

En el presente Capítulo se ha intentado poner de manifiesto el reciente crecimiento masivo del turismo y los viajes de corta duración por motivos de negocios. La magnitud de esos movimientos es mucho mayor que la de cualquier otra forma de movilidad, pero por lo general no están comprendidos en los informes sobre la migración. Se han incluido en este informe porque, si bien sus vínculos con la migración laboral no son inmediatamente evidentes, de todos modos tienen gran importancia. El desplazamiento de los turistas puede tener ramificaciones para la movilidad laboral y afectar las oportunidades y las prácticas del sector del trabajo de los países de destino.

En este Capítulo se demuestra que esas corrientes pueden crear movilidad laboral para atender a las necesidades de los turistas, y se señala el modo en que pueden transformarse en desplazamientos de mano de obra, o asemejarse de tal manera a ese tipo de movimientos (por ejemplo, los programas de vacaciones y trabajo) que resulta difícil separarlos. Los viajes de corta duración con fines de negocios por lo general no están diferenciados del turismo en algunas estadísticas nacionales, mientras que en otras (como en Australia), hay toda una variedad de visados que cubren diversos tipos de visitas con fines de negocios. Muchos pequeños comerciantes realizan actividades comerciales y de otro tipo muy

lejos del país de origen, mientras que otras personas de negocios se trasladan como parte del personal que es transferido dentro de una misma empresa, o en el marco de acuerdos conexos.

Los países intentan encontrar los mejores métodos de gestionar esas corrientes en rápido crecimiento que, en general, se perciben como elementos beneficiosos para sus economías y sociedades. Los viajes de corta duración con fines de negocios son productivos para los países de origen y de destino, así como para las propias personas y, por lo tanto, justifican una buena gestión, más bien que su limitación. Sin embargo, es necesario abordar las cuestiones relativas a la permanencia tras el plazo autorizado, las entradas irregulares y la participación en actividades no incluidas en las disposiciones de los visados.

Se están encontrando medios innovadores (por ejemplo la doble ciudadanía o pases de viaje especiales), para alentar a los migrantes calificados, en particular, a invertir en la creación de empresas en sus países, o a participar en la gestión de esos establecimientos; ese tipo de información debe difundirse de modo que los países en desarrollo, no sólo los países desarrollados, reciban los beneficios provenientes de sus diásporas calificadas. Mahroum et al. (2007) subrayan la importante función de los gobiernos de los países de procedencia para vincularse con sus diásporas, establecer redes, reconocer la posible aportación de las diásporas y crear oportunidades que les permitan contribuir al desarrollo local a través de visitas de corta duración a sus países de destino (véase también el Capítulo 12).

## REFERENCIAS

### Andersson, J.A.

- 2006 "Informal Moves, Informal Markets: International Migrants and Traders from Mzimba District, Malawi", *African Affairs*, 105(420): 375-397.

### American Association for the Advancement of Science (AAAS) Atlas

- 2000 "Migration and Tourism", AAAS Atlas, [www.ourplanet.com/aaas/pages/population05.html](http://www.ourplanet.com/aaas/pages/population05.html).

### Australia, Departamento de Inmigración y Ciudadanía (DIAC)

- 2006/2007 Información Estadística, DIAC, [www.immi.gov.au/media/statistics/statistical-info](http://www.immi.gov.au/media/statistics/statistical-info).  
[www.immigration.gov.au/media/publications](http://www.immigration.gov.au/media/publications).

### Canadá, Departamento de Ciudadanía e Inmigración del Canadá

- 2006 *Annual Report to Parliament on Immigration 2006*, Ministerio de Obras Públicas y Servicios Gubernamentales, Canadá, Ottawa, [http://www.cic.gc.ca/ENGLISH/pdf/pub/immigration2006\\_e.pdf](http://www.cic.gc.ca/ENGLISH/pdf/pub/immigration2006_e.pdf).

### Consejo de la Unión Europea

- 2001 Reglamento (CE) No. 539/2001 por el que se establece la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación, OJ 2001 L 81/1 (enmendado por los Reglamentos (CE) 453/2003 de 6 de marzo de 2003 y 1932/2006 (CE) de 21 de diciembre de 2006).

### Estados Unidos, Departamento de Estado

- 2007 "Treaty Traders and Treaty Investors", Oficina de Asuntos Consulares, Departamento de Estado de los Estados Unidos, [http://travel.state.gov/visa/temp/types/types\\_1273.html](http://travel.state.gov/visa/temp/types/types_1273.html).

### Estados Unidos, Departamento Estadounidense de Seguridad Interior, Oficina de Estadísticas de Inmigración

- 2007 "Temporary Admissions of Nonimmigrants to the United States: 2006", *Annual Flow Report*, julio, Oficina de Estadísticas de Inmigración, Departamento Estadounidense de Seguridad Interior, Washington, D.C., [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/publications/NI\\_FR\\_2006\\_508\\_final.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/publications/NI_FR_2006_508_final.pdf).

### Feng, K. y S. Page

- 2000 "An Exploratory Study of the Tourism, Migration-Immigration Nexus: Travel Experiences of Chinese Residents in New Zealand", *Current Issues in Tourism*, 3(3): 246-281.

### Foro de Cooperación Económica para Asia y el Pacífico (APEC)

- 2007 "Short-Term Business Visits to APEC Economies", [www.businessmobility.org/travel/Short%20Business%20Stay%20Visa.pdf](http://www.businessmobility.org/travel/Short%20Business%20Stay%20Visa.pdf).

### Ghimire, K.B.

- 2001 "The Growth of National and Regional Tourism in Developing Countries: An Overview" en K.B. Ghimire, (Ed.), *The Native Tourist: Mass Tourism Within Developing Countries*, Earthscan, Londres, 1-29.

### Greico, E.M.

- 2006 "Temporary Admission of Nonimmigrants to the United States: 2005", *Annual Flow Report*, julio, Oficina de Estadísticas de Inmigración, Departamento Estadounidense de Seguridad Interior, Washington, D.C., [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/publications/2005\\_NI\\_rpt.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/publications/2005_NI_rpt.pdf).

### Harding, G. y E. Webster

- 2002 *The Working Holiday Maker Scheme and the Australian Labour Market*, septiembre, Melbourne Institute of Applied Economic and Social Research, Universidad de Melbourne, <http://www.immi.gov.au/media/publications/research/whm/index.htm>.

### Iredale, R.

- 2006 *Personal communication from overseas students*, Sydney.

### Iredale, R., T. Siddiqui, Z. Zheng, Q. Ren, S. Ghosh, H.K.

### Sung, J. Lee y J. Weeramunda

- 2004 *No Safety Signs Here*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Delhi.

### Japón, Ministerio de Relaciones Exteriores

- 2007 "Visado de entradas múltiples para visitantes temporales", Ministerio de Relaciones Exteriores del Japón, [www.mofa.go.jp/j\\_info/visit/visa/05-c.html](http://www.mofa.go.jp/j_info/visit/visa/05-c.html).

**Khoo, S.-E., P. McDonald y G. Hugo**

2005 *Temporary Skilled Migrants in Australia: Employment Circumstances and Migration Outcomes*, DIAC, Canberra, [www.immi.gov.au/media/publications/pdf/457s\\_survey\\_report.pdf](http://www.immi.gov.au/media/publications/pdf/457s_survey_report.pdf).

**Laczko, F.**

2003 *"Europe Attracts More Migrants from China"*, *Migration Information Source*, julio, Migration Policy Institute (MPI), Washington, D.C. [www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=144](http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=144).

**Lemaitre, G., T. Liebig y C. Thoreau**

2006 *"Harmonised statistics on immigrant inflows – preliminary results, sources and methods"*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), París.

**Leng, C.H.**

2007 *"Medical Tourism in Malaysia: International Movement of Healthcare Consumers and the Commodification of Healthcare"*, Asia Research Institute, serie de documentos de trabajo, No. 83, Universidad Nacional de Singapur.

**Mahroum, S., C. Eldridge y A.S. Daar**

2007 *"Transnational Diaspora Options: How Developing Countries Could Benefit from their Emigrant Populations"*, *International Journal on Multicultural Societies*, 8(1): 25-42, <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001490/149086E.pdf#page=27>.

**Maurer, A., J. Magdeleine y B. d'Andrea**

2006 *"International Trade in Services – GATS, statistical concepts and future challenges"*, documento presentado en la International Association for Official Statistics (IAOS) Conference on People on the Move: Measuring Environmental, Social and Economic Impacts Within and Between Nations, 6 a 8 de septiembre, Ottawa, <http://www.iaos2006conf.ca/pdf/Andreas%20Mauer.pdf>.

**Muqbil, I.**

2005 *"B. Facilitation of Travel"*, Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP), [http://www.unescap.org/ttdw/publications/tpts\\_pubs/pub\\_1748/pub\\_1748\\_tp-b.pdf](http://www.unescap.org/ttdw/publications/tpts_pubs/pub_1748/pub_1748_tp-b.pdf).

**Nueva Zelanda, Ministerio de Trabajo**

2005 *Migration Trends 2004/2005*, Ministerio de Trabajo, diciembre, Wellington, <http://www.immigration.govt.nz/NR/rdonlyres/E05EABDB-9F88-4B68-9104-20D6D86C07EC/0/MigrationTrends200405.pdf>.

**Organización Mundial del Turismo (OMT)**

2006 *Tourism Highlights 2006 Edition*, UNWTO.

**Pe-Pua, R., C. Mitchell, R. Iredale y S. Castles**

1996 *Astronaut Families and Parachute Children: The Cycle of Migration between Hong Kong and Australia*, Australian Government Publishing Service (AGPS), Canberra.

**Reino Unido, Departamento de Salud**

2007 *"Access to healthcare abroad"*, Servicio Nacional de Salud, [www.nhs.uk/healthcareabroad/pages/healthcareabroad.aspx](http://www.nhs.uk/healthcareabroad/pages/healthcareabroad.aspx).

**Rogerson, C.M.**

2004 *"The Rise of African Tourism to South Africa"*, Migration Policy Brief No. 13, Proyecto para las Migraciones en el África Meridional (SAMP), <http://www.queensu.ca/samp/sampresources/samppublications>.

**Salt, J.**

2005 *Report of the United Kingdom SOPEMI Correspondent to the OECD, 2005*, Migration Research Unit (MRU), University College London.

2006 *Current Trends in International Migration in Europe*, Informe de consultores para el Consejo de Europa, Comité Europeo sobre la Migración, 15 de marzo, documento CDMG (2006) 22e, Estrasburgo, [http://www.coe.int/t/dg3/migration/Documentation/Migration%20management/2005\\_Salt\\_report\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dg3/migration/Documentation/Migration%20management/2005_Salt_report_en.pdf).

**Saxenian, A.**

2001 *"Silicon Valley's New Immigrant Entrepreneurs"* en W.A. Cornelius, T.J. Espenshade y I. Salehyan, (Eds.), *The International Migration of the Highly Skilled*, Center for Comparative Immigration Studies, Universidad de California, San Diego, 197-234.

**South African Tourism**

2002 *Tourism Growth Strategy*, South African Tourism, Johannesburg.

# Star y Reuters

- 2006 "SA shopping malls luring Africa's traders", 10 de octubre, Star y Reuters, *SAMP Migration News*, [http://www.queensu.ca/samp/migrationnews/article.php?Mig\\_News\\_ID=3992&Mig\\_News\\_Issue=22&Mig\\_News\\_Cat=8](http://www.queensu.ca/samp/migrationnews/article.php?Mig_News_ID=3992&Mig_News_Issue=22&Mig_News_Cat=8).

# Tani, M.

- 2006 "International Business Visits", *Agenda*, 13(4): 323-337, <http://epress.anu.edu.au/agenda/013/04/13-4-A-3.pdf>.

# Tsay, C. y J. Lin

- 2000 "Return Migration and Reversal of Brain Drain in Taiwan: an analysis of the 1990 Census", documento inédito, The Institute of Economics, Academia Sinica, Taipei.

# Wong, C.

- 2003 "Health tourism, to drive earnings", documento de investigación del Instituto de Economía de Malasia, publicado en *The New Straits Times*, 19 de abril.

# Workpermit.com

- 2007 "Business Visas", workpermit.com, <http://www.workpermit.com/uk/business.htm>.

# Y-Axis

- 2007 "The United Kingdom Working Holiday Makers Scheme, Who is this visa for?", Y- AXIS, <http://www.y-axis.com/emigrate/whmswho.shtml>.

# Zheng, Z. y Q. Ren

- 2004 "People's Republic of China" en R.R. Iredale, T. Siddiqui, Z. Zheng, Q. Ren, S. Ghosh, H.K. Sung, J. Lee y J. Weeramunda, *No Safety Signs Here*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Delhi, 43-68.

## Recuadro 5.1 – Costos y Beneficios Económicos y Sociales del Turismo

### Banco Asiático de Desarrollo (BAsD)

- 2005 *The Greater Mekong Subregion Tourism Sector Strategy*, BAsD, Manila, <http://www.adb.org/GMS/tourism-study.asp>.

### International TravelDailyNews.com

- 2006 "Several ongoing challenges face GMS tourism ten years after they joined forces", International TravelDailyNews.com, 26 de enero, [http://www.traveldailynews.com/pages/show\\_page/12155](http://www.traveldailynews.com/pages/show_page/12155).





## LA MIGRACIÓN DE LAS FAMILIAS\*

## CAPÍTULO 6

## 1. Introducción

Los inmigrantes emigran por diversas razones. Para algunos, la motivación es principalmente económica, por las posibilidades de obtener mejores salarios o condiciones de trabajo o, simplemente, encontrar trabajo. Algunos llegan con sus familias con la intención de establecerse de manera permanente, y otros hacen que se reúnan con ellos una vez que ya se han establecido y cumplen las condiciones que exige el país para la reunificación de la familia. ... Otras razones pueden ser el desplazamiento por matrimonio, adopción, jubilación o la edad avanzada de los progenitores de personas adultas (OCDE, 2006: 34).

La migración relacionada con la familia ha sido la principal vía de entrada legal en la Unión Europea (UE), así como en los países de inmigración tradicionales como Australia, el Canadá y los Estados Unidos. Representa las dos terceras partes de la inmigración en los Estados Unidos y entre una tercera o cuarta parte en el Canadá y Australia (OCDE, 2006). Inclusive

en los países en que la entrada de trabajadores es ahora más común que en el pasado, por ejemplo, en Dinamarca, Portugal, el Reino Unido y Suiza (Martin, 2007), la migración de las familias sigue siendo significativa. Por el contrario, sigue siendo menos importante en los países que obstaculizan o impiden el asentamiento de largo plazo, como en el Oriente Medio y en Asia Sudoriental y Asia Oriental. En esas regiones, como regla general, no es posible la reunificación de la familia, aunque los matrimonios transfronterizos entre nacionales y extranjeros se han vuelto más frecuentes, especialmente en Asia Sudoriental (Constable, 2005). Trabajadores por contrata han contraído matrimonio con nacionales, como por ejemplo en Taiwán, Provincia de China (lo que no se permite ni en Malasia ni en Singapur); en el Japón existen las promesas de bodas para estimular el turismo, y los turistas que llegan a Tailandia pueden contraer matrimonio con mujeres del país (Piper, 2004).

Hay pocas teorías sobre la migración de las familias (Bailey y Boyle, 2004), tema que ha sido relativamente dejado de lado por los académicos y los encargados de la formulación de políticas. Ello obedece, en parte, a que se le ha considerado como una forma de desplazamiento feminizada y dependiente, de

\* Capítulo preparado por Eleonore Kofman (*Social Policy Research Centre, Middlesex University, Reino Unido*) y Veena Meeto (Institute of Education, Reino Unido)

escasa importancia desde el punto de vista de la participación en la fuerza laboral. La migración de las familias no es únicamente la categoría migratoria más importante en los países desarrollados; sino que también conlleva generalmente un predominio de mujeres, cuyo grado depende del tipo de migración familiar. La mayoría de las mujeres que emigran a Australia, Nueva Zelanda, Europa y América del Norte lo hacen con vistas a la reunificación de la familia, seguidas de las que lo hacen por motivos de trabajo y de asilo (UNFPA, 2006). En los Estados Unidos, la migración de la mujer representó el 58,5 por ciento del total de entradas en 2000, y en el Canadá el 61,6 por ciento (Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, 2005). Sin embargo, es necesario ir más allá de los enfoques económicos limitados adoptados en anteriores estudios sobre la migración de las familias (Bailey y Boyle, 2004), y examinar las formas en evolución y la (re)composición de la familia, las diversas estrategias que se aplican en el curso de la migración, la composición por género de la migración de las familias, la situación de determinados miembros de la familia, como los niños y los ancianos, y las consecuencias de las medidas normativas para los hombres y las mujeres (Kofman, 2004). Además, dado que las mujeres que emigran como cabezas de familia constituyen ahora casi la mitad de las corrientes globales, se están convirtiendo en las principales iniciadoras de la reunificación de la familia.

En el presente Capítulo se examinan, en primer lugar, las razones por las que la migración de las familias ha ocupado tradicionalmente un lugar marginal en los estudios de la migración internacional, y los acontecimientos recientes que han suscitado interés en la función de las familias en la migración. En segundo lugar, esboza las tendencias y los tipos de migración de las familias así como las dificultades para comparar la situación en distintos países. En tercer lugar, examina los convenios y convenciones internacionales relativos al derecho a la vida de familia y los acontecimientos normativos en el contexto de la migración ordenada. Se incluyen las recientes restricciones de entrada, especialmente el control del matrimonio, y las medidas de integración necesarias para un asentamiento a largo plazo, así como exposiciones sobre la relación entre la migración de las familias, las aptitudes profesionales y el empleo. El Capítulo se centra en las políticas que se aplican en los países de destino y en las repercusiones de la migración de las familias en las sociedades de acogida, aunque es importante subrayar que la movilidad con fines de trabajo también tiene importantes consecuencias económicas y sociales en las sociedades de los países de origen, así como en los miembros de la familia que quedan detrás (véase el Recuadro 6.1).

## Recuadro 6.1

### Los Costos Sociales y Económicos de la Migración para los Familiares que Permanecen en su País - Bangladesh

La migración internacional tiene profundas repercusiones en los miembros de la familia que se quedan en el país de origen. El carácter y la importancia de esas repercusiones dependerán de que el migrante sea un miembro de la familia de sexo femenino o masculino. En particular, la dinámica de género en la familia es afectada de manera distinta, dependiendo de que sean las mujeres las que emigren o las que se queden. A continuación se examinan las distintas repercusiones y se intenta explicarlas a través del ejemplo de Bangladesh. En ese caso en particular, es importante señalar que las familias rurales típicas de Bangladesh por lo general exigen que la esposa que se queda en el país se mude con sus hijos a vivir con la familia ampliada del marido, incluidos el suegro, la suegra, los cuñados y cuñadas.

Un reciente estudio realizado en Bangladesh examina los efectos de la migración del hombre en los miembros de la familia, específicamente en las esposas que se quedan en el hogar. En la mayoría de los casos observados, las mujeres y los hijos experimentaban una mejora de su nivel de vida como resultado de las remesas que enviaban los esposos migrantes. Sin embargo, esa situación de mejora variaba considerablemente de una familia a otra. También se observó que las mujeres que vivían con su familia política y no recibían las remesas directamente a su nombre no se beneficiaban tanto como las mujeres cuyos esposos les enviaban las remesas directamente. En otras palabras, el control de los fondos dictaba, en gran medida, el grado de su independencia económica y, en consecuencia, su capacidad de tomar decisiones. En casi todos los casos, las mujeres asumían muchas de las responsabilidades que anteriormente tenían los maridos, como ir al mercado, ocuparse de las reparaciones de la vivienda y supervisar la educación de los hijos. Por lo tanto, el empoderamiento frecuentemente significaba también una mayor carga de trabajo. El estudio trató de establecer, asimismo, si ese empoderamiento era de carácter temporal o permanente, encontrando que la mayoría de las mujeres volvían a asumir sus funciones tradicionales una vez que los maridos retornaban.

La ausencia de los maridos migrantes también afectaba el sentido de seguridad personal de la mujer. Las mujeres informaron que se sentían más vulnerables al acoso y a las proposiciones indecorosas de otros hombres, incluidos familiares de sus maridos. Ese sentimiento de inseguridad, junto con las restricciones impuestas a las mujeres por los familiares del marido, daban lugar también a una mayor utilización de prácticas como el *pardah* (reclusión femenina). Muchas mujeres admitieron, asimismo, que les preocupaba la posibilidad de que sus esposos pudieran sentirse atraídos por otras mujeres y abandonarlas a ellas y sus hijos. En general, por lo tanto, el estudio reveló que las repercusiones sociales de la migración de los maridos en las mujeres eran diversas y distintas en cada caso, dependiendo de las circunstancias personales.

Por otro lado, la migración de las mujeres parecía tener repercusiones particularmente fuertes en los hijos que quedaban en el país de origen. En algunos casos, se consideraba que la ausencia de la madre contribuía a una mayor tasa de inasistencia de los niños a la escuela, mientras que en otros casos, las remesas que enviaban las madres permitían que sus hijos tuvieran un mejor nivel de escolaridad. Asimismo, existían ciertas pruebas de que la migración de las madres solía derivar en el matrimonio precoz de los hijos, especialmente de las niñas adolescentes, ya que los padres y otros miembros de la familia consideraban que el cuidado y la crianza de las hijas era una carga demasiado onerosa. Sin embargo, las remesas de las madres también contribuían a que las familias pudieran hacer frente con más comodidad a los gastos del matrimonio. Se comprobó, asimismo, que algunos niños eran víctimas de problemas emocionales, particularmente cuando los padres no les prestaban suficiente atención.

Aunque las mujeres por lo común asumían las funciones y responsabilidades tradicionalmente asignadas a los hombres durante la ausencia del marido, los maridos que se quedaban en el país de origen solían ser más reacios a realizar las labores del hogar, aunque algunos de ellos sí se ocupaban más de sus hijos durante la ausencia de la madre.

El estudio llegó a la conclusión de que, si bien la migración de mujeres y hombres se traducía en beneficios económicos para las familias que permanecían en el país de origen, también significaba incurrir en considerable gastos sociales, diferenciados por género.

**Fuente:** Priyanka Debnath, ex funcionaria de la OIM, Ginebra.

## 2. El Abandono de la Familia

Durante mucho tiempo la familia ha sido la forma de migración olvidada (Bouamama y Sad Saoud, 1996). Como señala Sriskandarajah (2005):

Si se examinan las actuales políticas de inmigración del Reino Unido, es probable que se tenga la impresión de que las “familias” no emigran. Más bien, existen medidas en relación con los ‘solicitantes principales’ que piden autorización para trabajar o solicitan asilo, o desean adquirir la ciudadanía británica. En ocasiones existen reglamentos separados para una categoría asociada y residual de personas denominadas “cónyuges y personas a cargo” (sic). La palabra “familia” rara vez se menciona.

De conformidad con Zlotnik (1995) son dos los factores que han obrado en contra de la inclusión de la unidad familiar en el análisis de la migración. El primero es que la teoría económica deja de lado a la familia porque las actividades que se desarrollan en ella no pueden medirse en términos monetarios. El segundo factor es la opinión de que las transacciones ocurren entre las personas y el Estado, lo cual es reforzado por el énfasis que se hace en el solicitante principal, que se supone es el varón cabeza de familia. Sin embargo, hay que añadir otros dos elementos: 1) la dicotomía entre las esferas económicas y sociales en la que la motivación económica inicia la migración, y la familia representa la dimensión social, que suele asociarse a la tradición; y 2), especialmente en Europa, el trato que recibe la migración de las familias en términos normativos, a modo de migración secundaria, considerada inicialmente como una consecuencia no intencional de las medidas para frenar la migración laboral en gran escala en el decenio de 1970, e integrada por familiares a cargo, mujeres, que se reunían con el hombre encargado del sostén de la familia, que era el migrante principal.

Ese punto de vista basado en el género puede ser promovido también por la legislación en el ámbito de la inmigración. Una de las principales consecuencias ha sido la de considerar que la migración de las familias tiene escasas repercusiones en el mercado laboral, que es ampliamente reconocido como la fuerza motriz básica de la migración internacional. Hay muy pocos estudios sobre los resultados para el mercado laboral como consecuencia de la migración de las familias, excepto por recientes análisis de encuestas longitudinales en las sociedades de asentamiento como Australia (Liebig, 2007b) y el Canadá, que han empezado a desglosar los datos según las categorías de visados. Existe también una injustificada opinión de que las mujeres migrantes no tienen interés en el trabajo, o no buscan empleo. Esos aspectos se abordan en la Sección relativa a la migración de las familias, las competencias profesionales y el empleo.

No obstante, desde finales del decenio de 1980 los aspectos teóricos, metodológicos y empíricos de la migración de las familias han pasado a ser temas de la investigación académica (Boyd, 1989; Dumon, 1989). Dumon señala que la función de la familia en la migración ya había sido reconocida en el siglo XIX por Le Play (1871), en sus artículos sobre la organización de la familia. Boyd y Dumon atribuyen el interés en la función de la familia en la migración, en primer lugar, a la creciente importancia de la migración de las familias en América del Norte y en Europa tras haberse puesto fin a la migración laboral en gran escala, y en segundo lugar, a la evolución de la teoría sobre la migración como sistema de conexión de las sociedades de origen y de destino a través de distintas redes personales y familiares. Las familias se consideran como agentes de socialización; prestan apoyo a un grupo social geográficamente disperso y constituyen redes de prestación de asistencia, información y obligaciones (Boyd, 1989). Boyd identificó una serie de cuestiones pertinentes para la situación del decenio de 1990, incluidos el refinamiento del concepto y la dinámica de las redes

y las funciones de los hombres y las mujeres en su desarrollo y persistencia en el espacio y el tiempo. Lopes et al. (1994), en su estudio sobre las razones de que no se hubiera reconocido la importancia de la familia en la política migratoria de la Comunidad Europea, sostienen con firmeza que la movilidad de la familia representa la interfaz entre la persona y la sociedad, en otras palabras, entre los espacios públicos y privados. Como unidad social, la familia ofrece apoyo a sus miembros para acceder a los recursos y servicios, así como para la migración.

Nauck y Settles (2001) afirman que la decisión de emigrar rara vez es producto de decisiones individuales; el momento en que se produce guarda estrecha relación con el ciclo de la vida familiar y con los principales acontecimientos que se producen en el transcurso de la vida de las primeras y segundas generaciones de inmigrantes, y no debe entenderse necesariamente como una respuesta directa a las oportunidades del mercado laboral. Las familias migrantes pueden verse también como unidades fluidas y en proceso constante de reconstitución y negociación, que se adaptan en función del espacio y del tiempo (Baldassar y Baldock, 2000; Bryceson y Vuorela, 2002; Creese et al., 1999; Foner, 1997; Vatz Laaroussi, 2001).

Por otro lado, la migración de las familias está empezando a despertar mayor atención en los círculos académicos y políticos. Las investigaciones llevadas a cabo en las regiones de América del Norte y Asia y el Pacífico (Creese et al., 1999; Parr et al., 2000; Waters, 2001; Yeoh et al., 2002; 2005) y, más recientemente, en Europa, han sido estimuladas por un creciente interés en las familias transnacionales (Bryceson y Vuorela, 2002; Lauth Bacas 2002) y en el transnacionalismo (Faist, 2000; Vertovec, 1999; Vertovec, 2004). Esto se refiere a las migraciones a través de fronteras internacionales, en las que las personas se establecen y desarrollan actividades y relaciones tanto con el país de origen como con el nuevo país en que viven, e incluyen agentes que no son estatales (Glick Schiller et al., 1995; Guarnizo

y Smith, 1998; Levitt y Glick Schiller, 2003; Portes et al., 1999). Muchos de esos autores se ocupan de los aspectos del transnacionalismo relacionados con el género (Fouron y Glick Schiller, 2001; Pessar y Mahler, 2003), señalando atención a la migración y sus repercusiones en los modelos de familia, las relaciones y las estrategias que se aplican para maximizar los beneficios de las oportunidades de migración (Yeoh et al., 2002).

Las familias transnacionales han sido definidas como "las que viven parte del tiempo, o la mayor parte del tiempo, separadas pero se mantienen unidas y crean algo que puede describirse como una sensación de bienestar y unión colectiva, es decir un 'sentimiento de familia', inclusive a través de las fronteras nacionales" (Bryceson y Vuorela, 2002: 3). Es cada vez más frecuente que algunas mujeres emigren sin sus hijos, en particular a países que no permiten la reunificación de la familia, o donde la índole del trabajo que realizan, como el trabajo doméstico, dificulta que tengan a sus hijos con ellas. En consecuencia, dejan a los niños al cuidado de miembros de la familia ampliada, mientras trabajan en el extranjero (UNFPA, 2006), por lo que en algunas sociedades, como Filipinas, un gran número de niños viven en familias que han sido separadas y deben aprender a expresar su intimidad a distancia (Parrenas, 2005). Un estudio efectuado en Filipinas sobre las consecuencias de la separación en los niños pequeños encontró que los hijos de los migrantes estaban mucho mejor en términos socioeconómicos que los hijos de no migrantes (por ejemplo, con respecto a propiedad de la vivienda y bienes duraderos) y era más probable que asistieran a escuelas privadas y participaran en actividades fuera del horario escolar (Centro Scalabrini para las Migraciones, 2003-04). En situaciones de ausencia de uno, o ambos progenitores, los niños se veían expuestos a una nueva configuración de los papeles de los géneros y mantenían una estrecha relación familiar a través de la comunicación constante (Centro Scalabrini para las Migraciones, 2003-2004).

En términos normativos, asimismo, hay un creciente interés en la migración de las familias, junto con un cambio simultáneo de la postura que la consideraba como una fuerza positiva para la integración a otra que considera que la migración de las familias mantiene la división de las funciones y responsabilidades tradicionales del hombre y la mujer, y promueve la separación de las comunidades y las divisiones sociales (Kofman y Kraler, 2006). Eso ha dado lugar, especialmente en los países europeos, a un endurecimiento de las condiciones de entrada y asentamiento de los miembros de la familia. Otro debate de las políticas, por ejemplo en relación con la nueva política de inmigración en Francia y las deliberaciones en los Estados Unidos (Malanga, 2006), ha planteado la cuestión de si las elevadas tasas de migración de las familias significan un número excesivo de migrantes con un bajo nivel de calificaciones (véase la Sección 5 más adelante). Sin embargo, antes de examinar las cuestiones relativas a la política en el ámbito de la migración de las familias, en la siguiente Sección se señalan las tendencias y tipos de esa categoría de migración.

### 3. Tendencias y Tipos de Migración de las Familias

La migración de las familias es compleja, variable en cuanto a su importancia (véanse el Cuadro 6.1 y el Gráfico 6.1), y plantea problemas de comparación entre los países (OCDE, 2006; Salt, 2005). En primer lugar, es posible que las personas que se desplazan en el marco de regímenes de libre circulación, es decir, dentro de la UE, o entre Australia y Nueva Zelandia (véase también el Capítulo 13), no requieran visados o permisos, o que incluso cuando se exigen, la razón de la migración no esté siempre explícitamente identificada en el sistema de permisos. En segundo lugar, en algunos países no ha sido posible diferenciar entre los familiares que acompañan a los que llegan, y los que entran posteriormente para reunirse con el trabajador, distinción que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo

Económicos (OCDE) ha presentado por primera vez, pero que no está a disposición de todos los países. En algunos países, como Australia y el Canadá, se conocen las características en materia de educación y las intenciones de trabajo de los cónyuges. Por el contrario, en muchos otros países se podrían mejorar grandemente los datos sobre la migración familiar. En tercer lugar, las estadísticas no incluyen los movimientos de los trabajadores no autorizados.

Hay que diferenciar varios tipos de migración de las familias. La primera categoría se refiere a la **reunificación de la familia**, es decir, el proceso mediante el cual el migrante principal puede traer al país a los miembros de su familia (hijos, cónyuges, padres y otros, si las condiciones lo permiten). Aunque los refugiados al amparo de los Convenios de Ginebra normalmente tienen derecho a que los miembros de su familia inmediata se reúnan con ellos desde un principio, los que tienen un estatuto subsidiario usualmente deben esperar un determinado período de tiempo, además de cumplir ciertas condiciones (como vivienda, ingresos, etc.), para la reunificación de la familia. En el Reino Unido (Ministerio del Interior, 2000), por ejemplo, las cifras sobre inmigración registraron un aumento del número de esposos, esposas y novios o novias (de ciudadanos y no ciudadanos) aceptados para asentamiento, debido, en parte, al creciente número de solicitantes de asilo, que ahora ya tienen la autorización de permanencia indefinida (residencia permanente), así como a la tramitación de la acumulación de expedientes atrasados en 1999, lo que se tradujo en un mayor número de personas que reunían los requisitos para la reunificación de la familia y la fundación de una familia (véase el Cuadro 6.1).

La segunda categoría, que anteriormente, desde el punto de vista de las estadísticas, se consideraba como un aspecto de la reunificación de la familia, debería clasificarse más bien como migración con fines de **fundación de una familia** o de **matrimonio**

(Piper y Roces, 2003). Esa categoría puede dividirse en dos subgrupos. El primero está constituido por las segundas y subsiguientes generaciones de hijos de migrantes (tanto ciudadanos como no ciudadanos) que traen al país a las personas con las que van a contraer matrimonio, o con las que ya están casados, desde el país de origen o de la zona de la diáspora. Ese grupo ha aumentado por el crecimiento de las segundas y posteriores generaciones que siguen contrayendo matrimonio con personas extranjeras, una característica típica de las poblaciones de inmigrantes turcos y de África Septentrional (Lesthaeghe y Surkyn, 1995; Muñoz, 1999). La segunda variante de migración comprende a los residentes permanentes o ciudadanos que traen al país a una persona que conocieron mientras estaban en el extranjero por razones de trabajo, estudios o vacaciones. En ese caso, el matrimonio es un efecto secundario de la razón para viajar al extranjero. En términos de la legislación en el ámbito de la migración, esa categoría puede separarse en categorías de reunificación de la familia, especialmente cuando la pareja no tiene derecho inmediato a la residencia permanente, como sucede con los nacionales de terceros países (no miembros de la UE), particularmente los provenientes de los países en desarrollo (de Hart, 1999). La mayor movilidad internacional y los consiguientes matrimonios no son resultado únicamente del hecho de que los ciudadanos viajen al extranjero, sino también de la mayor presencia de migrantes en tránsito y de largo plazo en una sociedad, lo que produce un aumento del porcentaje de matrimonios mixtos. Los matrimonios transfronterizos en Asia y Europa generalmente son entre hombres de los países más ricos y mujeres de países económicamente menos desarrollados, y comprenden también los matrimonios a través de intermediarios. La mayoría de las parejas son presentadas con la intención premeditada de que contraigan matrimonio, y no existe un período de noviazgo, o suele ser comparativamente breve (Instituto Internacional de Estudios Asiáticos, 2006). La Internet está sustituyendo cada vez más el contacto personal directo (de allí el término un tanto

derogatorio de “novias por correo”) como medio de trabar conocimiento. En Asia, la demanda de novias extranjeras ha aumentado grandemente, al punto de que la mitad de la población extranjera total de Taiwán, Provincia de China, está constituida por esposas o novias extranjeras. Desde 1990, alrededor de 100.000 mujeres vietnamitas han contraído matrimonio con hombres de Taiwán (Wong y Chang, 2002; UNFPA, 2006). Igualmente, en la República de Corea (Corea del Sur) y en el Japón, los hombres de esos países contraen matrimonio con mujeres extranjeras. Se estima que entre 10.000 y 15.000 mujeres rusas emigran con el propósito de contraer matrimonio todos los años, de las cuales 80.000 ingresaron en los Estados Unidos durante el último decenio (UNFPA, 2006).

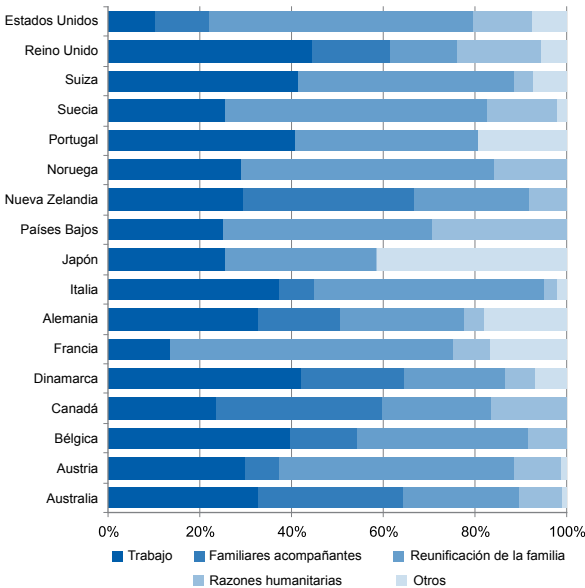
Hay una tercera categoría de migración de las familias en la que **toda la familia** emigra. Cuando no existe un régimen oficial de inmigración permanente, como en las sociedades de migrantes colonos, que promovieron esa forma de migración en la creencia de que facilitaba la integración y contribuía al crecimiento demográfico, esa categoría es menos común en Europa. Muchos países no permiten que los titulares de permisos temporales ingresen acompañados por sus familiares (OCDE, 2000), con excepción de las personas altamente calificadas. El Reino Unido es el más liberal de los Estados Miembros de la UE, permitiendo que los cónyuges de estudiantes, los titulares de permisos de trabajo y las personas que participan en programas de formación ejerzan el derecho al trabajo. Junto con el aumento de la demanda de trabajadores calificados (especialmente en los sectores de la tecnología de la información (TI) y del bienestar social, como la educación y la salud) y la aceptación de la migración de largo plazo de este grupo en países como Alemania y el Reino Unido, es probable que la migración de las familias adquiera mayores dimensiones. Algunos refugiados, especialmente los que ingresan como parte de planes o cuotas de asentamiento, también pueden entrar junto con toda su familia.



Una cuarta categoría, limitada en su mayor parte a las sociedades de migrantes colonos, es la integrada por los **familiares que necesitan patrocinio**, no necesariamente definidos como parte de la familia inmediata y que, como se indica en mayor detalle más adelante, constituyen corrientes de entrada discrecional. En las sociedades de colonos es más amplio el tipo de miembros de la familia que pueden recibir patrocinio (Khoo, 2003), pero se aplican condiciones y cuotas más estrictas<sup>1</sup>, como en los Estados Unidos, a categorías como las de hijos solteros mayores de 21 años, hijos casados, hermanos y hermanas.

**Gráfico 6.1:**

**La Migración Internacional por Categoría de Entrada en Determinados Países de la OCDE Como Porcentaje de los Flujos Totales, Datos Normalizados, 2005**



**Fuente:** OCDE, 2007.

<sup>1</sup> Este procedimiento administrativo permite que el gobierno fije cuotas o cupos anuales de entradas que corresponden a una determinada categoría de migración.

**Cuadro 6.1:**

**Porcentaje de Migrantes por Razones Familiares entre los Migrantes de Largo Plazo, 2005**

País	Migrantes por Razones Familiares ('000)	Migrantes de Largo Plazo('000)	Familia (%)
Australia	102,3	179,8	56,9
Austria	32,3	56,8	56,0
Canadá	158,0	262,2	60,3
Francia	102,5	168,6	60,8
Alemania	89,1	198,6	44,9
Italia	106,7	184,3	57,7
Japón	26,9	81,3	33,1
Países Bajos	27,6	60,7	45,5
Nueva Zelanda	37,1	59,4	62,4
Noruega	12,6	21,4	59,9
Portugal	5,3	13,3	39,6
Suecia	30,9	53,8	57,4
Suiza	37,0	78,8	46,9
Reino Unido	113,8	362,4	31,4
Estados Unidos	782,1	1.122,4	69,7

**Nota:**

En el presente Cuadro, el rubro migrantes por razones familiares incluye a los familiares de los migrantes económicos y con permiso de trabajo, pero no a los que ingresan a través de los canales humanitarios o como parte de las personas admitidas por razones familiares.

**Fuente:** OCDE, 2006.

Tanto el Gráfico 6.1 como el Cuadro 6.1 indican que en los países con bajos niveles de migración permanente de personas capacitadas, como los Estados Unidos o Francia, y elevados niveles de solicitantes de asilo y refugiados, como Suecia, hay altos niveles de migración de familias, especialmente por motivos de reunificación familiar. En los Estados Unidos, el país con el mayor porcentaje de migración de familias, la reunificación familiar ha representado alrededor de las dos terceras partes de la migración permanente legal desde mediados del decenio de 1980, a excepción del período comprendido entre 1989 y 1994. Si se incluye también a los familiares de otras categorías, como los migrantes por motivos de trabajo y los refugiados, entonces la migración de las familias adquiere aún mayor importancia, como se indica en el Cuadro 6.1. En algunos países, como Italia, el derecho a la reunificación familiar

ha sido reclamado por el creciente número de trabajadores extranjeros que se han establecido allí. En otros países, como Australia, el Canadá y el Reino Unido, el énfasis cada vez mayor que se hace en la migración de personas calificadas ha dado como resultado menores niveles de migración por motivos de familia, aunque en ciertos casos la disminución puede obedecer, en parte, a las reclasificaciones. En Australia, por ejemplo, la categoría de migración familiar en condiciones ventajosas, que comprende el patrocinio de familiares calificados, se ha reubicado como parte de la corriente migratoria de personas calificadas, bajo el rubro de migración de personas calificadas que requieren patrocinio. La modificación de las políticas migratorias puede traducirse en un aumento del número de miembros de la familia que ingresan como personas a cargo, como ha ocurrido en el Reino Unido, donde el porcentaje de personas a cargo entre los titulares de permisos de trabajo

aumentó del 25,5 por ciento en 2001 al 33,4 por ciento en 2006 (Ministerio del Interior, 2007).

Lo que se entiende por familia, a los fines de migración, difiere entre los Estados, ya que éstos aplican distintas reglas a los miembros de la familia, como ya se ha mencionado. La Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, de 1990 (véase el Recuadro 13.1) define a la familia en términos de las personas que pueden beneficiarse de sus disposiciones. Se trata de las personas casadas con trabajadores migrantes, o que mantengan con ellas una relación que, de conformidad con el derecho aplicable, produzca efectos equivalentes al matrimonio, así como los menores a cargo e hijos solteros. Corresponde, en gran medida, a la distinción entre la migración familiar de admisión discrecional y no discrecional (OCDE, 2006 y Cuadro 6.2).

## Cuadro 6.2:

### Entradas de Familias Migrantes Permanentes en Países Seleccionados de la OCDE, 2003

Países Seleccionados de la OCDE	No discrecional %		Discrecional %		
	Total (incluidos migrantes no miembros de la familia)	Cónyuges, hijos, novios o novias, personas reconocidas como solicitantes de asilo	Total (incluidos migrantes no miembros de la familia)	Trabajo o asentamiento con familiares acompañantes	Migración familiar (no miembros de la familia inmediata)
Australia	39	25	61	48	5
Canadá	28	28	72	55	10
Francia	83	61	17	4	6
Italia	74	64	26	19	n.a.
Nueva Zelanda	28	18	72	49	12
Suecia	95	73	5	1	-
Suiza	94	31	6	4	-
Reino Unido	49	23	51	34	2
Estados Unidos	39	39	61	12	32

**Nota:**

n.a. = no se aplica

**Fuente:** OCDE (2006).

La migración familiar de admisión discrecional, que representa un elevado porcentaje de la entrada de migrantes en las sociedades de asentamiento, incluye a aquellos miembros de la familia no

reconocidos por las convenciones de derechos humanos o las disposiciones sobre la libre circulación (por ejemplo, en la UE) como admisibles en función de la reunificación familiar, como pueden ser los

hijos adultos, los hermanos y, en muchos países, los progenitores no dependientes. En Australia, aunque existe un límite para el número de visados para los progenitores, éstos no tienen que demostrar que dependen económicamente de sus hijos. Además, existe una categoría aparte para los familiares de edad dependientes, y otros familiares o personas que se ocupan del cuidado de otras personas. Se trata de los miembros de la familia que suelen estar sujetos a cuotas o interpretaciones restringidas en cuanto a su dependencia del patrocinador. Son, básicamente, los elementos centrales de los criterios para determinar quién pertenece a la familia inmediata y, por lo tanto, permitir su ingreso como miembro de la familia. Una de las principales diferencias entre la UE y las sociedades de asentamiento es que en la UE sólo las personas que se consideran dependientes, trátase de hijos o progenitores, pueden ingresar como miembros de la familia. Las personas consideradas independientes, como los hijos mayores de cierta edad y/o casados, o los progenitores con una posición económica autónoma, generalmente no tienen la posibilidad de ingresar en calidad de miembros de la familia.

Sin embargo, cabe señalar que, con el correr del tiempo, muchos países han reconocido los diversos modos en que se forjan las relaciones familiares. Por ejemplo, son cada vez más los Estados que reconocen ciertas unidades sociales en términos de igualdad con la familia, como las relaciones entre personas del mismo sexo (Cooke, 2005), la convivencia fuera del matrimonio, los progenitores solteros y los niños adoptados. No obstante, persisten importantes diferencias culturales en relación con el divorcio, la convivencia fuera del matrimonio, las familias monoparentales, las tecnologías de la reproducción y las relaciones entre personas del mismo sexo, con repercusión directa en la migración (Bailey y Boyle, 2004).

#### 4. Instrumentos Internacionales y Regionales

Una serie de instrumentos internacionales reconocen el derecho a la reunificación de la familia y a fundar una familia, y exhortan a los Estados Partes a respetar el derecho a la vida familiar (Lahav, 1997). El derecho a la reunificación familiar está incluido en dos instrumentos del ámbito de los derechos humanos: la Convención de 1989 sobre los Derechos del Niño, en particular el artículo 9, y la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, de 1990, en particular el artículo 44. La segunda sólo entró en vigor en 2003, pero aún tiene que ser ratificada por los principales países de destino industrializados.

De conformidad con la legislación de la UE, los cónyuges y los hijos menores de 21 años, o personas a cargo, tienen el derecho a reunirse con los ciudadanos de la UE que estén trabajando en otros Estados Miembros de la UE. No hace mucho tiempo, la Directiva del Consejo de la UE sobre el derecho a la reagrupación familiar de los nacionales de terceros países que son residentes legales en la UE<sup>2</sup>, se incorporó en la legislación de los Estados Miembros de la UE, con excepción de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido; sin embargo, permite un amplio margen de discreción en su aplicación en el marco de las leyes nacionales (*European Migration Network*, 2008; Oliynik, 2004). Cabe señalar varios puntos al respecto. La Directiva reconoce específicamente a las parejas no casadas y a los familiares a cargo del reagrupante o de su cónyuge. Con respecto a la reunificación familiar, las parejas no casadas reciben el mismo trato que las que han contraído matrimonio, dependiendo de las leyes del Estado Miembro en el que el reagrupante mantenga “una relación estable y de largo plazo, debidamente probada” o de “pareja registrada”, trato que varía según el ordenamiento jurídico nacional relativo a esas categorías con

<sup>2</sup> Directiva 2003/86/CE de 22 de septiembre de 2003 sobre el derecho a la reagrupación familiar, OJ 2003 L 251/12.

finde de reunificación familiar. De conformidad con la Directiva, los miembros de la familia tienen derecho, del mismo modo que el reagrupante, entre otras cosas, a trabajar por cuenta ajena o por cuenta propia (autonomía), aunque las leyes locales pueden limitar ese acceso hasta por un máximo de un año, dependiendo de la situación del mercado laboral. Con el objeto de garantizar un mayor grado de integración y de evitar los matrimonios forzosos, los Estados miembros podrán exigir que el reagrupante y su cónyuge hayan alcanzado una edad mínima, sin que ésta exceda los 21 años, antes de que el cónyuge pueda reunirse con el reagrupante. (Oezcan, 2003).

## 5. Evolución de las Políticas Nacionales y Gestión de la Migración de las Familias

En el plano nacional, las políticas en materia de migración de las familias generalmente han evolucionado en direcciones muy distintas. Algunos países de la OCDE han introducido nuevas medidas para otorgar a los migrantes el derecho a la reunificación de la familia, procedimientos más sencillos y facilitación de la integración de sus familiares (OCDE, 2006). Es lo que ha ocurrido en Italia y España. Las políticas del ámbito de la migración familiar en España han pasado por numerosos cambios para hacerlas menos restrictivas (Ortega Pérez, 2003). La enmienda de 1996 a la ley de inmigración de 1985 estableció una categoría de residencia permanente y, por primera vez, incluyó formalmente la reunificación de la familia. El Plan Greco de 2000 se elaboró para abordar esferas clave, una de las cuales era la integración de los residentes extranjeros y sus familiares como contribuyentes activos al crecimiento económico de España. En 1994 se organizó un procedimiento especial de regularización con fines de reunificación de la familia (Arango, 2005). Sin embargo, la aplicación frecuente de programas de regularización generalmente da lugar a grandes contingentes de familiares migrantes que entran al país anticipándose a futuros programas de regularización.

En Europa, las políticas sobre la reunificación familiar se aplican como un medio de facilitar la integración (por ejemplo, en España e Italia), pero en muchos países de Europa Septentrional existe la opinión cada vez más difundida de que los migrantes por razones familiares dificultan la integración de la población migrante (Dinamarca, Francia, los Países Bajos, el Reino Unido) por lo que aplican distintas normas con respecto a la familia (Kofman y Kraler 2006; Van Walsum, 2004). A raíz de ello, se han inclinado a dar un carácter más estricto a sus políticas en relación con ciertos requisitos previos que deben cumplir los patrocinadores, tales como recursos financieros suficientes y normas mínimas de alojamiento, y los familiares, como la aprobación de un examen previo de conocimiento del idioma y la obligación de participar en medidas de integración. Se ha registrado también un aumento del control de los matrimonios transnacionales, especialmente entre ciudadanos y residentes de origen migrante y personas de sus países de origen.

Al imponer condiciones más estrictas para obtener la residencia permanente, esos países han intentado reducir sustancialmente el número de migrantes por razones familiares. En Francia, por ejemplo, como respuesta al aumento del número de personas que ingresaban por ese tipo de razones, se han introducido enmiendas legislativas que marcan un cambio de rumbo de la migración familiar hacia una política selectiva para atraer un mayor número de migrantes calificados.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Ese aumento se debió principalmente al número de personas que llegaban para reunirse o contraer matrimonio con ciudadanos franceses, y guarda más relación con la concesión de un permiso personal o familiar que con la clásica reunificación de la familia con un migrante principal (Régnaud, 2006). A diferencia de muchos otros países europeos, Francia creó una categoría de **vida personal y de familia** en 1998, que incorpora en la legislación francesa el artículo 8 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, que se refiere a la protección del derecho al respeto a la vida privada y familiar. Se trata de una categoría amplia, que intenta abarcar a diversos miembros de la familia, las etapas iniciales del matrimonio con un ciudadano francés, y las distintas razones para solicitar la residencia, como por ejemplo, la necesidad de recibir atención médica y la legalización de una situación irregular de los residentes de largo plazo y sus hijos.

A diferencia de los migrantes, los ciudadanos franceses y de los países de la UE no están obligados a cumplir condiciones relativas a recursos económicos para que sus familiares o futuros familiares se reúnan con ellos. Reiterados debates sobre la inmigración han dado lugar a nuevas enmiendas legislativas que se alejan de la migración de las familias para orientarse hacia una política selectiva de atracción de un mayor número de migrantes calificados. La Ley sobre Inmigración e Integración (No. 2006-911 de 24 de julio de 2006) persigue cuatro objetivos principales: contratación de trabajadores calificados, facilitación de la entrada y permanencia de estudiantes extranjeros, endurecimiento de los reglamentos relativos a la reunificación familiar y limitación del acceso a la residencia y la ciudadanía (Murphy, 2006). Las condiciones que debe reunir el patrocinador son ahora más estrictas, por ejemplo se ha ampliado el período de residencia de un año a 18 meses, y se exige que los migrantes no procedentes de la UE cumplan un período de prueba o condicional de dos a tres años de matrimonio. El posterior proyecto de ley No. 2007-1631, de 20 de noviembre de 2007, que tenía por objeto, específicamente, reducir aún más la migración familiar, demostró ser muy polémico por su introducción de los exámenes del ADN de los niños que deseaban reunirse con sus madres en Francia. Esos exámenes se llevarán a cabo durante un período de prueba de 18 meses, serán de carácter voluntario y sufragados por el gobierno francés (*BBC News*, 24 de octubre de 2007). Además, la cuantía de los recursos necesarios para obtener la autorización para traer a los miembros de la familia dependerá del tamaño de la familia. Los progenitores deben firmar un contrato parental por el que se hacen responsables del buen comportamiento de sus hijos. Los efectos de esos cambios legislativos en la alteración radical del régimen migratorio dependerán no sólo de su capacidad para reducir los niveles de la migración familiar sino también de la expansión de la migración laboral.

Varios países, aparte de Francia, han impuesto condiciones obligatorias en el ámbito de la

integración. En Austria, la Ley de asentamiento y residencia, incluye un acuerdo de integración de carácter vinculante (Carrera, 2006). Los Países Bajos también incluyen la integración como condición para la reunificación legal de la familia. Los últimos acontecimientos significan que tanto los recién llegados como los migrantes establecidos tendrán que aprobar un examen de integración para demostrar su efectiva integración en la sociedad holandesa. Esas normas se aplican principalmente a la reunificación familiar de los migrantes no provenientes de la UE, que tienen que aprobar en su país un examen básico sobre el tema de la integración antes de viajar a los Países Bajos, además de otro examen más amplio, cinco años después de su admisión.<sup>4</sup> Los Países Bajos son el primer país europeo que en los últimos tiempos ha exigido que los inmigrantes permanentes completen un curso de integración antes de entrar en el país (Expatica, 2004). Otros países, como Alemania, Francia, los Países Bajos y el Reino Unido, exigen que los miembros de la familia aprueben exámenes de idioma como requisito previo para obtener el permiso de residencia de largo plazo (UKREN, 2007), ya que el conocimiento insuficiente del idioma es un importante obstáculo para la integración.

Dinamarca ha introducido restricciones en el ámbito de la migración de las familias, reduciendo el número de personas que se puede admitir dentro de esa categoría desde 2001. Tras las elecciones de 2001, el Partido Popular Danés introdujo nuevas disposiciones, que están en vigor desde 2003. De conformidad con esas disposiciones, los ciudadanos daneses no pueden traer a un cónyuge extranjero al país a menos que ambos tengan por lo menos 24 años de edad y demuestren que el patrocinador está en condiciones de hacerse cargo del mantenimiento de

<sup>4</sup> Véase, respectivamente, la Ley sobre la Integración Preliminar en el Extranjero (*Wet inburgering in het buitenland*) de 22 de diciembre de 2005, y la Ley sobre la Integración (*Wet inburgering*) de 7 de diciembre de 2006. No se les aplican esas disposiciones a los ciudadanos de la UE, del EEE, a los ciudadanos suizos y a los nacionales de países no miembros de la UE que son familiares de ciudadanos de la UE.

la persona patrocinada (en la mayoría de los casos, es posible cumplir ese requisito si el patrocinador no ha recibido asistencia de los servicios públicos durante un mínimo de 12 meses antes de la presentación de la solicitud al Servicio de Inmigración). Lo que es más importante aún, los ciudadanos daneses que son ellos mismos migrantes de primera o segunda generación, tienen que demostrar que sus vínculos con Dinamarca son más fuertes que con cualquier otro país (Dinamarca, Ministerio de Asuntos de los Refugiados, la Inmigración y la Integración, 2006). Los efectos de esos cambios se aprecian en la disminución de los permisos para reunificación familiar, que de 13.000 en 2001 bajaron a menos de 5.000 en 2003 (*BBC News*, 2005) y en la considerable reducción de los inmigrantes no occidentales (Hedetoft, 2006). Además de que en los últimos años los reglamentos en materia de reunificación familiar se han hecho más estrictos, desde julio de 2005 quienes solicitan la reunificación de la familia y sus cónyuges tienen que firmar una declaración de integración que obliga al solicitante a participar activamente con sus hijos en cursos de idioma danés y de integración en la sociedad danesa.

Los **matrimonios ficticios** han sido el centro de atracción en países como Dinamarca, Francia y el Reino Unido. El matrimonio ficticio se caracteriza por el hecho de que se contrae con el único propósito de obtener el derecho a la residencia para una de las partes. En Dinamarca, los servicios de inmigración investigan los matrimonios que parecen ser ficticios con el fin de determinar, entre otras cosas, si las partes pueden comunicarse en el mismo idioma, si hay una gran diferencia de edad entre ellos, y hasta qué punto se conocían antes del matrimonio (Ministerio de Asuntos de los Refugiados, la Inmigración y la Integración, 2006). En el Reino Unido, a partir de febrero de 2005, los migrantes no provenientes de países de la UE, con visado de corta duración, debían solicitar autorización al Ministerio del Interior para contraer matrimonio. Sin embargo, en abril de 2006, el Tribunal Superior dictaminó que esa disposición constituía una violación de

los derechos humanos (artículo 12 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, relativo al derecho al matrimonio) y un acto de discriminación por motivos de religión (ya que las personas que se casaban por la Iglesia de Inglaterra recibían un trato más favorable) y de nacionalidad. El recurso fue presentado por un argelino musulmán, migrante irregular, y una mujer polaca católica romana migrante, que había ingresado en el Reino Unido después de la ampliación de la UE (*Daily Telegraph*, 2006), y a quienes se les había denegado el permiso para contraer matrimonio en febrero de 2005 en virtud de los reglamentos del Reino Unido.

Otro medio de comprobar si un matrimonio es de buena fe o no, consiste en imponer lo que se conoce como un **período de prueba o condicional**, durante el cual debe continuar el matrimonio para que la esposa adquiera el derecho a la residencia permanente. Recientemente, varios Estados miembros de la UE han ampliado el período de prueba; por ejemplo, de dos a tres años en Francia desde 2007, y de un año a dos años en el Reino Unido desde 2003. Muchos países europeos aplican exenciones en casos de violencia doméstica. En el Reino Unido, por ejemplo, tras los denodados esfuerzos de mujeres activistas, en 2002 se introdujo una concesión que permite la permanencia indefinida de una mujer en el país si puede demostrar que abandonó una relación a causa de violencia en el hogar (Southall Black Sisters, 2001; 2004). Los Estados Unidos también tienen un período de prueba de dos años, pero difieren del Reino Unido por el hecho de que tienen en cuenta la duración del matrimonio. En los Estados Unidos la disposición sobre la residencia condicional sólo se aplica si el matrimonio aún no tiene dos años de duración (workpermit.com 2006). En el Reino Unido todos los cónyuges deben cumplir el período de prueba de dos años.

En la UE, el patrocinador generalmente tiene que cumplir normas mínimas con respecto a ingresos y alojamiento si desea que su cónyuge, nacional



de un tercer país, se reúna con él.<sup>5</sup> La Directiva sobre la reagrupación familiar, que se examina en la Sección 4 *supra*, permite a los Estados miembros imponer condiciones semejantes a los patrocinadores que son nacionales de un tercer país y que residen legalmente en el país en cuestión. En Dinamarca, que no aplica esa Directiva, se han introducido otros criterios, en virtud de los cuales la persona que está en el país debe demostrar que no solicitó ni recibió ayuda financiera durante todo el año anterior a la presentación de la solicitud de permiso de residencia, y que no ha sido condenada por actos violentos contra un ex cónyuge o pareja durante un período de 10 años anterior a la tramitación de la solicitud (*New to Denmark*, 2006). Además, por lo general, durante los primeros años los migrantes por razones de familia no tienen derecho a percibir fondos públicos relacionados con los ingresos ni beneficios del seguro social. En el Reino Unido, por ejemplo, durante dos años no es posible solicitar la ayuda financiera de los servicios públicos relacionada con los ingresos, que sí perciben los ciudadanos británicos y los residentes permanentes.

El **matrimonio arreglado** es una de las formas de migración con fines de matrimonio que debe someterse a examen, limitarse y gestionarse. Gedalof, 2007).

El Libro Blanco y la ley de 2002 son una continuación del tema de larga data en la historia de la política británica de inmigración que considera a la familia (o por lo menos a algunas clases de familia) como un posible peligro para la integridad de las fronteras al proporcionar un punto de entrada para las diferencias (Gedalof, 2007: 84).

El Libro Blanco (Ministerio del Interior, 2001) se centra particularmente en dos cuestiones: los matrimonios

arreglados y las visitas de familiares por motivos como bodas y funerales, que el Libro Blanco presenta como graves problemas que es necesario abordar (Gedalof, 2007). Su atención se dirige, en particular, a “aquellas comunidades que siguen aplicando la práctica del matrimonio forzoso” (Ministerio del Interior, 2001: 18). Por “aquellas comunidades” se entienden las comunidades asiáticas, aunque es algo que nunca se menciona de manera explícita. Esa situación se ha utilizado como razón para elevar la edad mínima para contraer matrimonio a 21 años, como en los Países Bajos. Asimismo, en Dinamarca los matrimonios arreglados se consideran como una forma de matrimonio que debe gestionarse y ponerse bajo examen, lo que ha dado lugar a que se aumente de 18 a 24 años la edad mínima para contraer matrimonio con una mujer extranjera.

En las sociedades de colonos se establecen límites en relación con los miembros de la familia a los que se permite ingresar en virtud de los reglamentos de aplicación discrecional para la gestión de la migración familiar. En los Estados Unidos, cada categoría de migrantes por razones de familia está limitada en términos numéricos, incluidos los hijos adultos solteros de ciudadanos de los Estados Unidos, los cónyuges e hijos solteros de residentes permanentes (es decir, titulares de la “*Green Card*”), los hijos casados de ciudadanos de los Estados Unidos y los hermanos y hermanas de ciudadanos adultos de los Estados Unidos. En esas categorías cuantitativamente limitadas, un solo país no puede representar más del 7 por ciento del total de las admisiones. Pero si las cuotas correspondientes a la familia inmediata no se llenan, pueden transferirse a las categorías de familiares con patrocinio (McKay, 2003).

## 6. La Migración de las Familias, las Competencias Profesionales y el Empleo

Aunque la migración de las familias sigue ocupando un importante lugar en los programas de inmigración de los países de inmigración tradicionales, se ha

<sup>5</sup> Sin embargo, si el patrocinador es un ciudadano de la UE que trabaja en otro Estado miembro de la UE, se aplican las normas de la UE sobre la reunificación de la familia, que son de carácter más liberal.



observado una tendencia general a reajustar su composición y reorientar su captación hacia la migración laboral de personas calificadas. Ello obedece, en gran medida, al interés en maximizar los resultados del mercado laboral y mejorar las posibilidades de integración, aunque según Baringhorst (2004) se trata de una respuesta a las peticiones conservadoras de aplicación de políticas más estrictas. Esa estrategia se ha aplicado, sobre todo, en Australia, donde la corriente de migración por motivos de familia disminuyó en términos relativos del 47 al 35 por ciento entre 1997-1998

y 2004-2005.<sup>6</sup> Las entradas por migración familiar han permanecido en niveles estables en el Canadá (Richardson y Lester, 2004), y siguen siendo dominantes en los Estados Unidos. En el Recuadro 6.2 se examina la relación entre las políticas sobre la migración por motivos de familia y la migración de personas calificadas en los países de inmigración tradicionales.

<sup>6</sup> Durante el mismo período, el número real de visados emitidos aumentó de 31.310 en 1997-1998 a 41.740 en 2004-2005.

## Recuadro 6.2

### Políticas de Migración por Motivos de Familia y Migración de Personas Calificadas en Australia, el Canadá, los Estados Unidos y Nueva Zelandia

Los debates sobre las políticas de inmigración muchas veces no hacen una distinción entre los mecanismos administrativos y los motivos individuales. Los encargados de la formulación de políticas tienden a considerar sus programas en términos de conjuntos de normas y reglamentos que tienen por objeto otorgar el derecho de entrada a grupos muy específicos de migrantes. Por otro lado, los posibles migrantes consideran esas mismas normas y reglamentos como un medio (u oportunidad) de alcanzar objetivos personales que pueden, o no, coincidir con los objetivos de los programas. Eso da como resultado una situación en la que los inmigrantes admitidos en virtud de programas de reunificación de la familia o como parejas de los migrantes, en realidad tienen una fuerte motivación de tipo económico mientras que, por el contrario, un gran porcentaje de trabajadores calificados emigra para reunirse con sus familiares en el extranjero. Esa falta de claridad en la distinción entre las corrientes migratorias por razones de familia y de migración de trabajadores calificados plantea cuestiones de política en relación con los resultados del mercado laboral y las repercusiones de la migración familiar, y sobre la manera en que se comparan con los trabajadores calificados que son admitidos sobre la base de criterios de selección del mercado laboral. Australia, el Canadá, Nueva Zelandia y los Estados Unidos aplican elaborados programas de gestión de la migración por razones de familia y la migración de personas calificadas. ¿Qué demuestran los resultados?

Habida cuenta de la dicotomía en el debate sobre la migración por motivos de familia y la migración de personas calificadas, la observación más sorprendente quizás sea lo poco que realmente se conoce sobre los resultados económicos de ambos grupos. La razón es que la mayoría de los estudios no identifican los programas al amparo de los cuales ingresan los inmigrantes. Los estudios longitudinales que se están llevando a cabo en esos cuatro países arrojarán más luz sobre este tema en los próximos años. Mientras tanto, la exposición que se hace a continuación revela algunas de las conclusiones preliminares de la labor de investigación en los cuatro países mencionados.

Las corrientes de inmigración relacionadas con la familia no tienen un comportamiento uniforme en el mercado laboral. Las corrientes de personas que son parejas de inmigrantes muestran comportamientos distintos de los que corresponden a los progenitores y otros familiares, y los familiares acompañantes difieren de los familiares con patrocinio. Esas diferencias son reconocidas por las autoridades, que aplican métodos de gestión distintos en relación con esas corrientes. Los cuatro países dan prioridad a la entrada de los cónyuges e hijos a cargo. Esas corrientes no están sujetas a ningún tipo de control volumétrico, mientras que la gestión de las entradas de progenitores y otros familiares se controlan de manera más estricta. Con excepción de los Estados Unidos, se reconocen y permiten las relaciones entre personas del mismo sexo y se permite el patrocinio entre personas del mismo sexo.

Aunque ninguno de los países (salvo de manera muy limitada) realiza una labor de gestión de las características del mercado laboral de los migrantes por razones de familia, la “calidad” general de las corrientes de familias está vinculada, de todos modos, en virtud de factores sociales y culturales, a la “calidad” de sus patrocinadores – que son objeto de gestión. Eso parece indicar que los resultados económicos y las repercusiones de la migración de las familias guardan una relación funcional con la estructura general y la totalidad de los programas de admisión de los países. Información corroborativa procedente de Australia señala que, tras la reforma del procedimiento de selección de trabajadores calificados, los cónyuges admitidos constituyen ahora un mayor porcentaje en los trabajos que requieren calificaciones, se ha registrado un aumento en la tasa de empleo de esas personas y un descenso del desempleo. Las tendencias en otros países lo corroboran.

Medidas de carácter limitado, destinadas a influir en las características de los cónyuges, se aprecian en los sistemas de selección de trabajadores calificados de Australia, el Canadá y Nueva Zelandia. Se otorgan puntos adicionales al solicitante principal si el cónyuge posee características que se consideran favorables. Sin embargo, las opiniones están divididas en lo que respecta a determinar si los puntos adicionales para los cónyuges crean una unidad familiar más sólida (ya que los puntos son generalmente fungibles en relación con el puntaje general requerido) o permiten la entrada de candidatos con menos aptitudes para incorporarse en el mercado laboral.

Australia, el Canadá y Nueva Zelandia limitan la migración para reunificación familiar al 30 por ciento, aproximadamente, del total de las entradas. Por el contrario, el sistema que se aplica en los Estados Unidos se centra predominantemente en la migración familiar. A primera vista, parecerían existir enormes diferencias en la “calidad” de la mano de obra y los resultados económicos entre los tres países que seleccionan a los inmigrantes y los Estados Unidos, que sólo lo hace en una minoría de casos. En la práctica, sin embargo, las diferencias parecen insignificantes, lo que sugiere que, o bien las repercusiones de la migración de las familias en el mercado laboral son mayores, y más benignas de lo que muchos analistas creen, o los beneficios en materia de aptitudes y educación que aportan los extranjeros son menores de lo que generalmente se piensa. Probablemente haya algo de cierto en ambos casos. Otras posibles explicaciones son que las autoridades sólo someten a procesos de selección a un pequeño porcentaje de los solicitantes calificados (no así a las personas a cargo acompañantes), y probablemente los patrocinadores “seleccionan” a los familiares para cerciorarse de que no serán una carga permanente. Otro factor que podría “explicar” las diferencias de resultados entre los migrantes seleccionados sobre la base de criterios relativos a la familia en comparación con los seleccionados sobre la base de criterios económicos, podría referirse a las distintas fuentes de esas corrientes. Los resultados económicos más bajos que se atribuyen a la migración familiar podrían, de hecho, estar ocultando un trato diferencial (y posiblemente discriminatorio) en los mercados laborales de los países de acogida.

A pesar de las comparaciones generales entre los países, los resultados preliminares de los estudios longitudinales dan a entender que los migrantes por razones familiares generalmente tienen una vinculación más débil con la fuerza laboral que los migrantes seleccionados para el mercado laboral. Esa situación se manifiesta como sigue: un nivel más bajo de las aptitudes necesarias para el mercado laboral y una mayor probabilidad de tener que realizar, a la postre, trabajos que requieren un bajo nivel de calificaciones (en el sector de los servicios, procesos sencillos de montaje u ocupaciones primarias, dependiendo del país); ingresos más bajos (aunque hasta qué punto más bajos, y si se trata de una situación persistente, son cuestiones abiertas al debate), menor dominio del inglés, y una mayor propensión a depender de los servicios de asistencia social. Este último punto necesita matizaciones. Los datos correspondientes al Canadá parecen indicar que si bien los cónyuges que ingresan por motivos de reunificación familiar, como los cónyuges acompañantes de solicitantes calificados, informan percibir ingresos bajos, el segundo grupo tiene tasas más elevadas de participación en el mercado laboral y una menor dependencia en el seguro por desempleo y la asistencia social. Esa situación refuerza el punto anterior sobre la estructura de los programas y las repercusiones en el mercado laboral.

Es necesario tener presentes cinco importantes cuestiones específicas con respecto a los puntos anteriormente señalados en relación con las repercusiones de la migración de las familias en la economía y el mercado laboral:

- Pese a las tendencias generales, un considerable porcentaje de los migrantes por razones de familia posee excelentes calificaciones y aptitudes profesionales.

- Los ingresos de todos los grupos, independientemente del modo de entrada, aumentan a medida que pasan más tiempo en el país.
- Existe incertidumbre con respecto a las tasas de “nivelación” de los migrantes por razones de familia, en comparación con los trabajadores calificados. Algunos analistas estadounidenses sostienen que los migrantes por razones de familia se benefician del capital social a modo de mayores inversiones en formación, lo que redunda en resultados favorables a largo plazo.
- Los resultados que obtienen todos los migrantes en el mercado laboral son afectados por el estado de la macroeconomía. La mayor propensión de los trabajadores calificados en el Canadá a percibir bajos salarios (es decir, por debajo del umbral de la pobreza), durante períodos de desaceleración económica, puede atribuirse a una falta de capital social.
- De conformidad con algunos analistas, la migración de las familias tiende a ser complementaria, mientras que la migración de personas calificadas compite con la fuerza de trabajo nacional. Esta conclusión se basa, en parte, en el hecho de que los pronósticos de la escasez de mano de obra por lo general no han sido eficaces, conduciendo a la “importación” de trabajadores en sectores con una oferta sólida de mano de obra nacional.

**Fuente:** Meyer Burstein, consultor y ex Presidente del Proyecto Metropolis.

En Australia, hasta mediados del decenio de 1990, la migración vinculada a la familia representaba el mayor porcentaje de concesión de visados permanentes, situación que fue cambiando gradualmente a causa del mayor énfasis en la migración de personas calificadas. De los migrantes que llegaron entre 1996 y 2004, el 56 por ciento eran personas altamente calificadas (con diploma de estudios o títulos superiores) en comparación con el 32 por ciento en el período 1981-1985 (Liebig, 2007b). Otra razón de la “reducción” de los migrantes por razones familiares es la reclasificación de los elementos de la migración familiar. La que anteriormente había sido una categoría de migración familiar en condiciones favorables, con puntos por aptitudes profesionales, se trasladó a la corriente de la migración de personas calificadas en 1997, cambiando posteriormente su denominación a Skilled Australia-Sponsored en 1999, en la que el migrante tiene que acumular puntos de la misma manera que los migrantes independientes calificados, pero además cuenta con el patrocinio de un familiar. Los miembros de la familia inmediata de los migrantes por razones humanitarias también fueron retirados de la categoría de migración familiar y reubicados en la corriente de migración por razones humanitarias, en la que pueden beneficiarse de una amplia gama de servicios (Liebig, 2007b).

Un gran número de las personas asignadas a la categoría de trabajadores calificados en Australia y el Canadá son en realidad personas a cargo, con estudios, y que, si las circunstancias lo permiten, ingresan en el mercado laboral. En el Canadá, por ejemplo, 77.976 de un total de 130.242 de la categoría de trabajadores calificados eran cónyuges y personas a cargo (Departamento de Ciudadanía e Inmigración del Canadá, 2005). Sólo el 30 por ciento de los inmigrantes australianos son seleccionados directamente sobre la base de sus competencias, es decir, los solicitantes principales en las corrientes de migración laboral. Como ya se ha señalado, los migrantes calificados suelen estar casados con otros migrantes calificados, y sus hijos también son personas que poseen calificaciones profesionales (Liebig, 2007b). Así pues, a medida que mejoran los niveles de competencia de los solicitantes principales, lo mismo ocurre con los de sus familiares acompañantes. Tanto Australia como el Canadá asignan puntos por el nivel de aptitudes de la esposa o esposo.

En consecuencia, si bien existe poca duda en el sentido de que muchos, sino la mayoría de las personas que ingresan como parte de la corriente de migrantes por razones familiares, son personas calificadas, también

del Cuadro 6.3 se desprende claramente que, por lo menos en Australia, los resultados son muy distintos con respecto al trabajo de hombres y mujeres en todas las categorías de visados, y especialmente en la corriente migratoria por razones de familia. Las diferencias de género dentro de cada categoría deberían ser objeto de mayor investigación.

**Cuadro 6.3:**

**Coficiente Empleo-Población Correspondiente a los Nacidos en el País y a los Nacidos en el Extranjero, Australia, por Categoría de Visado - Población de Edades Comprendidas entre los 15 y 64 Años, 2004**

	Hombres (%)	Mujeres (%)
<b>Por lugar de nacimiento</b>		
Nacidos en el país	81	66
Nacidos en el extranjero	76	57
<b>Por categoría de visado</b>		
Solicitante principal, calificado	86	79
Solicitantes calificados, distintos del principal	89	71
Por razones de familia	78	43
Por razones humanitarias	68	40

**Nota:**

\* Únicamente inmigrantes después de 1984, que tuvieran 15 años de edad, o más, en la fecha de llegada.

**Fuentes:** “Data by visa category”, *Labour Force Status and Other Characteristics of Migrants Survey*; Liebig (2007b: 27).

Se ha producido una evidente mejora en los resultados en materia de trabajo obtenidos por los progenitores y otros familiares preferenciales entre los grupos primero y segundo del Estudio Longitudinal de los Inmigrantes en Australia, debido con gran probabilidad a las restricciones impuestas a esas categorías. En Australia, en términos generales, las tasas de empleo de las categorías de inmigrantes por razones de familia y de inmigrantes calificados son más altas que las correspondientes a estudios semejantes llevados a cabo en el Canadá (Richardson y Lester, 2004).

En los Estados Unidos, se han celebrado debates sobre la reducción de los niveles de competencia profesional

de la población de inmigrantes (permanentes) (Borjas, 1995) y el grado en que la migración de las familias puede compensar las deficiencias de la migración laboral. Si bien hay quienes sostienen que existen muy pocas oportunidades para la entrada de las personas menos calificadas (Paral, 2005), otros critican el excesivo número de los menos calificados y el predominio de la migración de las familias (Malanga, 2006).

Hay pruebas de que los países de procedencia pueden ser un importante factor determinante de la mezcla de aptitudes en las corrientes de la migración de las familias. Antecol et al. (2002) afirman que, si bien los niveles de aptitudes de las mujeres migrantes en Australia y el Canadá son mucho más elevados que en los Estados Unidos, ello se debe, en este último país, al gran porcentaje de migrantes provenientes de América Central y América del Sur (cuyas calificaciones profesionales y dominio del inglés son de bajo nivel) en comparación, por ejemplo, con Australia, donde el nivel de la migración proveniente de los países angloparlantes sigue siendo elevado. Las diferencias en los niveles de calificación de las mujeres entre esos tres países se compensan tras efectuar los correspondientes ajustes para tomar en cuenta a los migrantes de América Central y América del Sur en las corrientes migratorias a los Estados Unidos.

La migración de familias dentro de un Estado varía muchísimo según la nacionalidad. Sucede así, particularmente, en los Estados que aplican el patrocinio de los miembros de la familia (Khoo, 2003), en los que hay un concepto más amplio de la familia, y la migración de las familias en efecto sustituye a la migración laboral, como ha ocurrido con los mexicanos y otros nacionales de países de América Central y América del Sur que no han podido utilizar las rutas de entrada de los migrantes calificados (Paral, 2005). Por lo tanto, los migrantes que desean trabajar en los Estados Unidos pueden tratar de obtener el patrocinio de miembros de la familia que emigraron anteriormente, lo que se

aprecia en el alto porcentaje de no miembros de la familia inmediata cuya admisión es discrecional (véase el Cuadro 6.4). En consecuencia, dependen grandemente de la migración familiar como vía para la migración laboral. Por el contrario, los nacionales de la India, que tienen una buena representación en las estadísticas de la migración de personas calificadas, constituyen un porcentaje relativamente bajo de la migración por motivos familiares.

#### Cuadro 6.4:

#### La Migración de las Familias en los Estados Unidos – Los 10 Primeros Países de Inmigración por Motivos de Reunificación Familiar, 2001

País de origen	Total	Reunificación familiar	Reunificación familiar (%)
Todos los países	1.064.318	675.178	63,44
México	206.426	196.234	95,06
Filipinas	53.154	40.863	76,88
China	56.426	33.202	58,84
India	70.290	30.157	42,90
Viet Nam	35.531	24.112	67,86
República Dominicana	21.313	20.969	98,39
Haití	27.120	16.356	60,31
Colombia	16.730	14.884	88,97
Jamaica	15.393	14.536	94,43
El Salvador	31.272	13.932	44,55

**Fuente:** Anuario Estadístico (2001) del Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos.

En muchos países europeos, el acceso al mercado laboral de los miembros de la familia en ocasiones se ha denegado o limitado. Ya a comienzos del decenio de 1980, el Consejo de Europa (1981) expresó inquietud por los obstáculos que enfrentaban los miembros de la familia para acceder a la fuerza laboral, y por las consecuencias en términos de trabajo irregular. Hay pruebas de sus efectos negativos en el trabajo de las mujeres migrantes. Hasta la entrada en vigor de la nueva ley de inmigración de Alemania en enero de 2005, las esposas sólo podían ingresar al mercado laboral tras un período de espera de un año y estaban sujetas a la prueba del mercado laboral, es decir, a la confirmación de que no estaban privando de trabajo

a un ciudadano alemán o de la UE. Se considera que las dificultades de acceso al empleo que enfrentan las mujeres de las familias migrantes, especialmente las mujeres turcas, que tienen una participación muy escasa en el mercado laboral (40%), se deben en parte a las restricciones al ingreso al mercado laboral que se imponen a las esposas que entran por motivos de reunificación de la familia (Liebig, 2007a).

Se observa una tendencia reciente a suprimir las restricciones. Las esposas, especialmente de migrantes calificados, generalmente pueden ingresar de inmediato en el mercado laboral (por ejemplo, en el Reino Unido), aunque tal vez encuentran obstáculos y pérdida de competencias. Se trata de un requisito legal en el marco de la legislación de la UE, relativo a las esposas (independientemente de su nacionalidad) de ciudadanos de la UE que trabajan en otros Estados miembros de la UE. Además, el artículo 14 de la Directiva sobre la reunificación de la familia, mencionada anteriormente, otorga a la esposa admitida al país el mismo tipo de acceso al empleo de que disfruta el patrocinador nacional de un tercer país, aunque los Estados miembros conservan la potestad de impedir que los familiares accedan al mercado laboral hasta un máximo de un año tras su ingreso en el país. Sin embargo, España sigue siendo una excepción en Europa, ya que los cónyuges y personas a cargo no reciben de inmediato la autorización para trabajar sobre la base del estatuto del migrante principal. En el caso de los migrantes con permiso de trabajo, las esposas e hijos menores acompañantes sólo están autorizados para ingresar al país, pero deben obtener sus propios visados de trabajo para poder realizar actividades remuneradas (workpermit.com, 2006).

No obstante, independientemente de que se trate de esposas acompañantes, o que ingresen a través de la migración con fines de matrimonio o de reunificación de la familia, además de pruebas puntuales (véase el Relato 6.1), es poco lo que se sabe sobre los resultados que obtienen en el mercado laboral.

Simplemente, no existen pruebas estadísticas del tipo disponible en las sociedades de colonos, como los estudios longitudinales desglosados por categoría de visado o ruta de ingreso.

### Relato 6.1

#### Historia de la Familia de un Especialista en Programas Informáticos

Nada en los nombres de Elena y Alex Lis indica que son de Belarús. Hace dos años, Elena Liseitchikau, que es su nombre completo, llegó a Praga con su hija para reunirse con su esposo, Alexey, al amparo de un visado para reunificación de la familia. Desde hacía varios años Alexey dirigía un negocio en la República Checa, con buenos resultados. Junto con un amigo, también de Belarús, había establecido una empresa de programas informáticos e incluso había ingresado en otros mercados de Europa.

“No dudo de que Alex también podría haber establecido su negocio en nuestro país”, dice Elena, “pero hay más oportunidades para él en la República Checa.”

Como su apellido original bielorruso no es fácil de pronunciar o recordar para la mayoría de las personas, y podía dificultar las comunicaciones, decidieron abreviarlo a Lis, más fácil de pronunciar y recordar.

Elena tuvo conocimiento sobre el Proyecto piloto checo de selección de trabajadores extranjeros calificados (véase el Relato 2.1) a través del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de la República Checa, mientras estaba todavía en Minsk. Ella y su esposo decidieron solicitar la participación en el proyecto. Fueron aceptados, y han cumplido ya el requisito de estancia en el país durante dos años y medio para solicitar la residencia permanente en la República Checa.

Elena trabaja como directora de promociones para un periódico ruso que se publica en Praga. Hay decenas de miles de extranjeros que viven en Praga, y muchos de ellos hablan ruso. “La mayoría de mis clientes son rusos”, confirma Elena.

A Elena le gusta vivir en Praga, a pesar de que el costo de la vida allí es más alto que en otros lugares del país. Tras obtener la residencia permanente, su familia podrá resolver el problema de vivienda de manera más aceptable que la de recurrir a un alquiler costoso, y tendrán también la oportunidad de obtener mejores trabajos.

“También nos gusta visitar otras partes del país”, dice Elena. “Me gusta mucho la región del sur de Bohemia. Me recuerda a Belarús, aunque allí hay una vegetación más salvaje. Hay muchas lagunas. La zona campestre checa es muy bonita, y me gusta vivir aquí, pero no olvido mi país”.

Elena dice todo esto en checo, aunque no domina por completo el idioma. Tiene la posibilidad de asistir a cursos de idioma checo, pero sencillamente no hay tiempo para todo. Por el contrario, su hija Alina ha aprendido a hablar el idioma con la facilidad que le permite el tener sólo seis años. Tiene una buena profesora, que la ayuda a adaptarse a su nuevo entorno, y compañeros de clase que la han aceptado sin ningún problema. Indudablemente pronto empezará a ayudar a su madre a hablar mejor el checo, lo que también le permitirá un mejor contacto con los clientes y amigos y familiarizarse cada vez más con el país y sus habitantes.

**Fuente:** Adaptado del Proyecto piloto checo de selección de trabajadores extranjeros calificados (Investigador: Milan Daniel, 15 de octubre de 2006), <http://www.imigrace.mpsv.cz/?lang=en&article=media2&mm=4017>.

### 7. Conclusión

En el presente Capítulo se ha subrayado la necesidad de contar con un volumen mucho más amplio de información sobre los diferentes tipos de migración de las familias en distintas partes del mundo y, en particular, con trabajos de investigación de la relación

entre la migración de las familias y el empleo. La migración de las familias, en sus muy diversas formas, ha sido, con pocas excepciones (recuérdese la situación de los trabajadores por contrata extranjeros en el Oriente Medio), un importante componente de las corrientes migratorias. En la formulación de políticas y en los debates normativos

por lo general ocupa un plano distinto del que tiene la migración laboral: en pocas palabras, se adjudica una importancia social a la migración de las familias, mientras que a la migración laboral se le atribuye un valor económico.

En realidad, esos dos conceptos están más estrechamente vinculados de lo que parece a primera vista. Históricamente, la migración de las familias ha tendido a verse como un instrumento de integración, pero las inquietudes e intereses en materia de trabajo nunca han estado totalmente ausentes de la escena. El hecho de que los familiares migrantes, y las mujeres, especialmente, puedan no ser seleccionados sobre la base de sus aptitudes no apoya la aseveración de que no contribuyen a la oferta de trabajo. Muchos, o la mayoría de los familiares de los migrantes, poseen experiencia de trabajo adquirida antes de ingresar al país de destino, incluido trabajo en sectores que requieren calificaciones profesionales, y muchos recurren a las disposiciones sobre la reunificación de la familia con el objeto de obtener acceso al trabajo en el extranjero. Sin duda, es preciso reconocer la participación de los familiares de los migrantes en la fuerza laboral y descartar la obsoleta imagen de la mujer y de los familiares a cargo, como personas con escaso interés en trabajar. Algunos familiares pueden desempeñar ocupaciones de “escasa visibilidad”,

como las mujeres de edad, que tal vez se ocupan de cuidar a otras personas, lo que permite que sus hijos ingresen en la fuerza laboral.

En fecha más reciente, los objetivos de las políticas se han estado alejando de la migración de las familias como complemento de la integración social para orientarse hacia el reclutamiento de miembros de la familia (generalmente la familia ampliada) para satisfacer necesidades específicas de personas calificadas en el mercado laboral. Dada la importancia que asignan los gobiernos a los resultados económicos, esta tendencia tal vez era inevitable, pero hay más en juego que simplemente una reorientación de las políticas hacia la migración de personas calificadas y la reducción del componente de familia. Es poco probable que una desvalorización de las relaciones familiares pueda ayudar a la gestión del complejo proceso humano que es la migración internacional.

Indudablemente es necesario realizar una mayor labor de investigación, en primer lugar para definir en términos más realistas y precisos las cuestiones en juego, y luego, para ofrecer soluciones normativas adecuadas, de modo que los encargados de la formulación de políticas, así como la comunidad en general, puedan disponer de opciones eficaces.



## REFERENCIAS

### Antecol, H., D. Cobb-Clark. y S. Trejo

2002 "Human Capital and Earnings of Female Immigrants to Australia, Canada, and the US", (IZA) documento de debate No. 575, septiembre, Instituto de Investigaciones y Estudios sobre el Trabajo, Bonn, <http://ftp.iza.org/dp575.pdf>.

### Arango, J. y M. Jachimowicz

2005 "Regularizing Immigrants in Spain: A New Approach", *Migration Information Source*, septiembre, Migration Policy Institute (MPI), Washington D.C., [www.migrationinformation.org/Feature/print.cfm?ID=331](http://www.migrationinformation.org/Feature/print.cfm?ID=331).

### Australia, Departamento de Inmigración y Ciudadanía

2006 *Immigration Update Financial Year 2005-2006*, noviembre, Research and Statistics Section, DIAC, Canberra, [http://www.immi.gov.au/media/publications/pdf/Update\\_June06.pdf](http://www.immi.gov.au/media/publications/pdf/Update_June06.pdf).

### Bailey, A. y P. Boyle

2004 "Untying and retying family migration in the new Europe markets", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 30(2): 229-241.

### Baldassar, L. y C. Baldock

2000 "Linking migration and family studies: transnational migrants and the care of aging parents" en B. Agozino (Ed.), *Theoretical and Methodological Issues in Migration Research*, Ashgate, Aldershot, Reino Unido, 61-89.

### Baringhorst, S.

2004 "Policies of Backlash: Recent Shifts in Australian Migration Policy", *Journal of Comparative Policy Analysis*, 6(2): 131-157.

### BBC News

2005 "Denmark's immigration issue", BBC News, 19 de febrero, <http://newsvote.bbc.co.uk/mpapps/pagetools/print/news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/4276963.stm>.

2007 "French parliament adopts DNA bill", BBC News, 24 de octubre, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7059186.stm>.

### Bouamama, S. y H. Sad Saoud

1996 *Familles maghrébines en France*, Desclée de Brouwer, París.

### Borjas, G.

1995 "The economic benefits from immigration", *Journal of Economic Perspectives*, 9(2): 3-22.

### Boyd, M.

1989 "Family and personal networks in international migration", *International Migration Review*, 23(3): 638-670.

### Boyd, M. y E. Grieco

2003 "Women and Migration: Incorporating Gender into International Migration Theory", *Migration Information Source*, marzo, MPI, Washington, D.C., [www.migrationinformation.org/feature/print.cfm?ID=106](http://www.migrationinformation.org/feature/print.cfm?ID=106).

### Bryceson, D. y U. Vuorela

2002 "Transnational Families in the Twenty-first Century" en D. Bryceson y U. Vuorela (Eds.), *The Transnational Family. New European Frontiers and Global Networks*, Berg, Oxford, 3-30.

### Carrera, S.

2006 "Legal Migration Law and Policy Trends in a Selection of EU Member States", 4 de diciembre, Challenge: Liberty and Security, <http://www.libertysecurity.org/article1190.html>.

### Departamento de Ciudadanía e Inmigración del Canadá

2005 *Facts and Figures: Immigration Overview – Permanent and Temporary Residents*, Departamento de Ciudadanía e Inmigración del Canadá, <http://www.cic.gc.ca/ENGLISH/resources/statistics/menu-fact.asp>

### Centro Scalabrini para las Migraciones

2003-04 *Hearts Apart – Migration in the Eyes of Filipino Children*, Manila.

### Constable, N.

2005 "Introduction: Cross-Border Marriages" en N. Constable (Ed.), *Gender and Mobility in Transnational Asia*, University of Pennsylvania Press, Filadelfia, 1-16.

### Cooke, T.J.

2005 "Migration of same-sex couples", *Population, Space and Place*, 11: 401-409.

### Consejo de Europa

1981 *European Migration in the 1980s. Trends and Policies*, Consejo de Europa, Estrasburgo.

**Creese, G., I. Dyck y A. McLaren**

- 1999 "Reconstituting the Family: Negotiating Immigration and Settlement", marzo, Research on Immigration and Integration in the Metropolis (RIIM), Documento 99-10, Centro de Excelencia de Vancouver, <http://riim.metropolis.net/Virtual%20Library/1999/wp9910.pdf>.

**Daily Telegraph**

- 2006 "High court overturns laws to combat sham marriages", *Daily Telegraph*, 11 de abril.

**Dinamarca, Ministerio de Asuntos de los Refugiados, la Inmigración y la Integración**

- 2006 *New to Denmark 2006*, Ministerio de Asuntos de los Refugiados, la Inmigración y la Integración, <http://www.nyidanmark.dk/en-us/frontpage.htm>.

**Dumon, R.**

- 1989 "Family and migration", *International Migration*, 27(2): 251-270.

**Expatica**

- 2004 "Tracking the Dutch immigration policy", 19 de mayo, Expatica, [www.expatica.com/actual/article.asp?subchannel\\_id=10&story\\_id=7692](http://www.expatica.com/actual/article.asp?subchannel_id=10&story_id=7692).

**Faist, T.**

- 2000 "Transnationalism in international migration: implications for the study of citizenship and culture", *Ethnic and Racial Studies*, 23(2): 189-222.

**Fondo de Población de las Naciones Unidas**

- 2006 *State of the World Population 2006 – A Passage to Hope: Women and International Migration*, UNFPA, [http://www.unfpa.org/upload/lib\\_pub\\_file/650\\_filename\\_sowp06-en.pdf](http://www.unfpa.org/upload/lib_pub_file/650_filename_sowp06-en.pdf).

**Foner, N.**

- 1997 "The immigrant family: cultural legacies and cultural changes", *International Migration Review*, 31(4): 961-974.

**Fouron, G. y N. Glick Schiller**

- 2001 "All in the family: gender, transnational migration and the nation-state", *Identities*, 7(4): 539-582.

**Gedalof, I.**

- 2007 "Unhomely homes: women, family and belonging in UK discourses of migration and asylum", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 33(1): 77-94.

**Glick Schiller, N., L. Basch y C. Szanton Blanc**

- 1995 "From immigrant to transmigrant: theorizing transnational migration", *Anthropological Quarterly*, 68(1): 48-63.

**Guarnizo, L. y M.P. Smith (Eds.)**

- 1998 *Transnationalism From Below*, Transaction Publications, New Brunswick.

**Hedetoft, U.**

- 2006 "Denmark: Integrating Migrants into a Homogenous Welfare State", *Migration Information Source*, noviembre, MPI, Washington D.C., [www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=485](http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=485)

**Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social**

- 2005 *Gender Equality: Striving for Justice in an Unequal World*, febrero, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, Ginebra, [http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpPublications\)/1FF4AC64C1894EAAC1256FA3005E7201..](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpPublications)/1FF4AC64C1894EAAC1256FA3005E7201..)

**Instituto Internacional de Estudios Asiáticos/Consejo Científico Nacional**

- 2006 *Conference on Intermediated Cross-Border Marriage Migration in Asia and Europe*, 18 a 20 de septiembre, Taipei.

**Khoo, S-E.**

- 2003 "Sponsorship of relatives for migration and immigrant settlement intention", *International Migration*, 41(5): 177-199.

**Kofman, E.**

- 2004 "Family-related migration: a critical review of European studies", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 30(2): 243-262.

**Kofman, E. y A. Kraler**

- 2006 "Civic stratification, gender and family migration policies in Europe", paper presented at the International Migration, Integration and Social Cohesion (IMISCOE) Cluster B3 Conference, 31 de mayo al 1º de junio, Budapest.

- Lahav, G.**  
1997 "International versus national constraints in family-reunification migration policy", *Global Governance*, 3: 349-372.
- Lauth Bacas, J.**  
2002 *Cross-Border Marriages and the Formation of Transnational Families: A Case Study of Greek-German Couples in Athens*, Transnational Communities Programme WPTC-02-10, Universidad de Oxford.
- Le Play, F.**  
1871 *L'organisation de la famille selon le vrai modèle signalé par l'histoire de toutes les races et de tous les temps*, París.
- Lethaeghe, R. y J. Surkyn**  
1995 "Heterogeneity in social change: Turkish and Moroccan women in Belgium", *European Journal of Population*, 11(1): 1-29.
- Levitt, P. y N. Glick Schiller**  
2004 "Conceptualizing simultaneity: a transnational social field perspective on society", *International Migration Review*, 38(3): 1002-1039.
- Liebig, T.**  
2007a "The Labour Market Integration of Immigrants in Germany", OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 47, OCDE, París, <http://www.oecd.org/dataoecd/28/5/38163889.pdf>.  
2007b "The Labour Market Integration of Immigrants in Australia", OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 49, OCDE, París, <http://www.oecd.org/dataoecd/28/12/38164878.pdf>.
- Lopes, P., C. Perelou y C. Balsa (Eds.)**  
1994 *Actes de la Conférence Européenne "Famille et mobilité humaine dans l'espace de l'Union Européenne"*, 17-20 de marzo. Lisboa, Comisión de las Comunidades Europeas, D.G.V., Universidad de Lisboa.
- Malanga, S.**  
2006 "The Right Immigration Policy", *City Journal*, Autumn, Manhattan Institute for Policy Research, Nueva York, [http://www.city-journal.org/html/16\\_4\\_immigration\\_policy.html](http://www.city-journal.org/html/16_4_immigration_policy.html).
- Martin, J.P.**  
2007 *Eurasyllum's Monthly Policy Interviews*, with John P. Martin, Director for Employment, Labour and Social Affairs, OCDE, marzo, [www.eurasyllum.org/Portal/DesktopDefault.aspx?tabindex=2&tabid=19](http://www.eurasyllum.org/Portal/DesktopDefault.aspx?tabindex=2&tabid=19).
- McKay, R.**  
2003 "Family Reunification", *Migration Information Source*, mayo, MPI, Washington, D.C., [www.migrationinformation.org/Feature/print.cfm?ID=122](http://www.migrationinformation.org/Feature/print.cfm?ID=122).
- Ministerio del Interior del Reino Unido**  
2000 *Control of Immigration Statistics 1999*, Ministerio del Interior, Londres.  
2001 *Secure Borders, Safe Haven: Integration with Diversity in Modern Britain*, CM 5387, Her Majesty's Stationery Office (HMSO), Londres, <http://www.archive2.official-documents.co.uk/document/cm53/5387/cm5387.pdf>.  
2007 *Control of Immigration Statistics 2006*, Ministerio del Interior, Londres.
- Muñoz, M.-C.**  
1999 "Epouser au pays. Vivre en France", *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 15(3): 101-123.
- Murphy, K.**  
2006 "France's New Law: Control immigration Flows, Court the Highly Skilled", *Migration Information Source*, noviembre, MPI, Washington D.C., [www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=486](http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=486).
- Nauck, B. y B.H. Settles**  
2001 "Immigrant and ethnic minority families: An introduction", *Journal of Comparative Family Studies*, 32(4): 461-464.
- Oezcan, V.**  
2003 "EU States Reach Landmark Agreement on Family Reunification Rules", *Migration Information Source*, abril, MPI, Washington D.C., [www.migrationinformation.org/feature/print.cfm?ID=112](http://www.migrationinformation.org/feature/print.cfm?ID=112).

**Oliynik, N.**

- 2004 "Recent Developments in EU Immigration Law - Family Reunification Directive: Achievement or Failure of the EU Immigration Policy", EU Monitoring and Advocacy Program (EUMAP), Open Society Institute, Budapest, <http://www.eumap.org/journal/features/2004/migration/pt2/eulaw>.

**Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)**

- 2000 *Trends in International Migration: SOPEMI 2000*, OCDE, París.
- 2006 *International Migration Outlook: SOPEMI 2006*, OCDE, París.
- 2007 *International Migration Outlook: SOPEMI 2007*, OCDE, París.

**Ortega Pérez, N.**

- 2003 "España: Forjar una Política de Inmigración", *Migration Information Source*, febrero, MPI, Washington D.C., [www.migrationinformation.org/feature/print.cfm?ID=97](http://www.migrationinformation.org/feature/print.cfm?ID=97).

**Paral, R.**

- 2005 "No Way In: U.S. Immigration Policy Leaves Few Legal Options for Mexican Workers", *Immigration Policy in Focus*, 4(5) (julio), The American Immigration Law Foundation, Washington, D.C., <http://www.robparal.com/downloads/nowayin.htm>.

**Parr, N. D. Lucas y M. Mok**

- 2000 "Branch migration and the international dispersal of families", *International Journal of Population Geography*, 6(3): 213-227.

**Parrenas, R.**

- 2005 *Children of Global Migration. Transnational families and gendered woes*, Stanford University Press, Stanford, CA.

**Pessar, P. y S. Mahler**

- 2003 "Transnational migration: bringing gender in", *International Migration Review*, 37(3): 812-846.

**Piper, N.**

- 2004 "Rights of foreign workers and the politics of migration in South-East and East Asia", *International Migration*, 42(5): 71-97.

2006

- "Gendering the politics of migration", *International Migration Review*, 40(1): 133-164.

**Piper, N. y M. Rocas**

- 2003 "Introduction: Marriage and Migration in an Age of Globalization" en N. Piper y M. Rocas (Eds.), *Wife or Worker: Asian Women and Migration*, Rowman y Littlefield, Lanham, Maryland, 1-21.

**Portes, A., L. Guarnizo y P. Landolt**

- 1989 "The study of transnationalism: pitfalls and promises of an emergent research field", *Ethnic and Racial Studies* 22(2): 217-237.

**Red de Migración Europea**

- 2008 *Synthesis Report: Family Reunification*, enero, Red de Migración Europea, [http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/immigration/studies/docs/emn\\_family\\_reunification\\_synthesis\\_report\\_jan08.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/studies/docs/emn_family_reunification_synthesis_report_jan08.pdf).

**Regnard, C.**

- 2006 *Immigration et présence étrangère en France en 2004*, La Documentation Française, París.

**Richardson, S. y L. Lester**

- 2004 *A Comparison of Australian and Canadian Migration Policies and Labour Market Outcomes*, septiembre, DIAC, [http://www.immi.gov.au/media/publications/pdf/comparison\\_immigration\\_policies.pdf](http://www.immi.gov.au/media/publications/pdf/comparison_immigration_policies.pdf).

**Salt, J.**

- 2005 "Types of migration in Europe: implications and policy concerns", European Population Conference: Demographic Challenges for Social Cohesion, Session 3 - Impact of migration on society and policies, 7-8 abril, Consejo de Europa, Estrasburgo, [http://www.coe.int/t/e/social\\_cohesion/population/EPC\\_2005\\_S3.1%20Salt%20report.pdf](http://www.coe.int/t/e/social_cohesion/population/EPC_2005_S3.1%20Salt%20report.pdf).

**Sriskandarajah, D.**

- 2005 "Dependent Variables: how migration policies treat families", *Family Today*, 10 de marzo, Institute of Public Policy Research (IPPR), Londres, <http://www.ippr.org/articles/archive.asp?id=1255&fid=55>.

**Southall Black Sisters (SBS)**

- 2001 *Forced marriage: an abuse of human rights. An interim report one year after A Choice by Right*, julio, SBS, Southall, Middlesex, Reino Unido.

- 2004 Research and briefings: *"Domestic Violence, Immigration and No Recourse to Public Funds"*, A briefing to amend the Domestic Violence, Crime and Victims Bill, abril, Southall, Middlesex, Reino Unido, <http://www.southallblackisters.org.uk/research.html>.
  - United Kingdom Race and Europe Network (UKREN)**
    - 2007 *"What is the impact of the European Integration Agenda on UK Policy"*, European Programme for Integration and Migration Consultation, UKREN Briefing paper, UKREN, <http://www.runnymedetrust.org/uploads/projects/europe/13%20March%20UKREN.pdf>.
  - Van Walsum, S.**
    - 2004 *"The dynamics of emancipation and exclusion: changing family norms and Dutch family migration policies"*, *IMIS Beiträge*, 24: 119-128.
  - Vatz Laaroussi, M.**
    - 2001 *Le Familial au Cœur de l'Immigration. Les Stratégies de Citoyenneté des Familles Immigrantes au Québec et en France*, L'Harmattan, Paris.
  - Vertovec, S.**
    - 1999 *"Conceiving and studying transnationalism"*, *Ethnic and Racial Studies*, 22(2): 447-462.
    - 2004 *"Migrant transnationalism and modes of transformation"*, *International Migration Review*, 38(3): 970-1001.
  - Wang, H. y S. Chang**
    - 2002 *"The Commodification of International Marriages: Cross-border Marriage Business in Taiwan and Viet Nam"*, *International Migration*, 40(6): 93-114.
  - Waters, J.**
    - 2001 *"The Flexible Family? Recent Immigration and 'Astronaut' Households in Vancouver, British Columbia"*, enero, RIIM Working Paper 01-02, Vancouver Centre of Excellence, <http://www.riim.metropolis.net/Virtual%20Library/2001/wp0102.pdf>.
  - workpermit.com**
    - 2006 <http://www.workpermit.com> (consultado el 20 de noviembre de 2006).
  - Yeoh, B., S. Huang y T. Lam**
    - 2005 *"Transnationalizing the Asian family: imaginaries, intimacies and strategic intents"*, *Global Networks*, 5(4): 307-315.
  - Zlotnik, H.**
    - 1995 *"Migration and the family: the female perspective"*, *Asia and Pacific Migration Journal*, 4(2-3): 253-271.
- Recuadro 6.1 - Los Costos Sociales y Económicos de la Migración para los Familiares que se Quedan en su País - Bangladesh**
- Debnath, P. y N. Selim**
  - 2007 *"Impact of Short Term Male Migration on Their Wives Left Behind: A Case Study of Bangladesh"*, septiembre, Draft Study, OIM, Dhaka.
- Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer y Organización Internacional para las Migraciones (OIM)**
  - 2000 *Temporary Labour Migration of Women: Case Studies of Bangladesh and Sri Lanka*, OIM/ Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer, Santo Domingo, República Dominicana, <http://www.un-instraw.org/en/docs/publications/tlmw.pdf>.
- Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer**
  - 2007 *"Feminización de la migración, 2007"*, documento de trabajo 1, Género, Remesas y Desarrollo, Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer, Santo Domingo, República Dominicana, <http://www.un-instraw.org/en/downloads/gender-remittances-and-development/working-paper-1-feminization-of-migration/view.html>.

## LA MIGRACIÓN INTERNA\*

## CAPÍTULO

## 7

## 1. Introducción

Los debates sobre la migración y la globalización por lo general comprenden la migración internacional; hasta tal punto, que el término **migración** ha pasado a ser sinónimo de migración internacional. Sin embargo, en muchos países la **migración interna**, es decir, la que ocurre dentro de las fronteras de un país, es en realidad mucho más importante, tanto en términos del número de personas como de las consiguientes corrientes de remesas. Eso sucede especialmente en el caso de los países en los que existen marcadas desigualdades regionales, lo que no se limita al mundo en desarrollo.<sup>1</sup>

El presente Capítulo se ocupa básicamente de la migración interna. Alejándose ligeramente de las

pautas tradicionales, abarca también algunos tipos de migración transfronteriza, aunque se trata de movimientos teóricamente internacionales. La idea es alejarse de tipologías simplistas de la migración que puedan dar la impresión de que los migrantes “internos” y los migrantes “internacionales” son completamente distintos. Las fronteras en cuestión son altamente porosas, y los viajes que se emprenden no son muy diferentes de los que se hacen dentro del país de origen. En el caso de África Occidental, como señala Adepoju (1998), los trabajadores de temporada y de corto plazo consideran sus desplazamientos simplemente como una extensión a través de las fronteras nacionales de los movimientos internos, y de la migración de una zona rural a otra. Además, en algunos casos puede ser difícil determinar en qué momento, en realidad, un viajero cruza fronteras internacionales. Por último, las fronteras suelen pasar por lugares en los que viven grupos étnicos, en los que su libre circulación por la región es anterior al trazado de las fronteras coloniales o al surgimiento de Estados independientes, y la creación de fronteras internacionales y los reglamentos correspondientes que regulan la inmigración.

El Capítulo empieza con una breve exposición general de los principales patrones de migración interna. En vez de extenderse en algo ya bastante conocido, la exposición se centra en cinco cuestiones generales,

\* Capítulo elaborado por Priya Deshinghar (Investigadora, *Rural Policy and Environment Group, Overseas Development Institute (ODI)*, Londres), y Claudia Natali (Experta Asociada, Departamento de Políticas, Investigación y Comunicaciones sobre Migraciones, OIM, Ginebra).

<sup>1</sup> Un nuevo estudio efectuado por el Centro para el Estudio de los Niveles de Vida reveló que inclusive un país desarrollado, como el Canadá, recibió un enorme impulso en 2006 por el elevado volumen de la migración de las provincias de baja productividad de la zona oriental hacia las provincias de gran productividad de la zona occidental; el estudio demostró que la migración hacia la parte occidental del Canadá proporciona trabajo a personas desempleadas de la parte oriental del país (Sharpe et al., 2007). Aunque conviene subrayar que la migración interna también contribuye a un cambio de la situación en los países más ricos, en el presente Capítulo se analizarán más a fondo las repercusiones en las regiones menos desarrolladas del mundo.

recientemente puestas de relieve en la comunidad internacional de la investigación y las políticas, y que tienen repercusiones inmediatas en la programación de los donantes y los gobiernos, a saber:

- La creciente incidencia de los movimientos temporales;
- Las corrientes de remesas internas y sus repercusiones en el desarrollo y la reducción de la pobreza;
- La migración de mujeres, niños y minorías étnicas y la segmentación conexas de los mercados laborales de los migrantes;
- Los vínculos entre la migración internacional y la migración interna, prestando especial atención a tres tipos de desplazamientos: migración gradual, migración de sustitución y migración de retorno; y
- La migración transfronteriza de personas sin documentos, o migración irregular.

Debe señalarse desde un principio que el presente Capítulo se ocupa de la migración voluntaria por razones de trabajo. No incluye el desplazamiento ocasionado por proyectos de desarrollo, conflictos o disturbios civiles. Tampoco intenta dar un panorama amplio de la trata de personas, que se ha convertido en un tema por derecho propio. Sin embargo, la división entre migración por trabajo y otras clases de migración no es totalmente rígida, existiendo varias formas de migración por trabajo que equivalen a la trata de personas, especialmente la migración en la que intervienen grupos vulnerables y generalmente marginados, como mujeres, niños y minorías étnicas. Por lo tanto, se abordarán algunos aspectos de la migración que se superponen con la trata de personas.

De conformidad con el espíritu del presente volumen, se ha intentado, en lo posible, vincular los desplazamientos con los procesos surgidos a consecuencia de la globalización. Y, por último, si bien se supone que este Capítulo es de ámbito global,

extrae conclusiones sobre la base de un examen de la documentación correspondiente a varias de las más importantes regiones económicas y geográficas del mundo, pero no a todas ellas, a saber, Asia Oriental, Asia Meridional y Asia Sudoriental, América Latina, el África Subsahariana y el Oriente Medio y África Septentrional. Las lagunas reflejan la disponibilidad de información, más bien que cualquier clase de sesgo.

El Capítulo concluye con observaciones sobre la necesidad de una mayor labor de investigación y desarrollo en la esfera normativa, reconoce las dificultades que enfrentan los migrantes internos y transfronterizos, y la necesidad de mejorar su situación para potenciar los beneficios de la migración.

### 2. Patrones Generales de la Migración Interna

Es bien sabido que las corrientes migratorias internas son diversas y complejas en términos de su orientación (de una zona rural a otra, de una zona rural a una zona urbana, de una zona urbana a otra y de una zona urbana a una zona rural); composición (hombres únicamente, mujeres únicamente, toda la familia, niños únicamente y minorías étnicas) así como de su duración (de temporada, circular y permanente). Muchas coexisten lado a lado, y no es raro encontrar en un solo poblado distintas clases de corrientes migratorias que han evolucionado por separado según los patrones históricos de empleo, las redes sociales entre los lugares de origen y de destino y la demanda de aptitudes específicas.

Cualquier examen de los modelos y tendencias de la migración interna se ve gravemente dificultado por la escasez de datos. Inclusive cuando existen datos nacionales sobre demografía, ocupaciones e ingresos, los desplazamientos de corto plazo por motivos de trabajo no llegan a identificarse adecuadamente. Eso crea un enorme vacío en la comprensión de la migración y explica, en parte, la falta de interés y de



compromiso político para resolver esa dificultad. Por ese motivo, muchas de las importantes tendencias que se examinan más adelante se ponen de relieve a través de estudios de casos (que suelen estar injustamente relegados a la categoría de datos anecdóticos) más bien que a través de estudios de gran escala.

La exposición que figura a continuación revela que la movilidad ha aumentado, especialmente los desplazamientos de corto plazo por motivos de

trabajo, a pesar de que las trayectorias económicas regionales son muy diferentes. La migración de las zonas rurales a las ciudades parece ser el tipo de migración interna de crecimiento más rápido en muchas partes de Asia; el Relato 7.1 ofrece una descripción típica de esa forma de desplazamiento. Por otro lado, América Latina y Egipto tienen altos niveles de migración de una zona urbana a otra. La migración de retorno también es importante, como lo demuestran estudios realizados en África Occidental y China.

## Relato 7.1

### En Busca de una Vida Mejor en Ciudad Ho Chi Minh

Trung es parte de un grupo cada vez mayor de migrantes vietnamitas que han abandonado sus comunidades en las zonas rurales en busca de mejores oportunidades en la ciudad. Nacido en 1979, justo cuatro años después de la reunificación de Viet Nam del Sur y Viet Nam del Norte, en la provincia de Tay Ninh en el extremo meridional del país, la vida durante la niñez de Trung nunca fue fácil. “Soy el menor de cuatro hermanos. Mis padres trabajaban en el campo cultivando vegetales y arroz. A veces también trabajaban en las plantaciones de caucho o en proyectos de obras públicas del gobierno para obtener ingresos adicionales”, recuerda Trung.

Gracias al arduo trabajo de sus padres, él y sus hermanos pudieron asistir a la escuela primaria pero, con el correr del tiempo, la educación de cuatro hijos se hizo demasiado costosa. “Cuando tenía 10 años, mis hermanos y yo empezamos a vender boletos de lotería en la calle cuando terminaban las clases en la escuela para ayudar a pagar nuestra educación. Sin embargo, eso no siempre bastaba, y en ocasiones mis padres tenían que pedir dinero prestado para pagar los gastos escolares”. No deseando acumular deudas, y conscientes de que Trung era el mejor estudiante de los cuatro hermanos, los padres decidieron centrar sus esfuerzos en el financiamiento de su educación, y sus hermanos mayores se pusieron a trabajar como obreros.

“A pesar de haber sido elegido por mis padres para proseguir sus estudios, nunca sentí ninguna presión, porque sabía que mi familia me quería y me apoyaba”, dice Trung. “Pero no fue fácil para mis hermanos, y cuando el mayor cumplió 16 años, se marchó a pie a Camboya para tratar de encontrar trabajo en la industria de la construcción, pero después de trabajar allí sólo algunas semanas, regresó porque sus empleadores lo habían sometido a maltratos”.

En 1990, el padre de Trung emigró a Ciudad Ho Chi Minh, situada a unos 150 kilómetros de la provincia de Tay Ninh, para trabajar como guardia de seguridad para una empresa extranjera. Todos los meses enviaba dinero a su hogar para cubrir los gastos de la educación de Trung, y en 1998 Trung completó los estudios secundarios. Pronto Trung se reunió con su padre en la ciudad, y trabajaron juntos por breve tiempo en la misma empresa.

“El hecho de haber sido educado en la zona rural de Tay Ninh me colocaba en desventaja en comparación con otros estudiantes de Ciudad Ho Chi Minh. Sin embargo, pude matricularme en la universidad abierta, donde seguí cursos de contabilidad y finanzas. En esa época, conocí a algunas personas de Australia en una cafetería cerca de mi universidad. Querían aprender a hablar el idioma vietnamita, así que empecé a darles clases por 50.000 dong por hora (aproximadamente 3 dólares). Me sentía feliz de tener esos ingresos adicionales para comprar los libros que necesitaba para mis estudios”.

Más o menos en esa época, Trung conoció a su futura esposa, otra estudiante emigrante de la ciudad de Buon Me Thuot en la parte central del país. Pronto se casaron, y al año siguiente tuvieron un hijo.

“El dinero que gano es para mantener a mi familia. Gasto aproximadamente 500.000 dong (alrededor de 30 dólares) mensuales en el alquiler de una pequeña habitación para mi esposa y mi hijo. También envío 300.000 dong (aproximadamente 20 dólares) a mi madre que ya está anciana, para que pueda comprar alimentos y pagar sus gastos. Trato de ahorrar el resto de mis ingresos para la futura educación de mi hijo”.

Trung dice que no fue fácil emigrar a la gran ciudad. “La gente generalmente me miraba sorprendida cuando escuchaba mi acento al hablar. Cuando iba a comprar algo, daban por sentado que no podía comprar ciertas cosas, por ser del campo. Cuando el propietario de nuestra vivienda aumentaba el alquiler, mi familia y yo teníamos que mudarnos, algo que ocurrió con frecuencia – no tenemos un gran poder de negociación, porque no estamos inscritos ante las autoridades locales. Pero algún día, tal vez dentro de 10 años, mi esposa y yo podremos comprar un terreno, tener una casa propia y abrir una pequeña farmacia. Una vez que seamos propietarios ya no nos considerarán emigrantes.”

*Fuente: Oficina de la OIM en Hanoi.*

## 2.1 Asia: Movimiento Temporales y Circulares por Motivos de Trabajo en las Economías en Transición

Hay pruebas convincentes en varios lugares de Asia que apuntan al aumento de la movilidad de la población a una tasa sin precedentes en los dos últimos decenios. Las desigualdades regionales internas, y el desarrollo también desigual que caracterizan a muchos países asiáticos hoy día (Balisacan et al., 2005; Kanbur y Venables, 2005), son importantes motores de la migración. Los beneficios de la inversión extranjera directa y de las industrias orientadas a la exportación han sido mayores en algunas regiones que en otras, y atraen mano de obra barata de las zonas rurales menos desarrolladas. Los sectores de los servicios y la construcción también son una especie de imán para los trabajadores.

Especialmente sorprendente es el aumento de los movimientos temporales y circulares, que incluyen toda una gama de desplazamientos, desde viajes que duran varios meses hasta el desplazamiento diario para ir al trabajo.<sup>2</sup> Se ha registrado, asimismo, una impresionante mejora de los medios de comunicaciones y de transporte, que ha creado las condiciones para el desplazamiento interno de gran escala, a niveles sin precedentes.

## a) China: Una estrategia para toda la vida en las regiones más pobres en una economía en rápido crecimiento

En 2005, la economía de China registró el crecimiento más rápido en todo el mundo y también el mayor nivel de desigualdad económica en Asia Oriental (Balisacan et al., 2005). Esas diferencias regionales internas han sido una de las causas importantes de la migración, especialmente desde mediados del decenio de 1990 (Song, 2004). El número de migrantes internos aumentó de manera espectacular en los dos últimos decenios, pasando de aproximadamente 26 millones en 1988 a 126 millones en 2004, siendo la mayoría migrantes circulares de zonas rurales a zonas urbanas, que mantenían sólidos vínculos con sus familiares de las zonas rurales. De conformidad con las actuales proyecciones, alrededor de 12 a 13 millones de migrantes se trasladarán a las zonas urbanas todos los años en los próximos dos decenios, y las cifras reales dependerán del grado en que se modifique el actual sistema de empadronamiento de familias (*hukou*). Aproximadamente el 70 por ciento de los migrantes tienen edades comprendidas entre los 16 y 35 años, y por lo general consideran que la migración es un período intermedio de su vida, entre la etapa de conclusión de los estudios secundarios y el momento de establecerse, casarse y tener hijos (Murphy, 2006). Alrededor de un tercio de los migrantes chinos regresan a sus lugares de origen, ya que les es sumamente difícil encontrar empleo permanente como oficinistas, en el que puedan permanecer hasta alcanzar la edad de la jubilación (Murphy, 2006).

<sup>2</sup> Los traslados diarios y semanales generalmente se excluyen de la categoría de migración temporal/circular, método que también se aplica en este Capítulo.

**b) Asia Meridional: Los migrantes poco calificados predominan en las corrientes laborales de temporada**

La mayoría de las economías de Asia Meridional han pasado por situaciones de gran desigualdad, principalmente en lo que respecta al acceso desigual a la tierra y la educación. Los migrantes suelen provenir de las zonas agropecuarias atrasadas y pobres, como Bihar, y se trasladan a pueblos y ciudades, zonas industriales y regiones costeras, como Gujarat, para trabajar en las industrias de elaboración del pescado y de extracción de sal. Las zonas agrícolas de gran productividad ("zonas de la revolución verde") siguen siendo importantes, pero son cada vez más los migrantes que optan por las actividades no agrícolas, debido a la posibilidad de obtener mayores ingresos. También están convirtiéndose en importantes regiones de las que salen migrantes calificados y menos calificados con destino a Australia, el Canadá y Nueva Zelanda. Las tasas de migración son elevadas, tanto entre quienes tienen los mayores niveles de educación como entre los que tienen los niveles de instrucción más bajos y, a diferencia de Asia Oriental y Asia Sudoriental, las personas con escasa o ninguna instrucción son las que parecen predominar en las corrientes de trabajadores de temporada. Las estadísticas nacionales subestiman el grado de la movilidad en la subregión, por lo que aún hay cierto grado de desacuerdo sobre si realmente está aumentando o disminuyendo. Un informe del Fondo Monetario Internacional (FMI) señala, por ejemplo, que en la India:

La débil respuesta de la migración internacional a los diferenciales de ingresos en la India se debe, con gran probabilidad, a una combinación de obstáculos a la movilidad de la mano de obra: poderosos sindicatos de trabajadores locales, que hacen todo lo que está a su alcance para impedir la entrada de posibles empleados que entrañen competencia, la rigidez de los salarios nominales,

la falta de vivienda en las zonas urbanas en rápido crecimiento, y lo que es más importante, las barreras sociales, culturales y lingüísticas que dificultan la capacidad de sustitución transregional de la mano de obra (Cashin y Sahay, 1996: 49).

Munshi y Rosenzweig (2005), sobre la base de datos de grupos de expertos recopilados por el *National Centre for Applied Economic Research*, afirman que el nivel relativamente bajo de la movilidad espacial y marital en la India, a pesar del aumento de las tasas de crecimiento y la, cada vez mayor, desigualdad en los últimos años, se debe a la existencia de redes de castas inferiores que proporcionan una especie de seguro mutuo a sus miembros. Por otro lado, un gran número de estudios sobre los poblados indican niveles bastante altos de migración interna circular y de temporada, de corta duración (para información general véase Deshingkar, 2005). La gran mayoría de los trabajadores poco calificados laboran en el sector no estructurado, y puede decirse que lo hacen sin ser afectados por las leyes laborales aplicables.

En Bangladesh, asimismo, la migración es parte integrante de las estrategias de subsistencia de las personas de escasos recursos. Un estudio de tres años sobre los medios de subsistencia de las personas extremadamente pobres, efectuado en 16 poblados por Proshika – una de las ONG más grandes de Bangladesh, financiado por el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido – encontró que 110 de las 294 personas entrevistadas habían emigrado. Aunque 51 de los entrevistados manifestaron haber recibido algún tipo de beneficios, otros se refirieron a casos de estafas, a las dificultades que enfrentaban las personas que dejaban atrás y a las duras condiciones de vida en el lugar de destino (Khan y Seeley, 2005). En términos generales, la migración hacia las zonas urbanas ha estado aumentando durante algún tiempo, primero hacia el sector urbano no estructurado y, en fecha más reciente, hacia las fábricas de manufactura de prendas de vestir. Un estudio de la migración interna

en Bangladesh (Afsar, 2003), basado en el análisis de conjuntos de datos elaborados por las Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Oficina de Estadísticas de Bangladesh, señaló un considerable aumento de todos los tipos de migración. Se encontró que la migración de las zonas rurales hacia las ciudades representaba casi las dos terceras partes de la migración de salida de las zonas rurales, y que la migración de una zona rural a otra representaba el 10 por ciento de la migración de salida de las zonas rurales, en comparación con el 24 por ciento de la emigración al extranjero.<sup>3</sup> Las estimaciones más recientes de la Coalición para los Pobres de las Zonas Urbanas con respecto a la migración hacia la capital, Dhaka, indican un 6,3 por ciento anual de aumento en la migración. Dhaka es el destino más común porque ofrece mayores oportunidades de trabajo. La mayoría de las personas buscan trabajo en la industria de las prendas de vestir, el transporte en *rickshaw* y el servicio doméstico.

**c) Asia Sudoriental: El crecimiento impulsado por las exportaciones y las mejores instalaciones de infraestructura facilitan la migración circular**

Un gran número de economías de Asia Sudoriental registraron aumentos en la movilidad de la población mucho antes que los países de Asia Meridional, Asia Occidental y Asia Central, debido a que la apertura de sus economías se produjo con anterioridad. Tailandia fue el primer país en aplicar una estrategia de crecimiento impulsado por las exportaciones, y la migración de las zonas rurales hacia las ciudades, especialmente al pujante sector de Bangkok, aumentó durante el período 1985-1990; la inmigración neta en Bangkok se duplicó con creces entre 1975-1980 y 1985-1990 (Anh, 2003; Guest, 2003). Aunque la crisis económica de 1997 alteró radicalmente el contexto económico y los modelos migratorios en

Asia Sudoriental, especialmente de trabajadores de temporada y de corto plazo hacia el sector no estructurado, no significó una reducción ni reversión del crecimiento a largo plazo de la migración laboral. Se sigue produciendo una migración de temporada en gran escala de la región del noreste de Tailandia. En efecto, las familias del noreste dependen de las remesas que envían sus integrantes que han emigrado a Bangkok. Esos movimientos de temporada son facilitados por las extensas redes de amigos y familiares repartidos por todo el país.

Aunque más pobre y menos urbanizada que Viet Nam y Tailandia, Camboya también ha registrado recientemente un gran aumento de la migración de las zonas rurales hacia las zonas urbanas, ya que un mayor número de mujeres jóvenes y adultas emigran a los centros urbanos para trabajar como operarias en fábricas de confección de prendas de vestir, como empleadas domésticas o personal de servicio en bares, o como trabajadoras del sexo (Acharya, 2003). El Ministerio de Planificación estima que los migrantes internos representan el 35 por ciento de la población total, y que la mayoría de esos movimientos internos se producen entre las provincias y entre lugares muy cercanos (Maltoni, 2006). El sector de las prendas de vestir es un importante empleador de migrantes de las zonas rurales hacia las zonas urbanas, absorbiendo alrededor de 250.000 trabajadores, pero esa ruta de empleo puede haber sufrido retrocesos tras la expiración de los Acuerdos Multifibras a comienzos de 2005.<sup>4</sup>

Existen estudios sobre la migración circular y los traslados de las zonas rurales a las zonas urbanas en Indonesia desde el decenio de 1970 (véase, por ejemplo, Hugo, 2003). Aunque Indonesia tenía niveles relativamente bajos de desigualdad debido a un acceso más parejo a la tierra y la educación,

<sup>3</sup> Sobre la base de datos generados del muestreo aleatorio de 62 poblados de Bangladesh, efectuado por grupos de expertos (Rahman et al., 1996).

<sup>4</sup> Los Acuerdos Multifibras (Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido) rigieron el comercio mundial de textiles y vestido desde 1974 hasta 2004, imponiendo cupos o cuotas que los países en desarrollo podían exportar a los países desarrollados. Expiraron el 1º de enero de 2005.

los diferenciales aumentaron en el decenio de 1990 y parecen estar impulsando, en cierta medida, la migración interna.

Las encuestas sobre el nivel de vida en Viet Nam indican un rápido aumento de la migración de temporada en el transcurso del decenio de 1990 (de Brauw y Harigaya, 2004). Según Anh (2005), se registró una migración espontánea entre las provincias en tres direcciones principales durante el decenio de 1990: Norte-Norte, Sur-Sur, y Norte-Sur, mientras que la migración de Sur-Norte no fue significativa. Ello refleja el efecto de atracción de las regiones del sudeste y de las mesetas centrales de Viet Nam en términos de desarrollo económico y dotación de recursos naturales. El Gobierno de Viet Nam realizó una encuesta sobre las migraciones en 2004, en once importantes ciudades y provincias de destino de migrantes, que abarcó a 5.000 familias migrantes y un número igual de familias no migrantes. La encuesta reveló que alrededor del 63 por ciento de quienes se habían desplazado por razones de trabajo estaban inscritos en la categoría KT4,<sup>5</sup> y el 50 por ciento de quienes se habían desplazado para mejorar sus condiciones de vida pertenecían a la categoría de empadronamiento KT4 (Deshingkar et al., 2006b).

La migración interna en Filipinas es parte fundamental de las estrategias rurales de subsistencia y de la transformación rural, y no sólo un medio de escapar de las zonas rurales pobres (Quisumbing, A.R. y S. McNiven, 2005). Los trabajos de investigación llevados a cabo por el Instituto Internacional de

Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IIPA) y el *Research Institute for the Mindanao Culture, Xavier University (RIMCU)* a mediados del decenio de 1980 y efectuados nuevamente en 2003-2004, encontraron que las *poblaciones*<sup>6</sup> y las ciudades atraían a personas con un mejor nivel de instrucción, que tenían la intención de encontrar trabajo o continuar sus estudios. También revelaron que una excepción a esa tendencia era la importante migración de hombres con un nivel de instrucción más bajo a las zonas urbanas cercanas para realizar trabajos de construcción y otros trabajos manuales de escasa remuneración. Sin embargo, la migración de una zona rural a otra es importante, especialmente en el caso de los hombres que emigran por primera vez.

## 2.2 América Latina: La Urbanización de los Países

En América Latina, en general, se ha producido un aumento de los movimientos de población estimulados por las crecientes disparidades en la distribución de la riqueza debido a la globalización, la reestructuración de las economías nacionales y una sucesión de crisis financieras desde mediados del decenio de 1990 (Serageldin et al., 2004). Si bien durante la era de la sustitución de las importaciones la migración de las zonas rurales hacia las zonas urbanas constituyó la mayor parte de los movimientos internos, esa situación se ha nivelado recientemente o incluso se ha registrado una contracción debido a la urbanización. Con la disminución de la población rural, la migración de una zona urbana a otra ha estado en constante aumento desde el decenio de 1980. En México, por ejemplo, entre 1987 y 1992, el 50 por ciento de los desplazamientos entre los Estados del país (excluidos los desplazamientos dentro de los centros metropolitanos) se originaban en las zonas urbanas y se dirigían hacia otras zonas urbanas, y entre 1995

<sup>5</sup> En Viet Nam existe un complicado sistema de empadronamiento de familias. El sistema se aplica tanto en las zonas urbanas como rurales. Hay cuatro categorías de residentes: KT1, KT2, KT3 y KT4. En el 2004 *Migration Survey* esas categorías se definen como sigue:

- KT1 – Persona inscrita en el distrito de residencia;
- KT2 – Persona no inscrita en el distrito de residencia, sino en otro distrito de la misma provincia;
- KT3 – Persona inscrita temporalmente por un período de seis meses o más;
- KT4 – Persona inscrita temporalmente por un período inferior a seis meses.

También hay una categoría de personas “no inscritas” en el lugar de destino.

<sup>6</sup> Sedes administrativas principales de los distritos rurales de Filipinas.

y 2000, el 70 por ciento del total de desplazamientos entre municipios<sup>7</sup> fue entre las zonas urbanas. En el Brasil, entre 1981 y 1991, el 61 por ciento del total de desplazamientos entre municipios fue de una ciudad a otra (Cerruti y Bertoncello, 2003). Un estudio sobre la migración interna en la Argentina, el Brasil y Chile, efectuado por Busso (2006) indica que la movilidad de la población se caracteriza por desplazamientos de una zona urbana a otra, aunque en algunas partes del Brasil la migración de las zonas rurales a los centros urbanos sigue siendo elevada. Las ciudades generalmente son regiones de origen y de destino en los tres países estudiados. De hecho, un gran porcentaje de la migración en el continente sudamericano se produce entre pequeñas divisiones administrativas dentro de las ciudades y desde el centro hacia la periferia. Los desplazamientos dentro de las zonas metropolitanas están atrayendo la atención de los académicos y los encargados de la formulación de políticas, por igual, dadas sus numerosas e importantes consecuencias para las políticas urbanas (Pellegrino, 2006). Sus vínculos con cuestiones de segregación territorial son un tema que tiene gran prioridad en los programas políticos, ya que los migrantes tienden a concentrarse en las zonas pobres, que están separadas de las zonas en las que habitan las personas que disfrutan de una buena posición económica. Asimismo, se ha registrado un aumento de la migración internacional, generalmente hacia los Estados Unidos, tema que se examina con mayor amplitud más adelante. Los migrantes son, sobre todo, jóvenes, mujeres y con un mejor nivel de educación que sus contrapartes no migrantes.

### **2.3 África Subsahariana: Alto Grado de Movilidad, Gran Parte de Ella de Carácter Temporal e Impulsada por la Necesidad de Buscar Alternativas al Trabajo Agrícola**

Los resultados de los estudios llevados a cabo por la *Network of Surveys on Migration and Urbanization*

*in West Africa (NESMUWA)* en siete países (Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinea, Malí, Mauritania, el Níger y el Senegal), resumidos por Konseiga (2005), indican tasas muy altas de migración interna. Côte d'Ivoire y el Senegal tenían las cifras más elevadas (el 62 por ciento del total de las corrientes migratorias) seguidos de Mauritania (54%), Malí y Guinea (51%) y el Níger (47%). Burkina Faso tenía la incidencia de migración interna más baja (30%), probablemente debido a las limitadas oportunidades de trabajo disponibles localmente y al éxodo de migrantes hacia Côte d'Ivoire.

La situación en África Oriental no es distinta. El estudio de 1999 sobre la fuerza laboral en Etiopía indica altas tasas de movilidad interna, con predominio de corrientes de una zona rural a otra (a diferencia de los contingentes), que representaban casi un millón de personas. La migración de una zona urbana a otra representaba otro millón de personas, y las corrientes de las zonas rurales a las zonas urbanas también eran importantes, representando más de medio millón de personas (Casacchia et al., 2001). Se examinó, asimismo, la migración a la inversa, es decir, la migración de las zonas urbanas a las zonas rurales, en la que intervenían alrededor de 370.000 personas, aunque la contraurbanización no es aún el proceso dominante en Etiopía. El análisis efectuado en el marco del estudio sobre la fuerza laboral reveló que el cambio de residencia por motivos de trabajo (búsqueda de trabajo o transferencia laboral) representa aproximadamente una cuarta parte (23%)<sup>8</sup> del total de la migración, y que la mayor parte de esos desplazamientos es hacia centros urbanos.

La importancia de la migración temporal por motivos de trabajo es evidente en muchas regiones.

<sup>7</sup> Un municipio es una entidad administrativa que corresponde, en términos generales, a un condado.

<sup>8</sup> Cabe señalar que algunos de los movimientos que se clasifican como "junto con la familia" pueden estar incluidos en las categorías de migración por razones de trabajo, ya que se derivan de la decisión del jefe de la familia de emigrar para trabajar (Casacchia et al., 2001). Véase el Capítulo 6 para un análisis más amplio de la vinculación entre el trabajo y la movilidad de la familia.



Las investigaciones llevadas a cabo en el marco del proyecto de migración y urbanización de la *International Network for the Demographic Evaluation of Populations and their Health (INDEPTH)* en ocho países (Burkina Faso, Etiopía, Ghana, Kenya, Mozambique, Sudáfrica, Tanzania y Uganda) entre 1996 y 2001, por un consorcio de investigadores de la Universidad de Brown, la Universidad de Pennsylvania y la Universidad de Witwatersrand, entre otras, encontraron que la migración interna representaba entre el 15 y el 25 por ciento de la muestra de población y que gran parte de ella era de carácter temporal (Choi, 2003).

Estudios recientes indican que la movilidad ha sido afectada por las crisis económicas y los ajustes de tipo estructural. En los estudios de países llevados a cabo en el marco de los proyectos *De-agrarianization and Rural Employment (DARE)* y *Sustainable Livelihoods, Access and Mobility (SLAM)*, por Bryceson et al (2003), se encontró un aumento de la movilidad como resultado de programas de reajuste estructural que, a su vez, conducía a la diversificación profesional y a un mayor número de viajes. También hay ejemplos de una reducción de la movilidad, como se aprecia en Zimbabwe, donde el temor a contraer el SIDA y la subida de los precios del petróleo han recortado los viajes (Bryceson y Mbara, 2003).

En general, aunque las migraciones de zonas rurales a zonas urbanas y de una zona rural a otra siguen siendo importantes, la incidencia de la migración de retorno, es decir, de las zonas urbanas a las rurales, está aumentando en algunos países. En Nigeria, se considera que la disminución de trabajadores durante el decenio de 1980, tanto en el sector público como en el privado, incrementó la migración de retorno. De hecho, un estudio de Aba y las regiones circundantes de la zona sudoriental de Nigeria, efectuado por Okali et al (2001), encontró que en casi la mitad de los hogares de las zonas rurales los jefes de familia eran migrantes que habían retornado, y que tenían una edad media de 50 años. En Ghana, aproximadamente el 35 por ciento de los movimientos migratorios son

de centros urbanos a zonas rurales, el 32 por ciento son de una zona rural a otra y casi una cuarta parte (23%) de una zona urbana a otra (encuesta sobre el nivel de vida en Ghana, 2000).

## 2.4 El Oriente Medio y África Septentrional: Los Movimientos Internos Suelen Ser Más Importantes que los Internacionales, Siendo la Reducción del Sector Público una de las Causas Principales

En el Oriente Medio y África Septentrional el aumento de la migración interna se debe a la reducción del sector público (Al-Ali, 2004) y la resultante diversificación profesional. No obstante, la migración hacia El Cairo en el Alto Egipto, que es de larga distancia y de una zona rural a una zona urbana, es un fenómeno de larga data, cuya existencia data de hace cien años por lo menos. La zona metropolitana de El Cairo, que incluye las provincias de El Cairo, Giza y Qalyoubiya, atrae a la mayor parte de los migrantes internos, como indican una serie de estudios que menciona Zohry (2005). Pero los sucesivos censos sólo señalan un ligero aumento de la migración de las zonas rurales hacia los centros urbanos. Por el contrario, la migración de retorno, es decir, de centros urbanos a zonas rurales, ha registrado un aumento constante, representando casi una cuarta parte (23%) del total de los desplazamientos en 1996. La migración de un centro urbano a otro representa el grueso de los desplazamientos (el 60,4 por ciento en 1996) entre las importantes provincias de El Cairo, Guiza, Qalyoubiya y Alejandría. La migración de una zona rural a otra es el tipo de desplazamiento menos importante, y se ha mantenido en el cuatro por ciento, aproximadamente, en todos los censos.

La migración interna en Marruecos sigue siendo de mayor importancia que los desplazamientos internacionales en términos numéricos, a pesar de la gran cantidad de migrantes internacionales provenientes de ese país (De Haas, 2005). Un hecho interesante es que De Haas (2005) señala que los



patrones migratorios de las zonas rurales hacia las zonas urbanas han cambiado últimamente, como ocurre particularmente en el caso de las provincias del interior, ya que las políticas de descentralización y de mejora de carreteras y redes eléctricas favorecen el crecimiento de centros urbanos en las zonas rurales. En consecuencia, la urbanización y el abandono parcial de las labores agrícolas son procesos generales que también ocurren dentro de la zona rural de Marruecos, a medida que las llamadas poblaciones rurales van obteniendo cada vez mayores ingresos adicionales fuera del sector tradicional de la agricultura.

### 3. La Migración Transfronteriza

La cuestión de la migración transfronteriza debe examinarse junto con la migración interna, especialmente en el caso de los países separados por fronteras permeables y cuyos habitantes son históricamente muy semejantes en términos de idioma y cultura.

Ratha y Shaw (2007) afirman, sobre la base de conjuntos de datos elaborados por la Universidad de Sussex,<sup>9</sup> que casi el 80 por ciento de la migración Sur-Sur ocurre a lo largo de las fronteras de países vecinos y, al parecer, entre países con diferencias relativamente pequeñas en cuanto a ingresos. Sin embargo, las estadísticas oficiales no llegan a captar los enormes números de migrantes transfronterizos indocumentados.

Un análisis de ejemplos de migración transfronteriza en África y Asia Sudoriental servirá para ilustrar las similitudes con la migración interna y los fundamentos para examinar ambos tipos de movimientos dentro del mismo marco.

<sup>9</sup> La matriz de la migración bilateral se creó para el Proyecto de análisis del comercio mundial, utilizando datos de los censos nacionales, los registros de población, las oficinas de estadísticas nacionales y toda una serie de fuentes secundarias (OCDE, OIT, Instituto sobre Políticas de Migración, Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido, PNUD), para reunir datos sobre los contingentes de migrantes bilaterales de 162 países.

Los estudios efectuados por la NESMUWA en Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinea, Malí, Mauritania, el Níger y el Senegal señalan más de 6,4 millones de movimientos migratorios entre 1988 y 1992, de los cuales 2,3 millones eran corrientes internacionales, predominando los flujos migratorios entre Côte d'Ivoire y Burkina Faso. Sin embargo, la migración de Burkina Faso a Côte d'Ivoire ha disminuido considerablemente desde entonces, debido a la recesión económica en este último país, situación que también ha estado acompañada de corrientes de retorno de migrantes de las zonas urbanas de Côte d'Ivoire. La mayoría de los migrantes de retorno trabajan (93,8%) y son empresarios.

La migración circular<sup>10</sup> de personas de África Occidental data del período anterior a la época colonial. Ese proceso recibió un impulso con la mayor liberalización de las economías. Las nuevas tecnologías de la comunicación están contribuyendo a consolidar las redes sociales históricas entre pueblos que son semejantes en términos étnicos y lingüísticos, pero que están artificialmente separados por fronteras políticas. Eso ha dado lugar a niveles sin precedentes de corrientes de información, ideas, personas y dinero (Balbo y Marconi, 2005). El carácter circular de los desplazamientos permite a los migrantes, gran parte de los cuales son mujeres, maximizar los beneficios de la producción agropecuaria de temporada.

El otro componente importante de la migración transfronteriza en África es hacia Sudáfrica desde los países de la subregión, especialmente Lesotho,

<sup>10</sup> Migración circular, aquí, se refiere a la estrategia de subsistencia que se ha seguido tradicionalmente en África Occidental durante más de mil años, que consiste en que las personas siguen los movimientos del ganado y las cosechas sobre una base de temporada, concepto que, por lo tanto, difiere ligeramente de lo que actualmente se propone en la Unión Europea (UE), como política de migración laboral temporal (véase el Capítulo 11): "La migración circular es la forma de movilidad que vincula más estrechamente a los migrantes con sus países de origen, y les permite tender puentes entre esos países y otros (generalmente más desarrollados), creando así la oportunidad de que el país de origen del migrante pueda aprovechar al máximo sus ventajas comparativas" (Instituto sobre Políticas de Migración, 2007: 3).

Mozambique y Zimbabwe. En Sudáfrica viven alrededor de ocho millones de migrantes, la mayoría de los cuales trabajan en la industria minera (Stalker, 2000, citado en Sanders y Maimbo, 2003).

En Asia Sudoriental, Tailandia se ha convertido en el principal destino de los migrantes de toda la subregión del Gran Mekong. Dado el envejecimiento de la población de Tailandia y el crecimiento de la economía, la demanda de mano de obra extranjera es mayor, especialmente de trabajadores poco calificados. Actualmente Tailandia acoge a unos 2,5 millones de migrantes de Camboya, Lao y Myanmar (Maltoni, 2006), y casi el 90 por ciento de ellos se encuentran en situación irregular (Banco Mundial, 2005). Todos los años, miles de personas que cruzan la frontera desde Myanmar se dirigen hacia la ciudad fronteriza tailandesa de Mae Sot. La mayoría busca oportunidades económicas y no reúne las condiciones para solicitar el estatuto de refugiado. Se estima que un 50 por ciento de los 80.000 trabajadores migrantes de Mae Sot, procedentes de Myanmar, no tienen permiso de trabajo, lo que los hace vulnerables al abuso de patrones inescrupulosos, la mayoría de los cuales dirigen fábricas de confección de prendas de vestir (*BBC News*, 26 de febrero de 2007). Muchos otros, especialmente mujeres, se trasladan diariamente en autobús desde Camboya a Tailandia para trabajar en la venta ambulante, el servicio doméstico o la agricultura, dada la longitud y porosidad de la frontera que comparten esos países. Los hombres tienden a emigrar a lugares más alejados y por períodos más prolongados (Godfrey et al., 2001). Por último, en Asia meridional, la India tiene una larga historia de migración proveniente de Bangladesh. La deficiente delimitación de las fronteras entre los dos países, las afinidades culturales (idioma y estilo de vida) con ciertas provincias de la India como Bengala Occidental, la proximidad física y la presencia de anteriores migrantes contribuyen a la aceptación de esos migrantes como miembros de facto de las comunidades locales. Esos factores también explican por qué se cree que el mayor número de migrantes está concentrado en la zona del noreste de la India,

cerca de la frontera con Bangladesh, pese a que esa región no es tan económicamente robusta como otras regiones de la India que actualmente registran mayores corrientes de entrada de migrantes de Bangladesh (Ramachandran, 2005).

#### 4. La Migración Laboral Interna y la Migración Laboral Internacional

Los vínculos entre la migración laboral interna y la migración laboral internacional han empezado a atraer atención en el plano de la política internacional, especialmente en respuesta a inquietudes de los países desarrollados en relación con las corrientes migratorias. Cuestiones importantes en este ámbito son si los migrantes internos de hoy son los migrantes internacionales del futuro, si la migración internacional y la migración interna se sustituyen mutuamente, y si los migrantes internos e internacionales comparten el mismo perfil. Huelga decir que las respuestas dependen en gran medida del contexto local, por lo que sólo pueden determinarse mediante estudios de casos de lugares específicos. En términos muy generales, hay tres tipos de vínculos entre la migración interna y la migración internacional: migración gradual, en la que las personas se desplazan a uno o más lugares dentro del país antes de emigrar a otro país; migración de sustitución,<sup>11</sup> en la que el “vacío” creado por los trabajadores que se marchan a otro país es llenado por los trabajadores de otros lugares del país; y; migración de retorno, en la que las personas que emigraron retornan al lugar o región de origen. Esos procesos se ilustran a través de ejemplos provenientes de diversas partes del mundo.

La migración de sustitución, en la que los migrantes de origen rural se desplazan a otros lugares para

<sup>11</sup> Aunque las Naciones Unidas se refieren a la migración de sustitución como la “migración internacional que necesitará un país para compensar la disminución de la población y el envejecimiento de la población a causa de tasas de fecundidad y mortalidad bajas” (Naciones Unidas, 2001), se define aquí como el movimiento interno de trabajadores en respuesta a la migración internacional.

ocupar puestos de trabajo que han quedado vacantes por la partida de los nacionales a otros países, puede observarse en varios países del África Subsahariana (Adepoju, 2006). En Burkina Faso, Gabón, Côte d'Ivoire, Malí y el Senegal, se produjo migración de sustitución cuando los trabajadores urbanos emigraron a Francia. También se observó en Egipto (Zohry, 2005), cuando se inició la emigración a los países del Golfo. La migración de sustitución se ha registrado también en el Estado indio de Kerala, donde los vacíos en la fuerza laboral dejados por los trabajadores calificados que habían partido hacia los países del Golfo fueron ocupados por migrantes de los Estados vecinos (Zacharia y Rajan, 2005).

La migración gradual, es decir, el movimiento de una zona rural a una zona urbana, seguido de la migración internacional, ha sido estudiada también en México por Fussel (2004), utilizando los datos del proyecto sobre la migración mexicana. La autora señala que, si bien continúa de manera predominante el desplazamiento de la zona rural centro-occidental de México hacia los Estados Unidos, reforzado por firmes redes sociales, hay una corriente migratoria más reciente de las comunidades urbanas del interior. Aplicando el análisis econométrico, identifica dentro de ese grupo una subcorriente de migrantes que primero se establecen en la región del norte (comunidad urbana fronteriza de Tijuana) y luego, en una segunda etapa, emigran a los Estados Unidos. La migración gradual hacia la frontera es una manera de obtener información relacionada con la migración y de mejorar las posibilidades de llegar a los Estados Unidos, con o sin autorización (Fussel, 2004). Fussel también encuentra que algunas de las personas que retornan se vuelven a trasladar a las regiones fronterizas para facilitar sus próximos viajes autorizados, o no autorizados, a los Estados Unidos.

Marruecos es otro país en que la migración de las zonas rurales hacia las ciudades suele preceder a la migración internacional (Laghout, 1989, citado en De Haas, 2005). Pero en este país del Magreb, el

vínculo entre la migración interna y la migración internacional no se limita sólo a la migración internacional de salida de pequeños poblados de provincias de las zonas rurales, ya que la consiguiente contracorriente de remesas contribuye a generar oportunidades de trabajo y empresariales, y da lugar a un movimiento opuesto de migración interna (es decir, de las provincias urbanas a los pueblos de las provincias rurales) (De Haas, 2005).

Pero no todos los casos son tan claros. En un reciente estudio efectuado en Egipto por Zohry (2005) se encontró que las personas emigran en el interior y al exterior sin ningún orden ni patrón lógico. De hecho, comprar un boleto de autobús hacia Libia no es algo muy distinto de la migración interna hacia El Cairo o Alejandría. Los estudios de Pieke (2004) sobre los migrantes de la Provincia de Fujian demuestran que la emigración china está ahora mucho más interrelacionada con los cambios socioeconómicos y las corrientes migratorias dentro de la propia China. Muchos de los migrantes estudiados habían pasado un tiempo considerable en otros lugares de China, o habían trabajado durante algunos años en Singapur, en la Región Administrativa Especial de Macao o en la Región Administrativa Especial de Hong Kong, con contratos de duración fija, antes de regresar a Fujian para emigrar luego a Europa. También encontraron que la migración internacional en Fuqing, en la prefectura costera de Fuzhou, solía contar con el apoyo financiero de las esposas u otras mujeres miembros de la familia que se desplazaban al cercano condado de Putian para trabajar en fábricas de calzado y otros artículos de consumo. Por el contrario, las zonas de emigración de Fujian atraían a migrantes de otros lugares de Fujian o de zonas más alejadas, que tenían la intención de realizar trabajos agrícolas que la población local no quería llevar a cabo, o no podía realizar por estar ausente.

Lo que ilustran estos ejemplos es que inclusive las personas que viven en las zonas rurales pueden estar beneficiándose indirectamente de la migración

internacional al tomar los trabajos que dejan los migrantes internacionales. También responden a la demanda que crea la corriente de remesas del exterior. Sin embargo, no es clara la manera en que esos patrones cambiarán a largo plazo, por lo que se necesita una mayor labor de investigación empírica. Por otro lado, no hay repercusiones bien definidas en el ámbito de las políticas, y los gobiernos de Europa y América del Norte que tratan de reglamentar la inmigración a través de intervenciones encaminadas a interrumpir esas cadenas y acciones migratorias encuentran que no hay soluciones fáciles. Sin embargo, la creación de oportunidades de trabajo más atractivas en los países de origen, facilitando las corrientes de remesas (entre otras estrategias) es algo que los gobiernos deben abordar, tanto en los lugares de origen como de destino.

## 5. La Segmentación del Mercado Laboral y la Migración de las Minorías Étnicas

La migración circular es impulsada, en gran medida, por la segmentación del mercado laboral, debido a que los habitantes de las regiones de destino prósperas no están dispuestos a realizar trabajos de baja remuneración, de temporada o que exijan un gran esfuerzo físico. Es muy frecuente que los trabajos en condiciones más sucias, peligrosas y difíciles sean realizados por migrantes pertenecientes a las clases sociales más bajas; las castas y tribus inferiores en el caso de la India, y las minorías étnicas en otros lugares. La segmentación se puede entender mejor en los estudios de casos, pormenorizados, que reúnen información detallada sobre origen étnico, ocupaciones y movimientos de temporada.

### 5.1 Las Castas

Varios estudios de casos de la India demuestran que las castas y las tribus inferiores tienen una mayor propensión a emigrar, y muchos de sus integrantes emigran por corto plazo, para realizar trabajos que requieren un bajo nivel de calificación y ofrecen

escasa remuneración así como los mayores niveles de vulnerabilidad y menores niveles de protección social.<sup>12</sup> Hay subdivisiones muy marcadas, inclusive dentro de las mismas categorías de castas, en las que determinadas subcastas realizan ciertos tipos de trabajo. En Bihar, por ejemplo, un reciente estudio (Deshingkar et al., 2006a) encontró que los *Musahars*, que desde siempre se dedican a cazar ratas y han permanecido al margen de la sociedad, emigran para trabajar en las fábricas de ladrillos, como obreros de la industria de la construcción, trabajadores agrícolas o empujando las *rickshaw*. Lo que ganan es tan poco que no les permite efectuar economías, y las condiciones de trabajo son difíciles y degradantes. Otro estudio encontró que las niñas de las tribus de Jharkhand trabajaban como empleadas domésticas en Delhi. Todas esas ocupaciones entrañan fuertes elementos de explotación y servidumbre. La migración ofrece a las personas pertenecientes a castas registradas y tribus registradas<sup>13</sup> un escape de las estructuras tradicionales de opresión de castas en los poblados, y da un cierto poder de negociación a los trabajadores pobres frente a sus empleadores tradicionales. Sin embargo, algunos analistas afirman que las estructuras de opresión se reproducen en los arreglos contractuales en el lugar de destino y que, inclusive, pueden entrañar un mayor grado de explotación (Mosse, 2002; Olsen y Ramanamurthy, 2000).

<sup>12</sup> Deshingkar y Start (2003), por ejemplo, encontraron que las tribus registradas tenían tasas de migración más elevadas en los Estados indios de Andhra Pradesh y Madhya Pradesh. Observaciones semejantes provienen de Dayal y Karan (2003) con respecto a Jharkhand: mientras que el 15 por ciento de las castas y tribus registradas emigra, sólo el 8 por ciento de las castas superiores y el 3 por ciento de "otras castas inferiores" también lo hacen. Un estudio de Jagori (2001), una ONG sobre migraciones en Rajasthan, reveló que el 95 por ciento de los migrantes congregados en los centros de contratación son *dalits* (generalmente llamados "intocables" o personas marginadas, que históricamente se han visto impedidos de realizar tareas que no sean los trabajos más serviles) provenientes de Bhilwara, Ajmer, Tonk y Kota. En el más reciente Informe sobre Desarrollo Humano correspondiente al Estado de Punjab, se señala que muchos migrantes provenientes de los Estados de Bihar y Uttar Pradesh son *dalits* y miembros de tribus.

<sup>13</sup> Las castas registradas y las tribus registradas son las castas de nivel más bajo, a las que pertenecen las personas más vulnerables del sistema de castas de la India.

## 5.2 Las Minorías Étnicas

En Viet Nam, las minorías étnicas representaban más del 4 por ciento del total de los desplazamientos registrados en 2001 (Anh, 2005). La información pormenorizada recogida sobre las pautas de empleo en el estudio sobre las migraciones, efectuado en 2004 por el Gobierno de Viet Nam, revela que los migrantes pertenecientes a los grupos minoritarios ganan la mitad de lo que perciben los de la mayoría Kinh, que es menos probable que tengan un contrato de trabajo, o que reciban ayuda para encontrar trabajo, y que es mucho menos probable, aún, que encuentren trabajo en una organización del gobierno (Deshingkar et al., 2006b). También en Indonesia las minorías enfrentan dificultades para integrarse en los mercados laborales principales debido a las diferencias de idioma. Hay más de 200 grupos étnicos y lingüísticos en Indonesia, y aunque hasta cierto punto la educación universal ha sido de ayuda, persisten las dificultades para la integración en la sociedad.

## 6. La Migración Interna y la Migración Transfronteriza de Mujeres y Niños

### 6.1 Los Niños

La migración independiente de menores (es decir, sin los progenitores) parece estar muy difundida en ciertas regiones como África Occidental y Asia Meridional. La migración infantil ha recibido gran atención recientemente por sus semejanzas con la trata de personas, dada la participación de intermediarios, la explotación y la violación de derechos. De acuerdo con una estimación en ese ámbito, entre 1 y 1,2 millones de niños son víctimas de trata a escala global todos los años, y la mayoría de los que son de origen africano provienen de África Occidental (Beyrer, 2004, citado en Kiell y Sanogo, 2002). Burkina Faso tiene una elevada incidencia de migración infantil. Por ejemplo, un estudio del Banco Mundial efectuado por Kielland y Sanogo (2002) estima que alrededor de 330.000, o el 9,5

por ciento de los niños de edades comprendidas entre los 6 y 17 años, viven lejos de sus padres. De ellos, 165.000 emigraron por razones de trabajo, siendo la pobreza la razón principal. Sin embargo, como se ha demostrado en los estudios de casos, hay muchos otros aspectos en este fenómeno, además de la explotación flagrante. Por ejemplo, el estudio efectuado por Hashim (2005) sobre el Distrito de Bawku Oriental en el rincón más extremo de la Región Nororiental de Ghana, donde la pobreza ha alcanzado niveles insólitos, los niños consideran la migración como una oportunidad positiva. Además, estudios de casos sobre la migración infantil en África Occidental, publicados por el *Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty* de la Universidad de Sussex, señalan los aspectos negativos, pero también los positivos de esa movilidad laboral. Por un lado, confirman que los jóvenes migrantes son vulnerables – como lo demuestran sus esfuerzos para obtener trabajo, para conservar el trabajo, para percibir salarios y evitar ser engañados o manipulados. Por otro lado, esos estudios también parecen señalar con gran convicción que esos niños no son simples víctimas pasivas de las circunstancias, y que la motivación para emigrar suele incluir el deseo del propio niño de ganar dinero (Anarfi et al., 2007).

Kiell y Sanogo (2002) también encontraron que las familias pobres de las zonas rurales consideran conveniente, o inclusive una buena inversión, enviar a trabajar a sus hijos a la ciudad o al extranjero. Por esos motivos, probablemente, las iniciativas de las ONG y del gobierno para devolver a sus hogares a los niños víctimas de operaciones de trata suelen no ser bien acogidas por los propios niños, hacen frente a incredulidad de parte de los progenitores, y dan lugar a que esos niños sean objeto de burlas y humillación de parte de otros menores (Black et al., 2004). Se requiere un enfoque mucho más diferenciado y sensible, que tenga en cuenta las aspiraciones de los pobres y pueda crear las condiciones que les permitan cuidar mejor de sus hijos en el hogar.

## 6.2 Las Mujeres

No cabe duda de la creciente feminización de la migración, impulsada por dos factores principales. Por un lado, el mayor acceso de la mujer a las oportunidades de educación y formación ha mejorado sus posibilidades de obtener empleo en el mercado laboral estructurado, tanto localmente como más allá de las fronteras nacionales (Adepoju, 2006), pero, por otro lado, las mujeres también se han visto obligadas a buscar otras actividades para obtener ingresos adicionales para el sustento de la familia debido a la pérdida de trabajos para hombres tras la aplicación de políticas de reajuste estructural. Adepoju (2006) señala, por ejemplo, que el patrón tradicional de migración en el África Subsahariana – con predominio de hombres, de largo plazo, y hacia lugares distantes – está cambiando rápidamente a medida que aumenta el número de mujeres migrantes. Las mujeres de África Occidental trabajan principalmente en el sector no estructurado, que es menos afectado por situaciones de recesión económica en comparación con el sector del trabajo asalariado, en el que trabajan la mayoría de los hombres migrantes. Conforme se hacen más estrictas las condiciones de ingreso al mercado laboral estructurado, muchas familias se ven en la situación de tener que depender de las mujeres para atender a los gastos de subsistencia. Bah et al. (2003) se apoyan en las investigaciones efectuadas en el marco de seis estudios de casos en Malí, Nigeria y Tanzania, y señalan que el gran aumento de la migración femenina en África que se ha registrado en los últimos años se relaciona con las oportunidades de empleo como trabajadoras domésticas en los centros urbanos o en los nuevos establecimientos para turistas extranjeros. También destacan el hecho de que la migración de la mujer es cada vez más aceptada socialmente por contribuir a los ingresos de la familia a través de las remesas.

Las encuestas INDEPTH llevadas a cabo entre 1996 y 2001 encontraron que las mujeres migrantes superaban en número a los hombres migrantes en

cinco lugares y representaban el mismo número que los hombres en otros dos. Como término medio, las mujeres migrantes son más jóvenes que los hombres migrantes. En particular, las de edades comprendidas entre los 15 y 35 años son las más inclinadas a emigrar. La encuesta sobre la fuerza laboral realizada en 1999 en Etiopía reveló que aproximadamente el 55 por ciento de los migrantes son mujeres.

La migración interna en Sudáfrica también está ahora más feminizada, como demuestra un reciente estudio (Posel, 2004). En términos generales, la migración de mujeres registró un constante aumento entre 1960 y 2000.

Bryceson et al. (2003) sostienen que la migración de mujeres y niños aumentó junto con la diversificación de las estrategias de subsistencia de la familia, en respuesta a la creciente presión sobre la tierra y al deterioro de las condiciones internacionales del comercio a que estaban sujetos los pequeños productores africanos. Las familias fueron abandonando gradualmente el patrón tradicional de cosecha de cultivos alimenticios y de dependencia en las ganancias de los hombres migrantes para pasar a otra estrategia en la que todos perciben ingresos y las actividades no agrícolas están empezando a desempeñar un papel central.

En Asia Sudoriental y América Latina, la feminización de las corrientes migratorias es superior a la que se aprecia en muchas otras regiones del mundo. En Tailandia, las mujeres trabajan en cinco importantes industrias orientadas hacia la exportación y que hacen uso intensivo de mano de obra, a saber, la manufactura de pequeños artefactos eléctricos, equipos electrónicos y piezas de computadoras; los textiles y el vestido; los alimentos refrigerados, congelados y enlatados; las piedras preciosas y joyería; y el calzado. El trabajo en la industria del sexo también es considerable; sin embargo, aunque proporciona un mayor volumen de ingresos disponibles para las mujeres y sus familias en el



hogar, también las expone a un gran riesgo personal. Camboya experimentó un pronunciado aumento de la migración femenina a medida que un mayor número de mujeres jóvenes y adultas emigraban a las zonas urbanas para trabajar en las fábricas de confección de prendas de vestir, en el sector del empleo doméstico, en los bares y como trabajadoras del sexo (Acharya, 2003). Una tendencia semejante puede observarse en Viet Nam, con el aumento de la migración laboral femenina a Ha Noi y Ciudad Ho Chi Minh (Anh, 2005), que refleja una gran demanda de mujeres trabajadores en las industrias manufactureras que hacen uso intensivo de mano de obra (textiles, vestido, calzado y elaboración de alimentos), y en los sectores del comercio y los servicios (dependientas en tiendas, mucamas, vendedoras ambulantes, empleadas en cafeterías y restaurantes, empleadas en el sector del espectáculo y recolectoras de basura).

Por un lado, la segmentación de los mercados laborales reduce la competencia entre los migrantes por el hecho de que los distintos grupos de migrantes ocupan distintas categorías de empleo; pero, por otro lado, también hay aspectos negativos que exigen una atención normativa urgente debido a que los trabajos específicos que realizan los grupos más vulnerables e históricamente subyugados no están reglamentados y las autoridades hacen caso omiso de la explotación.

## **7. Las Remesas, la Pobreza y el Desarrollo**

Las remesas son un importante recurso económico adicional, o incluso principal de las familias pobres de las zonas rurales en todo el mundo, que les permite recibir ingresos periódicos e invertir en bienes y capital humano. Sin embargo, los informes sobre las corrientes de remesas internas adolecen de una gran inexactitud, especialmente con respecto a las que se envían por los canales no regulares.

Aunque es arriesgado hacer generalizaciones, hay pruebas que apoyan la opinión de que los migrantes internos circulares generalmente aportan más

dinero que las remesas que envían a sus hogares los migrantes permanentes. Por ejemplo, el estudio de Van der Geest efectuado en Ghana (2003), encontró que las ganancias de los migrantes de temporada ascendían a alrededor del 7 por ciento del total de los ingresos de las familias, y al 14 por ciento del total de los ingresos en efectivo (mientras que las remesas de los migrantes permanentes en el extranjero representaban entre el 3 y el 5 por ciento, respectivamente). Otras contribuciones incluyen alimentos, ropa y el pago de los gastos escolares. Los migrantes de las zonas rurales a las zonas urbanas generalmente envían dinero, mientras que los migrantes de una zona rural a otra por lo general envían alimentos. Como elemento generador de ingresos en efectivo, la migración laboral de temporada es más importante que la producción ganadera o la venta de cultivos alimenticios.

En Bangladesh, la Coalición para los Pobres de las Zonas Urbanas estima que los migrantes en Dhaka remiten hasta el 60 por ciento de sus ingresos a sus familiares. Para las familias beneficiarias, las remesas significan hasta el 80 por ciento del presupuesto familiar. Un reciente estudio sobre el Estado indio de escasos recursos de Bihar, del que sale un gran número de migrantes para trabajar en pequeñas industrias en toda la India, también encontró elevados niveles de remesas entre los migrantes circulares. Esos migrantes, que permanecen fuera del hogar entre ocho y nueve meses al año, parten principalmente para ganar dinero y enviarlo a sus hogares, y la migración es parte de la planificación de todo el ciclo de vida de las familias ampliadas. Cuando los hijos alcanzan una edad en la que pueden empezar a emigrar, los padres permanecen en el hogar para atender a las labores de la granja familiar (Deshingkar et al., 2006a).

### **7.1 Las Repercusiones al Nivel de la Familia**

Análisis efectuados anteriormente han cuestionado la importancia de las remesas en el presupuesto



familiar, así como sus repercusiones en la reducción de la pobreza (véase, por ejemplo, Lipton, 1980), y muchos académicos siguen afirmando que la migración es principalmente un fenómeno del infortunio, que perpetúa la pobreza (por ejemplo, estudios de Berman (1985, 1996)) y Reddy (1990) sobre la India, y de Blessing (2005) sobre Etiopía). Sin embargo, rara vez examinan el argumento hipotético, es decir, qué habrían hecho esas personas de no existir la oportunidad de emigrar, y cuáles habrían sido sus posibilidades de vida en sus poblados.

Estudios de casos recientes demuestran que inclusive las ganancias mínimas provenientes de la migración pueden contribuir al bienestar de la familia (véase, por ejemplo, Deshingkar y Start (2003) sobre Andhra Pradesh y Madhya Pradesh; Deshingkar et al., (2006) sobre Bihar; Haberland et al. (1999) sobre Rajasthan y Dayal, y Karan (2003) sobre Jharkhand).

## 7.2 Las Repercusiones en la Economía de Origen

Persisten las dudas sobre las repercusiones de las remesas en el desarrollo y la reducción de la pobreza, pero existen amplias pruebas en apoyo del argumento de que las remesas pueden fomentar el desarrollo económico general.

Por un lado, las remesas muchas veces se consideran como “elementos que aumentan las desigualdades” porque quienes las reciben están siempre en mejor situación económica que los demás habitantes de su región. Es cierto que los migrantes generalmente provienen de regiones pobres, aunque no necesariamente las más pobres, y que suelen ser pobres pero no los más pobres entre los pobres, ya que estos últimos carecen hasta de los recursos más básicos (por ejemplo, trabajo, información, redes sociales) necesarios para emigrar (de Haan, 2005). Además, está demostrado que el grado de desigualdad de quienes reciben las remesas depende de la manera en que efectivamente se utilicen esas remesas. Un estudio empírico efectuado por Barham y Boucher

(1998) en Nicaragua adopta un “enfoque hipotético” (es decir, se compara la distribución observada de los ingresos con un escenario hipotético sin migración ni remesas) para determinar las repercusiones de las remesas en términos de desigualdad. El estudio pone de relieve el hecho de que las conclusiones dependen de la forma en que se traten las remesas en el análisis: si se utilizan como un sustituto de las ganancias de las familias tienden a aumentar la desigualdad en los ingresos de la comunidad beneficiaria, mientras que si se consideran como un factor exógeno, reducen las desigualdades.

Por otro lado, sobre la base de las investigaciones en Bangladesh, Afsar (2003) sostiene que las remesas contribuyen al incremento del comercio de productos agropecuarios y de materiales de construcción. Las remesas también ayudan a generar ahorros, siendo la fuente principal de capital al no existir el crédito institucional en condiciones favorables. La autora considera que la migración y las remesas han fortalecido el mercado de tenencia de tierras en las zonas rurales: el porcentaje de aparceros aumentó del 42 al 57 por ciento entre 1988 y 2000, y el cultivo de tierras de aparceros aumentó al 33 por ciento, es decir, un 11 por ciento más que en 1988. Los estudios llevados a cabo en Tailandia por Guest (1998), indican que las remesas son un complemento principal de los ingresos de la familia y tienen un efecto multiplicador en la economía, y que muchos importantes rubros de gastos, como los materiales de construcción y la mano de obra, se adquieren localmente. Anh (2003) extrae conclusiones semejantes, basadas en datos correspondientes a Bangladesh, China, Filipinas y Viet Nam. Cai Fang (2001) señala que la migración contribuyó con el 16 por ciento anual al crecimiento del PIB de China en los últimos años (Cai Fang, 2001, citado en De Wind y Holdaway, 2005). Asimismo, el estudio de la OIT sobre la migración interna en Indonesia (2004) llega a la conclusión de que la migración hacia las zonas urbanas puede estar asociada al crecimiento macroeconómico.

Pese a todas las repercusiones positivas, la migración interna y la migración transfronteriza entrañan muchos riesgos y costos que pueden reducir los

beneficios, especialmente para las familias pobres (Recuadro 7.1).

## Recuadro 7.1

### Los Peligros de la Migración Interna y de la Migración Transfronteriza

Los migrantes internos y los migrantes transfronterizos por lo general tienen dificultades debido a su pobreza e impotencia. Entre las muchas penurias que padecen cabe citar:

- servidumbre por deudas – muchas personas piden préstamos para poder emigrar;
- horarios de trabajo muy prolongados;
- necesidad de pernoctar al aire libre o en viviendas muy precarias sin servicios adecuados de agua o saneamiento;
- vulnerabilidad al abuso sexual;
- restricción de la libertad de circulación por el temor a ser arrestado o deportado a causa de la condición de migrante irregular;
- falta de seguridad y vulnerabilidad a actos delictivos;
- condiciones de trabajo peligrosas, insalubres y difíciles;
- falta de acceso a los servicios de salud y vulnerabilidad al VIH/SIDA;
- sistemas de remesas poco fiables e inseguros;
- dificultades de inscripción ante las autoridades locales;
- discriminación;
- barreras de idioma;
- dificultades para el contacto con los familiares en el lugar de origen (aunque esta situación está mejorando rápidamente gracias a la difusión de las redes de telefonía móvil);
- falta de información sobre los derechos, las prestaciones y la legislación aplicable en general;
- imposibilidad de que los niños asistan a la escuela;
- imposibilidad de acceso a los servicios de ayuda y otros servicios públicos.

## 8. El Futuro y las Orientaciones de las Políticas

La migración interna continuará en tanto persistan las desigualdades regionales. La migración circular continuará en tanto la tierra y otros vínculos rurales tengan un valor económico y cultural importante y las condiciones urbanas no sean lo suficientemente seguras como para permitir un mayor grado de asentamiento permanente. Sin embargo, las trayectorias de la migración transfronteriza también dependen de muchos otros factores, entre los que cabe citar las relaciones entre los países en cuestión, las tendencias demográficas y económicas y los niveles de aptitudes y de instrucción.

El propósito de las Consultas Delphi,<sup>14</sup> llevadas a cabo por la organización italiana CeSPI (*Centro Studi Politica Internazionale*) y la Sociedad para el Desarrollo Internacional (SID), con asistencia prestada por el Director General de Cooperación del Ministerio de Relaciones Exteriores de Italia, fue prever el patrón de los movimientos migratorios que probablemente surgirán en África. Mazzali et al. (2006) han evaluado los resultados de una serie de entrevistas con expertos del ámbito de la migración y

<sup>14</sup> El CeSPI y la SID utilizan la metodología Delphi para congrega a expertos e investigadores internacionales en un debate en línea en el que se analizan la migración y el desarrollo desde varios puntos de vista. Delphi es un proceso formal e iterativo de estudio y debate que se utiliza con frecuencia en el sector privado para lograr que grupos de expertos, de composición numerosa, lleguen a una estimación consensuada en relación con factores y supuestos básicos.

el desarrollo que representan diversos puntos de vista, llegando a la conclusión de que el mayor volumen de migración probablemente ocurrirá dentro de las fronteras continentales. Asimismo, el *West Africa Long-Term Perspective Study (WALTPS)*, realizado por el Club del Sahel y la OCDE (Cour y Snrech, 1998), advierte que África Occidental tendrá que aceptar el hecho de que se registrarán tasas particularmente elevadas de corrientes migratorias entre las regiones y una rápida urbanización. Continuará la migración desde los países sin litoral al resto de África a causa de las restricciones cada vez mayores que imponen los cambios climáticos y los límites ambientales, y de la demanda de trabajadores migrantes en los países ribereños. Cabe esperar que esa movilidad reduzca las desigualdades y promueva el crecimiento.

Los pronósticos de la movilidad de la mano de obra y de las tendencias de la migración en Asia, elaborados por la *Economist Intelligence Unit* (2006), indican que en todos los principales países asiáticos, especialmente Filipinas, Malasia y la India, pero no en el Japón, aumentarán las poblaciones en edad de trabajar. Una perspectiva positiva de crecimiento económico de la región en general dará impulso a la demanda de mano de obra hasta 2015. China tendrá una de las tasas de crecimiento más bajas debido al rápido envejecimiento de su población y al hecho de que su población en edad de trabajar debe alcanzar su nivel más alto a comienzos del decenio de 2020, para descender de allí en adelante.

En términos absolutos, para 2015 China y la India registrarán los mayores aumentos de población en edad de trabajar (88 millones y 148 millones, respectivamente), seguidos de Indonesia y Filipinas. Sin embargo, el VIH/SIDA podría tener repercusiones en los cambios del tamaño de la población en edad productiva.

## 9. Novedades en Materia de Políticas

### 9.1 Políticas Orientadas hacia la Oferta y la Demanda de Mano de Obra

Son pocos los países que han adoptado un enfoque progresista con respecto a la migración de las zonas rurales hacia las zonas urbanas. En el África Subsahariana, por ejemplo, las actuales políticas no parecen enfocar de ese modo ni la migración interna ni la migración transfronteriza. Adebusey (2006) considera que la mayoría de los gobiernos africanos aún no son suficientemente conscientes de los efectos de la migración interna en la reducción de la pobreza. Esa opinión es apoyada por el examen de las Naciones Unidas (2002) de las políticas que afectan la migración en el África Subsahariana, que indica que los gobiernos se oponen a la migración, especialmente de las zonas rurales a los centros urbanos o, en el mejor de los casos, asumen una actitud neutral. La razón es el temor de que los desplazamientos de las zonas rurales hacia las zonas urbanas puedan imponer una sobrecarga en los servicios urbanos, y que la vivienda, la educación, la salud y varios otros servicios de bienestar social tengan que trabajar al límite de sus capacidades debido a la repentina entrada de migrantes, algo que efectivamente ocurre, ya que las autoridades urbanas no cuentan con todos los medios necesarios para recibir a los migrantes. Los gobiernos africanos han centrado su interés en cuestiones como el subdesarrollo, la pobreza, la inestabilidad socioeconómica, las presiones demográficas sobre los limitados recursos naturales y los conflictos como elementos que impulsan a la migración. Su objetivo primordial es reducir la migración y limitar la formación de barrios de tugurios en las ciudades.

Asimismo, hasta hace muy poco, los encargados de la formulación de políticas de Asia consideraban la migración interna en términos negativos. La mayoría de los gobiernos han intentado controlar los desplazamientos de las zonas rurales hacia las zonas

urbanas mediante una combinación de programas de creación de empleo, campañas contra la formación de barrios de tugurios y restricción de la entrada a las zonas urbanas. Sin embargo, ese limitado enfoque está cambiando por una serie de razones, entre las cuales figuran: a) la ineficacia de los controles; b) el valor que tiene la migración para las familias pobres y la mayor prominencia de las industrias en crecimiento; y c) y la mayor fuerza que está cobrando la opinión política de los trabajadores migrantes. China está a la vanguardia de las medidas encaminadas a reconocer la importancia de la migración interna, y el gobierno está aplicando acuerdos de migración laboral entre las provincias de origen y de destino.<sup>15</sup> El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social ha anunciado varias medidas encaminadas a mejorar las condiciones de millones de trabajadores agrícolas que actualmente trabajan en las ciudades. Las medidas incluyen entrar en contacto con las empresas para que se supriman todas las limitaciones y cobros excesivos a los trabajadores que buscan empleo, así como el cobro por concepto de la información y asesoramiento que proporcionan las organizaciones públicas a los migrantes que buscan trabajo. Se ha pedido a los gobiernos locales que establezcan planes de formación profesional y educación para los trabajadores. Sin embargo, aunque los controles de los desplazamientos de población son ahora menos estrictos, el derecho al asentamiento aún sigue limitado en función del sistema de empadronamiento de las familias (*hukou*), que impide a los trabajadores migrantes rurales reclamar las prestaciones públicas en las zonas urbanas en tanto permanezcan inscritos en sus lugares de origen.

Una serie de acontecimientos registrados en la India también señalan un cambio de actitud hacia la migración interna en el país. Desde 2005 se han celebrado dos diálogos de alto nivel sobre

las políticas de migración interna y sus efectos potencialmente positivos, y el Fondo Fiduciario Gramin Vikas ha organizado consultas a nivel estatal con la ayuda financiera del Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID). Dos gobiernos estatales, Madhya Pradesh y Rajasthan, participan activamente en la formulación de políticas para reducir las penurias que sufren los migrantes. Rajasthan está aplicando un sistema de cartillas de raciones móviles<sup>16</sup> para 5.000 migrantes, en tanto que Madhya Pradesh está introduciendo un amplio programa de ayuda para los migrantes (véase más adelante la Sección sobre la ayuda a los migrantes). A estas alturas, es difícil decir si otros Estados actuarán del mismo modo.

Viet Nam tiene un elaborado y complejo sistema de empadronamiento de familias<sup>17</sup> que se aplica a los residentes de las zonas urbanas y rurales, por el que se limita el acceso a los servicios del gobierno fuera del lugar de residencia o de trabajo autorizado. El hecho de que el gobierno haya llevado a cabo una encuesta especial sobre la migración interna, entre otras cuestiones de gran importancia, para comprender las dificultades que enfrentan los migrantes, es en sí mismo una indicación de su interés en reducir los costos y riesgos de la migración.

En el caso de la migración transfronteriza, acuerdos bilaterales y multilaterales en ámbitos como el comercio, la migración, los canales financieros, las normas laborales y la información tienen una función particularmente importante que desempeñar en la reglamentación de la migración y la maximización de los posibles beneficios, tanto para las regiones de origen como de destino (véase también el Capítulo 13). Adepoju (2006) acoge con agrado la firme intención de la Comunidad Económica de los

<sup>15</sup> Comunicación personal con Hans van de Glind, Director/Asesor Técnico Principal, Programa de la OIT sobre la Erradicación del Trabajo Infantil (OIT-IPEC), sobre un proyecto para prevenir la trata de niñas y mujeres jóvenes con fines de explotación laboral en China (proyecto CP-TING).

<sup>16</sup> Las cartillas de raciones que se entregan a las familias pobres de la India les permiten obtener cereales y otros alimentos básicos subvencionados. Pero el derecho a esas cartillas se basa en la constancia de residencia y no puede transferirse a otro lugar.

<sup>17</sup> Véase la nota 5 *supra*.

Estados de África Occidental (CEDEAO)<sup>18</sup> de abolir los permisos de residencia rígidos e introducir procedimientos en frontera modernos, programas de intercambio de información y de intercambio de personal. La aprobación de un pasaporte de la CEDEAO como símbolo de la unidad para sustituir gradualmente los pasaportes nacionales en un período de diez años, tiene por objeto promover el concepto de una subregión sin fronteras (Adepoju, 2002; véase también el Recuadro 13.2). En el marco del Mercado Común de África Oriental y Meridional, se ha establecido el Protocolo sobre la Libre Circulación de Personas, pero hasta el momento no se han alcanzado grandes progresos en cuanto a la libre circulación de los trabajadores debido a las reservas expresadas por algunos de sus Estados miembros,<sup>19</sup> particularmente Sudáfrica, que es el país que más número de trabajadores migrantes recibe. Peberdy y Crush (1998) señalan que dentro de la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC, por sus siglas en inglés)<sup>20</sup>, los acuerdos de libre comercio han tenido mucho más éxito que los de libre circulación. En Asia Meridional, el principal interés de la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional (SAARC) se centra en el comercio y el transporte, más bien que en la migración. La SAARC tiene la intención de establecer una Unión Aduanera del Asia Meridional para 2015 y una Unión Económica del Asia Meridional para 2020, que tendrán influencia en la movilidad dentro de la región, de los habitantes de Asia Meridional. Sin embargo, hasta el momento los progresos han sido lentos.

En América Latina, asimismo, una propuesta en el marco del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), relativa a la aplicación gradual de la libre circulación de personas en el Cono Sur de América Latina, no se continuó explorando debido a la posterior redefinición del MERCOSUR,<sup>21</sup> y al actual interés centrado principalmente en la libre circulación de bienes y capital (Maguid, 2007).

En Asia Sudoriental se están llevando a cabo actividades destinadas a equilibrar de manera regular y ordenada la oferta y la demanda de mano de obra a lo largo de las fronteras de países vecinos, con vistas a combatir la trata de personas. Por ejemplo, se ha elaborado un Memorando de Entendimiento entre los Gobiernos de Tailandia y Camboya para establecer un proceso administrativo bilateral de procedimientos de empleo estructurados relativos, entre otras cosas, a la contratación, a un mecanismo para el retorno de los trabajadores migrantes al final de sus contratos, a orientaciones en materia de protección y a mecanismos de prevención e intervención para combatir la migración irregular y la trata de personas. Sin embargo, las normas y procedimientos han sido objeto de crítica por su complejidad y dificultad de aplicación. Entre tanto, las personas siguen desplazándose y hacen frente a innecesarias penurias por el hecho de que frecuentemente se considera que realizan actividades no autorizadas (Maltoni, 2006).

Algunos países, como China, están tomando medidas para reducir los costos y los riesgos de la migración, algo que también están haciendo las organizaciones de la sociedad civil en otros países, como la India y Viet Nam, frecuentemente con el apoyo de donantes.

<sup>18</sup> Los miembros de la CEDEAO son Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Côte d'Ivoire, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Liberia, Mali, el Niger, Nigeria, el Senegal, Sierra Leona y Togo.

<sup>19</sup> Los miembros del Mercado Común del África Oriental y Meridional son Angola, Burundi, las Comoras, Djibouti, Egipto, Eritrea, Etiopía, Kenya, Libia, Madagascar, Malawi, Mauricio, la República Democrática del Congo, Rwanda, Seychelles, el Sudán, Swazilandia, Uganda, Zambia y Zimbabwe. El Protocolo sobre la Libre Circulación de las Personas aún no ha entrado en vigor. Los Miembros tienen que ratificar el Protocolo para que entre en vigor, pero sólo cuatro lo han hecho hasta la fecha.

<sup>20</sup> Los miembros de la SADC son Angola, Botswana, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mauricio, Mozambique, Namibia, la República Democrática del Congo, Sudáfrica, Swazilandia, Tanzania, Zambia y Zimbabwe.

<sup>21</sup> Los países miembros del MERCOSUR son la Argentina, el Brasil, el Paraguay y el Uruguay.

## 9.2 La Ayuda a los Migrantes

### a) China

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de China ha suprimido el requisito del permiso de trabajo para los agricultores migrantes en las zonas urbanas. Anteriormente, los agricultores necesitaban esos permisos para trabajar fuera de su lugar de nacimiento. El Ministerio también ha solicitado a los departamentos locales del ámbito del trabajo y la seguridad social que emprendan una reforma de las políticas y anulen los cobros ilegales a los trabajadores migrantes. Además, está elaborando un proyecto de ley sobre la gestión del empadronamiento de las familias para crear condiciones de libre circulación y asentamiento.

La Federación Panchina de Sindicatos ha presentado una propuesta al Comité Jurídico de la Conferencia Consultiva Política del Pueblo Chino, relativa a la promulgación por parte del Ministerio concernido de una ley sobre los trabajadores rurales migrantes, que proteja sus derechos jurídicos, y recomienda al Consejo de Estado que establezca un comité de trabajo especial sobre la protección de los migrantes.

El proyecto CP-TING de la OIT en China, que tiene por objeto prevenir la trata de mujeres jóvenes y adultas con fines de trabajo, ha logrado mejorar el nivel de comprensión de la migración y de la trata de personas entre los encargados de la formulación de políticas. Hans van de Glind, director de proyectos, considera que la migración continuará, y que muchos utilizarán los canales irregulares si no disponen de medios legales.<sup>22</sup> Eso coloca a los migrantes en riesgo de convertirse en víctimas de la trata y explotación, ya que es muy difícil proteger los derechos de los trabajadores migrantes si su desplazamiento no se hace por canales seguros. El proyecto está tratando de desarrollar canales de migración laboral de bajo

costo, rápidos y transparentes, en una escala más amplia, orientados especialmente hacia las personas con bajo nivel de educación y aptitudes.

### b) La India

En los últimos dos años, la India ha aplicado un gran número de iniciativas de ayuda a los migrantes, que pueden clasificarse, en términos generales, en cinco categorías:

#### i) *El modelo de protección social*

Este modelo proporciona una serie de servicios de ayuda, subvencionados. La protección social tiene por objeto reducir la pobreza y la vulnerabilidad, promoviendo mercados laborales eficientes; limitar la exposición a los riesgos; y mejorar la capacidad de los migrantes para protegerse contra los peligros y la interrupción o la pérdida de sus ingresos. Un conocido ejemplo es el Programa de ayuda a los migrantes laborales, financiado por el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido, de cuya ejecución se encarga el Fondo Fiduciario Gramin Vikas Trust. El proyecto proporciona una serie de servicios a los migrantes que se trasladan a los Estados de Gujarat y Rajasthan desde los distritos tribales pobres de Madhya Pradesh. Esos servicios incluyen cédulas de identidad emitidas por las entidades públicas locales, información sobre trabajo, concienciación en el ámbito de los derechos, ayuda para la negociación de los salarios, medios de comunicación y ayuda para el acceso a los programas del gobierno. El criterio en que se basa el modelo de protección social es que los migrantes pobres no pueden valerse por sí mismos en un mercado laboral dominado por intermediarios y empleadores que son más poderosos, están mejor informados y tienen mejores contactos que ellos. Necesitan ayuda para reducir su vulnerabilidad, pero es poco probable que estén en condiciones de pagar por esos servicios en régimen de recuperación completa e inmediata de los costos. Los servicios que se prestan les permitirán tener acceso a mejores

<sup>22</sup> Véase la nota 15 *supra*.



trabajos y reducir el nivel de incertidumbre y el acoso que sufren en el mercado laboral.

## ii) *El enfoque basado en el mercado*

Este modelo funciona con los patrones existentes del mercado laboral y ofrece servicios en régimen de recuperación de costos. Un ejemplo de ese tipo de enfoque es la iniciativa denominada Mazdoor.org, financiada por el Banco Mundial, que ejecutan conjuntamente la ONG Samarthan y el proyecto de iniciativas sobre la pobreza distrital (DPIP) en Madhya Pradesh. Esa iniciativa ofrecerá programas de perfeccionamiento y certificación de aptitudes, asesoramiento e información sobre trabajo, y ayuda a los trabajadores para afiliarse a los planes del gobierno sobre seguros y fondos para los trabajadores. Las entidades encargadas de la ejecución del proyecto tienen previsto trabajar con las estructuras existentes en la industria y el mercado laboral, reconociendo que el capital y el trabajo tienen un alto grado de movilidad, y que el capital y la industria se reubican en los lugares en que se dispone de mano de obra de bajo costo. También tienen en cuenta el hecho de que la mayoría de los trabajadores industriales no están inscritos en los registros de trabajo de las industrias, y que son contratados por intermediarios que no asumen responsabilidad alguna ante las autoridades en el marco de la legislación vigente. Mazdoor.org asumirá la responsabilidad por el bienestar de los trabajadores, aún cuando por ley dicha obligación incumbe a la industria y a los empleadores. Por ello, uno de sus objetivos es lograr que la industria se haga cargo del pago de los costos de los servicios.

## iii) *El modelo del sindicato laboral*

Se trata de un enfoque basado en los derechos, para una mejor aplicación de la legislación laboral y la reglamentación de las corrientes laborales. Algunas ONG, como Sudrak en Rajasthan, y Disha en Gujarat, consideran que la sindicalización de los trabajadores migrantes ayudaría muchísimo a que se respetaran sus derechos, a fortalecer su capacidad de negociación en

el mercado y a impedir la explotación. La Aajeevika Bureau, establecida por la ONG Sudrak, por ejemplo, ha creado un sindicato de los trabajadores migrantes que laboran en las plantaciones algodoneras. Uno de sus principales objetivos es reglamentar la oferta de mano de obra, ya que un exceso de oferta de trabajo reduce el poder de negociación de los migrantes. Hasta el momento, los “compañeros” afiliados suman más de 1.500, el sindicato ha elaborado una carta de demandas y ha establecido también alrededor de 16 puestos de control en los cruces fronterizos entre Gujarat y Rajasthan. A consecuencia de todo ello, los empleadores han ofrecido tasas de aumentos salariales parciales y las negociaciones siguen en marcha. El *Bandhkam Majoor Sangathan* (BMS), establecido por la ONG Disha en Ahmedabad, ha empezado a aplicar un enfoque similar.

## iv) *El modelo de rehabilitación*

El mejor ejemplo de este modelo es la labor que realiza *Action Aid* con los trabajadores de las fábricas de ladrillos de Orissa y Andhra Pradesh. La mencionada ONG considera que ese tipo de migración equivale a una forma de trata en la que los trabajadores son atraídos con falsas promesas y por lo general toman dinero en préstamo de los agentes de contratación, a quienes deben pagar la deuda con la prestación de servicios bastante arduos. Su desplazamiento se limita al lugar de trabajo, y los salarios están muy por debajo del mínimo legal. Además, las mujeres y los niños también son víctimas de diversas formas de explotación, y viven en condiciones desastrosas. La organización *Action Aid* lleva a cabo batidas en las fábricas de ladrillo junto con la policía, para liberar y rehabilitar a los trabajadores migrantes en servidumbre por deudas.

## v) *La prestación de servicios financieros de más fácil acceso para los migrantes*

Los migrantes pobres viajan portando su dinero, con lo cual corren grandes riesgos. Algunos bancos privados han empezado a reconocer la necesidad de prestar



servicios financieros a los migrantes. Por ejemplo, el *Industrial Credit and Investment Corporation of India (ICICI) Bank* recientemente puso en marcha una iniciativa destinada a los migrantes Tamil de Thirunelveli que viven en los barrios de tugurios de Dharavi, en Mumbai. Algunas ONG también están haciendo lo mismo. Adhikar, una ONG de Orissa, ha estado ayudando a los migrantes en Gujarat a enviar sus remesas a Orissa. Ese servicio empezó después del terremoto de 2001, cuando encontraron a más de 10.000 migrantes del distrito de Khurda trabajando en Gandhidham y los alrededores: en el puerto de Kandla, en la zona de libre comercio, en la *Indian Farmers Fertilisers Cooperative (IFFCO)* y en la empresa de ferrocarriles. Adhikar contó con el apoyo del fondo para investigaciones e innovación del proyecto CARE de la India denominado *Credit and Savings for Household Enterprises (CASHE)*.

Cabe continuar explorando las posibilidades de aprovechar las experiencias de los diferentes países en materia de ayuda a los migrantes. Se trata de una esfera en la que las organizaciones donantes efectivamente pueden añadir valor a las actividades que realizan los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil.

## 10. Necesidades en el Ámbito de la Investigación

Es necesario mejorar los datos sobre la migración interna y la migración transfronteriza, que deben integrarse en las actividades en gran escala de recopilación de información tales como censos, encuestas sobre el nivel de vida y otros conjuntos de datos provenientes de grupos de expertos. El Gobierno de la India tiene previsto centrarse en la migración como tema de la Encuesta Nacional de Población de 2008.<sup>23</sup> El Gobierno de Viet Nam ya ha realizado una encuesta especial sobre la migración.

Es alentador observar que hay ahora varias instituciones académicas dedicadas a la recopilación y la investigación de datos, como las que participan en la Alianza para la Migración en Sudáfrica, la Red de Investigaciones sobre la Migración en Asia Meridional en Bangladesh y la Red de Investigación sobre Migración en Asia y el Pacífico en Australia. Un gran número de organizaciones no gubernamentales también realizan sus propias encuestas, por lo que bien podrían recibir apoyo técnico y ayuda en materia de metodología. Nunca se subrayará suficientemente la importancia de las redes de investigadores y del intercambio de enseñanzas extraídas. Por último, es indispensable tener una mejor comprensión de la segmentación del mercado laboral de los migrantes para el desarrollo de sistemas eficaces y adecuados que permitan llegar a los distintos grupos de personas que tienen necesidades diferentes.

## 11. Conclusión

Suponiendo que la migración laboral pueda ser de beneficio para las regiones de origen y de destino, así como para los migrantes y sus familiares, se tiene un argumento muy convincente para facilitar la migración interna y la migración transfronteriza, y limitar al mismo tiempo sus aspectos negativos. Sin embargo, hasta hace poco, las actitudes normativas hacia ese tipo de movimientos han sido, en su mayor parte, moderadas o totalmente negativas. Como señala Harris (2002), esas actitudes están muy poco justificadas, ya que la globalización ha creado mercados en los que existen algunos lugares que se especializan en facilitar determinadas categorías de trabajadores para otros lugares, creando así circulación de mano de obra. Es preciso un mayor reconocimiento de esa situación en todas las instancias normativas y basar el discurso político en investigaciones, bien fundamentadas, sobre la migración interna y la migración transfronteriza, así como sobre los patrones y repercusiones conexos de las corrientes de remesas.

<sup>23</sup> Comunicación personal del Profesor Amitabh Kundu, de la Universidad Jawaharlal Nehru, Nueva Delhi, de reconocido prestigio en el ámbito de la vinculación entre las zonas rurales y urbanas y la migración.

## REFERENCIAS

**Acharya, S.**

2003 "Migration Patterns in Cambodia – Causes and Consequences", Reunión de Expertos sobre la Migración y el Desarrollo, 27 a 29 de agosto, Bangkok.

**Adebusoye, P.M.**

2006 "Geographic Labour Mobility in Sub-Saharan Africa", Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), documento de trabajo No. 1, sobre la Globalización, el Crecimiento y la Pobreza, marzo, Ottawa, <http://www.idrc.ca/uploads/user-S/11438237051GGPWP1-migration.pdf>.

**Adepoju, A.**

1998 "Linkages between Internal and International Migration: the African Situation", *International Social Science Journal*, 50(157): 387-395.

2006 "Leading Issues in International Migration in Sub-Saharan Africa" en C. Cross, D. Gelderblom, N. Roux y J. Mafukidze (Eds.), *Views On Migration in Sub-Saharan Africa*, Proceedings of an African Migration Alliance Workshop, Consejo de Investigaciones en Ciencias Humanas y Departamento de Desarrollo Social, HSRC Press, Ciudad del Cabo, 25-47.

**Afsar, R.**

2003 "Dynamics of Poverty, Development and Population Mobility: the Bangladesh Case", Reunión de Expertos sobre la Migración y el Desarrollo, Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico, 27 a 29 de agosto, Bangkok.

**Al-Ali, N.**

2004 "The Relationship between Migration within and from the Middle East and North-Africa and Pro-Poor Policies", Informe del Instituto de Estudios Árabes e Islámicos, Universidad de Exeter, Reino Unido, para el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) (proporcionado por el autor).

**Anarfi, J. S. Gent, I. Hashim, V. Iversen, S. Khair, S.**

**Kwankye, C.A. Tagoe, D. Thorsen y A. Whitehead.**

2007 *Voices of Child Migrants. "A Better Understanding of How Life Is"*, Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty, Universidad de Sussex, Brighton, Reino Unido, [http://www.migrationdrc.org/publications/other\\_publications/Voices\\_of\\_Children.pdf](http://www.migrationdrc.org/publications/other_publications/Voices_of_Children.pdf).

**Anh, D.**

2003 "Migration and Poverty in Asia: with Reference to Bangladesh, China, the Philippines and Viet Nam", Reunión de Expertos sobre la Migración y el Desarrollo, Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP), 27 a 29 de agosto, Bangkok.

2005 "Viet Nam Country Paper on Internal Migration: Regional Conference on Migration and Development in Asia", 14 a 16 de marzo, Lanzhou, China.

**Bah, M., S. Cissé, B. Diyamett, G. Diallo, F. Lerise, D. Okali, E. Okpara, J. Olawoye y C. Tacoli**

2003 "Changing Rural-Urban Linkages in Mali, Nigeria and Tanzania", *Environment and Urbanization*, 15(1) (abril): 13-23.

**Balbo, M. y M. Marconi**

2005 "Governing international migration in the city of the south", Global Migration Perspectives No. 38, septiembre, Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, Ginebra, <http://www.gcim.org/attachements/GMP%20No%2038.pdf>.

**Balisacan, A.M. y G.M. Ducanes**

2005 "Inequality in Asia: A Synthesis of Recent Research on the Levels, Trends, Effects and Determinants of Inequality in its Different Dimensions", The Inter-Regional Inequality Facility, Overseas Development Institute (ODI), Londres. [http://users.fmg.uva.nl/kgest/phd/brighton\\_workshop.pdf](http://users.fmg.uva.nl/kgest/phd/brighton_workshop.pdf).

**Banco Mundial**

2006 *Labor Migration in the Greater Mekong Sub-region. Synthesis Report: Phase I*, noviembre, Banco Mundial, <http://siteresources.worldbank.org/EXT/EAPREGTOPLABSOCPRO/Resources/GMSMigrationReportCompleteVersion.pdf?resourceurlname=GMSMigrationReportCompleteVersion.pdf>.

**Barham, B. y S. Boucher**

1998 "Migration, Remittances and Inequality: Estimating the Net Effect of Migration on Income Distribution", *Journal of Development Economics*, 55(2): 307-331.

**BBC News**

2007 "Life on the Burma-Thai border", BBC News, 26 de febrero, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/6397243.stm>.

**Beyrer, C.**

2004 "Global Child Trafficking", *The Lancet*, 364 (suplemento 1): 16-17.

**Black, R., S. Ammassari, S. Mouillesseaux y R. Rajkotia**

2004 "Migration and Pro-Poor Policy in West Africa", Working Paper C8, noviembre, Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty, Universidad de Sussex, Brighton, Reino Unido, [http://www.migrationdrc.org/publications/working\\_papers/WP-C8.pdf](http://www.migrationdrc.org/publications/working_papers/WP-C8.pdf).

**Blessing, M.**

2005 "Relationship between Migration Status and Household Living Conditions in Ethiopia?", African Population and Health Research Centre (APHRC), Nairobi.

**Breman, J.**

1985 *Of Peasants, Migrants, and Paupers: Rural Labour Circulation and Capitalist Production in West India*, Oxford University Press, Nueva Delhi/Nueva York.

1996 *Footloose Labour: Working in the Indian Informal Economy*, Cambridge University Press, Cambridge.

**Bryceson, D.F.**

1999 "Sub-Saharan Africa Betwixt and Between: Rural Livelihood Practices and Policies", ASC Working Paper 43/1999, De-Agrarianisation and Rural Employment Network, Afrika-Studiecentrum, Universidad de Leiden, Países Bajos.

**Bryceson, D.F. y T.C. Mbara**

2003 "Petrol Pumps and Economic Slumps: Rural-Urban Linkages in Zimbabwe's Globalisation Process", *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 94(3): 335-349.

**Bryceson, D.F., D.A.C. Maunder y T.C. Mbara**

2003 *Sustainable livelihoods, mobility and access needs*, TRL Report, TRL544. DFID, Londres, [http://www.transport-links.org/transport\\_links/filearea/publications/1\\_788\\_TRL544.pdf](http://www.transport-links.org/transport_links/filearea/publications/1_788_TRL544.pdf).

**Busso, G.**

2006 "Migración Interna y Proceso de Desarrollo en el Cono Sur. Análisis Comparativo e Implicaciones de Política en el Proceso 1985-2005 en el Caso de la Argentina, el Brasil y Chile", ponencia presentada en el II Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, Guadalajara, México, septiembre

**Cai Fang (Ed.)**

2001 "Zhongguo renkou: liudong fangshi yu tuijin [Población China: Medios y Maneras de Migrar]", Beijing Sheke Wenxuan Chubanshe [Beijing Social Sciences Document Publishing House].

**Casacchia, O., M. Crisci y C. Reynaud**

2001 "Internal Migration in Ethiopia", en *Migration and Urbanization in Ethiopia, with Special Reference to Addis Ababa*, Central Statistical Authority (CSA)/Institute for Population Research - National Research Council (Irp-Cnr), octubre, Addis Abeba/Roma, 53-92, <http://www.irpps.cnr.it/etiopia/pdf/MigrationChap3.PDF>.

**Cashin, P. y R. Sahay**

1996 "Crecimiento Económico Regional y Convergencia de Ingresos en la India", *Finance and Development*, 33(1) (marzo): 49-52, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/1996/03/pdf/cashin.pdf>.

**Cerrutti, M. y R. Bertonecello**

2003 "Urbanization and Internal Migration Patterns in Latin America", Conference on African Migration in Comparative Perspective, 4 a 7 de junio, Johannesburg.

**Choi, S.Y.P.**

2003 *Report of the INDEPTH Migration and Urbanisation Workshop*, 21 a 24 de enero de 2003, Gauteng, Sudáfrica, Centre for Health Policy, Witwatersrand.

- Cour, J.-M. y S. Snrech (Eds.)**  
1998 *Preparing for the Future. A Vision of West Africa in the Year 2020*, West Africa Long-Term Perspective Study, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) - Club del Sahel, París.
- Cross, C., D. Gelderblom, N. Roux y J. Mafukidze (Eds.)**  
2006 *Views on Migration in Sub-Saharan Africa*, Proceedings of an African Migration Alliance Workshop, HSRC and Department of Social Development, HSRC Press, Ciudad del Cabo.
- Dayal, H. y A.K. Karan**  
2003 *Labour Migration from Jharkhand*, Institute for Human Development, Nueva Delhi.
- de Brauw, A. y T. Harigaya**  
2004 *"Seasonal Migration and Improving Living Standards in Vietnam"*, mimeografía, Williams College, Williamstown, MA.
- de Haan, A.**  
2005 *"Migration in the Development Studies Literature: Has it come out of its Marginality?"*, documento para la Jubilee Conference on WIDER Thinking Ahead: The Future of Development Economics, del Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo, de la Universidad de las Naciones Unidas (UNU-WIDER), celebrada los días 17 y 18 de junio en Helsinki, [http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/research-papers/2006/en\\_GB/rp2006-19/](http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/research-papers/2006/en_GB/rp2006-19/).
- de Haas, H.**  
2005 *"Morocco's migration transition: trends, determinants and future scenarios"*, Global Migration Perspectives No. 28, abril, GCIM, Ginebra, <http://www.gcim.org/attachements/GMP%20No%2028.pdf>.
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División de Población**  
2001 *Replacement Migration: Is It a Solution to Declining and Ageing Populations?*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División de Población, Nueva York, <http://www.un.org/esa/population/publications/migration/migration.htm>.
- 2002** *International Migration Report 2002*, Doc. ST/ESA/SER.A/220, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División de Población, Nueva York, <http://www.un.org/esa/population/publications/ittmig2002/2002ITTMIGTEXT22-11.pdf>.
- Deshingkar, P.**  
2005 *"Maximising the Benefits of Internal Migration for Development"* en *Migration, Development and Poverty Reduction in Asia*, Organización Internacional para las Migraciones, OIM, (Ed.), Ginebra, 23-53.
- Deshingkar, P. y D. Start**  
2003 *"Seasonal Migration for Livelihoods, Coping, Accumulation and Exclusion"*, documento de trabajo No. 220, ODI, Londres.
- Deshingkar, P., S. Kumar, H.K. Chobey y D. Kumar**  
2006a *The Role of Migration and Remittances in Promoting Livelihoods in Bihar*, informe del estudio elaborado para el proyecto denominado "Bihar Rural Livelihoods (BRLP)" del Banco Mundial y el proyecto denominado "Women's Empowerment and Livelihoods Project in the mid-Gangetic Plain (WELPMGP)", del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), India.
- Deshingkar, P., A. Winkels, S. Akter y T.C. Thang**  
2006b *The 2004 Vietnam Migration Survey: The Quality of Life of Migrants in Vietnam*, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Oficina General de Estadísticas de Viet Nam, [http://vietnam.unfpa.org/documents/TheQualityofLifeofMigrantsinVN\\_GS01206\\_e.pdf](http://vietnam.unfpa.org/documents/TheQualityofLifeofMigrantsinVN_GS01206_e.pdf).
- DeWind, J. y J. Holdaway**  
2005 *"Internal and International Migration in Economic Development"*, documento presentando en la Cuarta Reunión de Coordinación sobre la Migración Internacional, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División de Población, 26 y 27 de octubre, Nueva York.
- Economist Intelligence Unit (EIU)**  
2006 *"Labour Mobility and Migration Trends in the Asia Region"*, documento de investigaciones de la EIU elaborado para la Fundación Asia-Nueva Zelanda, [http://www.asianz.org.nz/files/labour\\_mobility.pdf](http://www.asianz.org.nz/files/labour_mobility.pdf).

**Fussel, E.**

2004 "Sources of Mexico's Migration Stream: Rural, Urban, and Border Migrants to the United States", *Social Forces*, 82(3): 937-967.

**Godfrey, M., S. Sovannarith, T. Saravy, P. Dorina, C. Katz, S. Acharya, S.D. Chanto y H. Thoraxy**

2001 "A Study of the Cambodian Labour Market: Reference to Poverty Reduction, Growth and Adjustment to Crisis" en Development Analysis Network, Phnom Penh, Camboya.

**Guest, P.**

1998 "Assessing the Consequences of Internal Migration: Methodological Issues and a Case Study on Thailand Based on Longitudinal Survey Data" en R. Bilsborrow (Ed.), *Migration, Urbanization and Development: New Directions and Issues*, UNFPA, Nueva York, 275-318.

2003 "Bridging the Gap: Internal Migration in Asia", documento elaborado para la Conference on African Migration in Comparative Perspective, 4 a 7 de junio, Johannesburgo, <http://pum.princeton.edu/pumconference/papers/1-Guest.pdf>.

**Haberfeld, Y., R.K. Menaria, B.B. Sahoo y R.N. Vyas**

1999 "Seasonal Migration of Rural Labour in India", *Population Research and Policy Review*, 18(6): 471-487.

**Harris, N.**

2002 *Thinking the Unthinkable. The Immigration Myth Exposed*, Editorial I.B. Tauris, Londres.

**Hashim, I.M.**

2005 *Research Report on Children's Independent Migration from Northeastern to Central Ghana*, Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty, junio, Universidad de Sussex, Brighton, Reino Unido, [http://www.migrationdrc.org/publications/research\\_reports/ImanReport.pdf](http://www.migrationdrc.org/publications/research_reports/ImanReport.pdf).

**Hugo, G.**

2003 "Urbanisation in Asia: An Overview", documento preparado para la Conference on African Migration in Comparative Perspective, 4 a 7 de junio, Johannesburgo, <http://pum.princeton.edu/pumconference/papers/2-Hugo.pdf>.

**Instituto sobre Políticas de Migración**

2007 "How can circular migration and sustainable return serve as development tools?", documento de trabajo para la Mesa 1 del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, 9 a 11 de julio, Bruselas, [http://www.migrationpolicy.org/research/MPI-GlobalForum\\_circularmigration.pdf](http://www.migrationpolicy.org/research/MPI-GlobalForum_circularmigration.pdf).

**Kanbur, R. y A.J. Venables**

2005 "Spatial Inequality and Development – Overview of UNU-WIDER Project", documento de trabajo No. 23, Department of Applied Economics and Management, Cornell University, Ithaca, Nueva York.

**Khan, I.A. y J. Seeley (Eds.)**

2005 *Making a Living: the livelihoods of the rural poor in Bangladesh*, University Press, Dhaka.

**Kielland, A. y I. Sanogo**

2002 "Burkina Faso: Child Labor Migration from Rural Areas", Banco Mundial, Washington, D.C.

**Konseiga, A.**

2005 "New Patterns in the Human Migration in West Africa", Centro de Investigaciones para el Desarrollo (ZEF), Universidad de Bonn, [http://www.zef.de/module/register/media/a127\\_New%20patterns%20in%20the%20Human%20migration%20in%20West%20Africa.pdf](http://www.zef.de/module/register/media/a127_New%20patterns%20in%20the%20Human%20migration%20in%20West%20Africa.pdf).

**Mafukidze, A.**

2006 "Discussion of Migration and Migration Patterns and Flows in Africa" en C. Cross, D. Gelderblom, N. Roux y J. Mafukidze (Eds.), *Views On Migration in Sub-Saharan Africa*, Proceedings of an African Migration Alliance Workshop, Departamento de Desarrollo Social, HSRC Press, Ciudad del Cabo, 25-47.

**Maguid, A.**

2007 "Migration Policies and Socioeconomic Boundaries in the South American Cone" en A. Pécoud and P. de Guchteneire (Eds.), *Migration without Borders. Essays on the Free Movement of People*, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y Berghahn Books, París/Nueva York, 259-280.

- Maltoni, B.**  
2006 *Review of Labor Migration Dynamics in Cambodia*, septiembre, OIM, Phnom Penh, Camboya, <http://www.iom-seasia.org/resource/pdf/LMReport26OCT.pdf>.
- Mazzali, A., A. Muliro, A. Zarro y M. Zupi**  
2006 *"It's our Problem too: Views on African Migration and Development"*, Major outcomes of an International Workshop, a Multidisciplinary Delphi Consultation and Interviews, Proyecto CeSPI-SID.
- Mosse, D.**  
2002 *"Brokered Livelihoods: Debt, Labour Migration and Development in Tribal Western India"*, *Journal of Development Studies*, 38(5): 59-88.
- Munshi, K. y M. Rosenzweig**  
2005 *"Why is Mobility in India so Low? Social Insurance, Inequality, and Growth"*, julio, Bureau for Research and Economic Analysis of Development (BREAD), documento de trabajo No. 97, <http://ipl.econ.duke.edu/bread/papers/working/097.pdf>.
- Murphy, R.**  
2004 *"Migration in China"*, Background Note prepared for the Asia 2015 Migration Conference, 6 y 7 de marzo, Londres.
- Narasimha Reddy, D.**  
1990 *Rural Migrant Labour in Andhra Pradesh*, informe presentado a la Comisión Nacional del Trabajo Rural, Gobierno de la India.
- Oficina de Estadísticas de Ghana**  
2000 *"Report of Fourth Round"*, encuesta sobre el nivel de vida en Ghana (GLSS 4).
- Okali, D., O. Enoch y J. Olawoye**  
2001 *"The Case of Aba and its Region, South-Eastern Nigeria"*, documento de trabajo No. 4, Rural-Urban Interactions and Livelihood Strategies Series, International Institute for Environment and Development (IIED), Londres.
- Olsen, W.K. y R.V. Ramanamurthy**  
2000 *"Contract Labour and Bondage in Andhra Pradesh (India)"*, *Journal of Social and Political Thought*, 1(2) (junio), <http://www.yorku.ca/jspot/2/wkolsenrvramana.htm>.
- Peberdy, S. y J. Crush**  
1998 *"Trading Places: Cross-border traders and the South African informal sector"*, Migration Series No. 6, Proyecto para las Migraciones en el África Meridional, Ciudad del Cabo, Sudáfrica y Kingston, Canadá.
- 2001** *"Invisible Trade, Invisible Travellers: The Maputo Corridor Spatial Development Initiative and Informal Cross-border Trading"*, *South African Geographical Journal*, 83(2): 115-123.
- Pécoud, A. y P. de Guchteneire**  
2005 *"Migration without borders: an investigation into the free movement of people"*, Global Migration Perspectives No. 27, abril, Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, Ginebra, <http://www.gcim.org/attachements/GMP%20No%2027.pdf>.
- Pellegrino, A.**  
2006 *"La Migración en América del Sur"*, Programa de Población, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República del Uruguay.
- Piekie, F.N.**  
2004 *"Chinese Globalization and Migration to Europe"*, documento presentado en el Seminario de Investigaciones, Center for Comparative Immigration Studies (CCIS), 9 de marzo, Universidad de California, San Diego, <http://www.ccis-ucsd.org/publications/wrkg94.pdf>.
- Posel, R.**  
2004 *"Have Migration Patterns in Post-Apartheid South Africa Changed?"*, *Journal of Interdisciplinary Economics*, 15 (septiembre): 277-292.
- Quisumbing, A.R. y S. McNiven**  
2005 *"Migration and the Rural-Urban Continuum: Evidence from the Rural Philippines"*, Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria (IIPA), División de Consumo de Alimentos y Nutrición, documento de debate 197, octubre, Washington, D.C., <http://www.ifpri.org/divs/fcnd/dp/papers/fcndp197.pdf>.
- Ramachandran, S.**  
2005 *"Indifference, impotence and intolerance: transnational Bangladeshis in India"*, Global Migration Perspectives No. 42, septiembre, Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, Ginebra, <http://www.gcim.org/attachements/GMP%20No%2042.pdf>.



**Ratha, D. y W. Shaw**

2007 *"South-South Migration and Remittances"*, 19 de enero, Grupo de Estudio de las Perspectivas de Desarrollo, Banco Mundial, Washington, D.C., <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/South-SouthmigrationJan192006.pdf>.

**Sander, C. y S.M. Maimbo**

2003 *"Migrant Labor Remittances in Africa: Reducing Obstacles to Developmental Contributions"*, serie de documentos de trabajo No. 64, Región de África, noviembre, Banco Mundial, <http://www.worldbank.org/afr/wps/wp64.htm>.

**Serageldin, M., Y. Cabbanes, E. Solloso y L. Valenzuela**

2004 *"Migratory Flows, Poverty and Social Inclusion in Latin America"*, World Bank Urban Research Symposium, febrero, Center for Urban Development Studies, Universidad de Harvard, Cambridge, MA, <http://www.worldbank.org/urban/symposium2003/docs/papers/serageldin.pdf>.

**Sharpe, A., J-F. Arsenault y D. Ershow**

2007 *The Impact of Interprovincial Migration on Aggregate Output and Labour Productivity in Canada, 1987-2006*, noviembre, Centro para el Estudio de los Niveles de Vida (CSLS), Ottawa, <http://www.csls.ca/reports/csls2007-02.pdf>.

**Song, L.**

2004 *"East Asian Experience: China"*, mimeografía, Universidad Nacional de Australia, Canberra.

**Van der Geest, K.**

2003 *"Rural migration and livelihood security in Ghana"*, International Workshop on Migration and Poverty in West Africa, 13 y 14 de marzo, Universidad de Sussex, Brighton, Reino Unido,

**Zohry, A.**

2005 *"Interrelationships between Internal and International Migration in Egypt: A Pilot Study"*, julio, Development Research Centre on Globalisation, Migration and Poverty, Universidad de Sussex, Brighton, Reino Unido, [http://www.migrationdrc.org/publications/research\\_reports/AymanReport.pdf](http://www.migrationdrc.org/publications/research_reports/AymanReport.pdf).

**Zachariah, K.C. y S. Irudaya Rajan**

2005 *"Unemployment in Kerala at the turn of the century: Insights from CDS Gulf migration studies"*, documento de trabajo No. 374, agosto, Centre for Development Studies (CDS), Tiruvanthapuram, Kerala, India, [http://www.cds.edu/download\\_files/374.pdf](http://www.cds.edu/download_files/374.pdf).



## LA MIGRACIÓN IRREGULAR\*

## CAPÍTULO 8

## 1. Introducción

Sin duda alguna, la migración irregular es una de las cuestiones que más debates suscitan en el ámbito de la gestión de la migración, trátase de deliberaciones políticas, conferencias sobre gestión de la migración o artículos en las primeras páginas de los diarios. No es, en modo alguno, un fenómeno reciente, aunque hay razones para creer que su magnitud y complejidad son mayores desde que la migración empezó a atraer la atención concertada de los gobiernos y las organizaciones internacionales a comienzos del decenio de 1970. Debido, en gran medida, a las inquietudes relacionadas con los problemas a que hacían frente los migrantes irregulares, la Conferencia Internacional del Trabajo, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), aprobó el Convenio relativo a las migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes, 1975 (No. 143).<sup>1</sup> Esas mismas inquietudes fueron tema importante de las deliberaciones

que condujeron a la aprobación de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares en 1990.<sup>2</sup> Los gobiernos, por su parte, realizaron una ingente labor de formulación de legislación y políticas para frenar la migración irregular, incluidos programas de regularización de esa situación, que algunos consideran soluciones adecuadas, mientras otros opinan que hacen poco más que invitar a una mayor reflexión sobre las entradas no autorizadas.<sup>3</sup>

Como corolario de los casi 40 años en que la cuestión de la migración irregular es foco de atención, se dispone de un considerable volumen de trabajos de análisis y experimentación, pero no hay indicaciones de que el fenómeno esté desapareciendo, o de que las condiciones de vida y de trabajo de los migrantes irregulares hayan mejorado sustancialmente.

El presente Capítulo empieza con un breve examen de la terminología y los métodos de medición de la migración irregular. Enseguida procede a identificar

\* El presente Capítulo ha sido elaborado por Graziano Battistella, Director, Scalabrini International Migration Institute (SIMI), Roma, Italia.

<sup>1</sup> Conocido también por su título abreviado, Convenio sobre los Trabajadores Migrantes (Disposiciones Complementarias), 1975 (No. 143). El texto del Convenio puede consultarse en ILOLEX, la base de datos de la OIT sobre las normas internacionales del trabajo, en <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>.

<sup>2</sup> Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 18 de diciembre de 1990. El texto de la Convención puede consultarse en el sitio Web de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, <http://www.2ohchr.org/english/law/cmw.htm>. Véase también el Recuadro 13.1.

<sup>3</sup> Para algunos ejemplos de recientes programas de regularización, véase la exposición que figura en la Sección 6.6 y el Capítulo 11.

algunos factores determinantes básicos de la migración irregular. Ofrece después un panorama general de los actuales patrones de desplazamiento entre distintas regiones del mundo, y concluye con un somero examen de las estrategias de política que se aplican comúnmente para el control de la migración irregular.<sup>4</sup>

## 2. La Migración Irregular: Hacia una Convergencia de Terminología

Conviene precisar algunos puntos sobre la terminología para establecer la dimensión del fenómeno bajo estudio en este Capítulo. En el transcurso de los años se han propuesto y examinado muchos términos descriptivos, a menudo en acaloradas discusiones. Algunos de ellos son migración “ilegal”, migración “de indocumentados” y migración “no autorizada”, cada uno con sus defensores y detractores en la literatura sobre la migración. Sin embargo, parece

estar surgiendo cierto grado de convergencia en cuanto a la utilización de migración irregular como el término más apropiado para referirse a los migrantes cuyo estatuto no se ajusta, por una razón u otra, a las normas del país en que residen.<sup>5</sup> El término “irregular” puede referirse, entre otras cosas, a condiciones de entrada, de permanencia o de trabajo, incluida la posesión de los documentos pertinentes. En la mayoría de los casos, la irregularidad se determina con referencia a las normas del país de destino o de tránsito, aunque investigaciones recientes han demostrado que la irregularidad es un concepto con múltiples facetas, que generalmente no se reflejan en las respuestas normativas (véase el Recuadro 8.1). Los países de origen que cuentan con legislación específica en materia del trabajo de sus ciudadanos en el extranjero también pueden considerar que estos últimos están en situación irregular si no cumplen con sus disposiciones.

<sup>4</sup> Véase también el Capítulo 11 para un examen más amplio de algunas de estas estrategias normativas.

<sup>5</sup> Para un examen de la definición de migrante irregular, véase Guild (2004). El término se adoptó oficialmente en virtud de la Resolución N° 3449 (XXX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 9 de diciembre de 1975.

### Recuadro 8.1

#### Espacios de (I)legalidad Impugnados

Los debates sobre las políticas relativas a la ilegalidad de la inmigración y el trabajo de los migrantes suelen basarse en sencillas dicotomías conceptuales, como “legal/ilegal”, “regular/irregular”, “autorizado/no autorizado” o “con documentos/sin documentos”. Sin embargo, los marcos jurídicos que rigen la inmigración, la residencia y el trabajo de los migrantes en la mayoría de los países de destino suelen ser bastante más complicados. Eso significa que, en la práctica, en lugar de una dicotomía claramente definida, se crean “espacios de (i)legalidad”. Los espacios de (i)legalidad son impugnados, particularmente cuando hay leyes de inmigración complejas que están en conflicto con una situación de mercados laborales flexibles.

En el Reino Unido, donde la flexibilidad es el elemento central de las políticas gubernamentales del mercado laboral, hay actualmente más de ochenta tipos distintos de estatutos de entrada e inmigración. Cada tipo de estatuto de inmigración guarda vinculación con determinadas condiciones. Por ejemplo, la entrada con visado de estudiante – la categoría más numerosa de personas no pertenecientes a la Unión Europea (UE) que ha sido admitida en los últimos años – permite trabajar legalmente 20 horas durante los meses de estudio y a tiempo completo en época de vacaciones. Los migrantes con permiso para trabajo autónomo (un tipo de “visado para negocios”) no pueden trabajar como empleados. Las “*au pairs*” no pueden trabajar fuera de sus familias de acogida, y así sucesivamente.

La complejidad de esas normas y condiciones significa que hay un número potencialmente importante de migrantes que son residentes legales (es decir, tienen “autorización para permanecer en el Reino Unido”), pero trabajan al margen de las restricciones de empleo vinculadas a su estatuto de inmigración. Con el fin de tener en cuenta este espacio impugnado de la (i)legalidad, se ha introducido el concepto de “semicumplimiento”.

Es conveniente hacer una distinción entre tres niveles de cumplimiento. Los migrantes en **situación de cumplimiento** son residentes legales y trabajan cumpliendo plenamente las restricciones laborales vinculadas a su estatuto de inmigración. Los migrantes en **situación de incumplimiento** son los que no tienen derecho a residir en el país de acogida (es decir, los “residentes ilegales”). El **semicumplimiento** indica una situación en la que los migrantes son residentes legales pero trabajan en violación de algunas de las restricciones laborales vinculadas a su estatuto de inmigración, o de todas ellas.

La categoría de semicumplimiento – el “espacio entre” la legalidad estricta y la (i)legalidad – es sumamente amplia y comprende una gran variedad de violaciones de las condiciones de trabajo vinculadas al estatuto de inmigración de los migrantes, con distintos grados de severidad. Considérese el caso de cuatro titulares de visados de estudiante que trabajan 20, 21, 25 y 40 horas a la semana, respectivamente, en el Reino Unido. Indudablemente hay una gran diferencia – en términos del grado de violación de las restricciones de trabajo asociadas al estatuto de inmigración – entre un estudiante que trabaja 21 horas semanales y un estudiante que trabaja 40 horas a la semana. El debate con respecto a dónde y cómo debe trazarse la línea divisoria entre el semicumplimiento y la falta de cumplimiento – o, de hecho, entre el cumplimiento y el semicumplimiento – puede estar muy politizado o basarse en criterios personales. Distintos interlocutores pueden trazar la línea en distintos lugares, lo que ilustra el modo en que la ilegalidad se “construye socialmente”.

Las leyes nacionales – y la popular dicotomía entre lo que es legal o ilegal en los debates sobre las políticas – no suelen hacer una distinción entre semicumplimiento e incumplimiento. En el Reino Unido, toda acción que viole las condiciones vinculadas al estatuto de migrante da lugar a que el migrante pueda ser retirado del país y a la aplicación de sanciones al empleador. Sin embargo, un estudio basado en una encuesta y entrevistas a fondo con más de 600 migrantes y más de 300 empleadores de Europa Oriental, efectuadas en abril de 2004<sup>1</sup>, reveló que tanto los migrantes como los empleadores consideran que el semicumplimiento es distinto del incumplimiento. Muchos de los entrevistados consideraban que estaban incurriendo en una “distorsión” y no en una “violación” de las normas. (“En algunos casos efectivamente nos apartamos algo de las normas... se trabaja un par de horas más, usted sabe, forzamos un poco las cosas, etc.”, dice el empleador de un titular de visado de estudiante en el sector de la hostelería). Aunque algunos migrantes en esa situación enfrentan dificultades semejantes a las que tienen los residentes ilegales, otros perciben el semicumplimiento como una forma de lograr el acceso al mercado laboral, que es preferible a la entrada ilegal o a la permanencia tras haber expirado el plazo autorizado de sus visados. Desde el punto de vista del empleador, el semicumplimiento suele percibirse como una manera de evadir las complejas leyes de inmigración del Reino Unido para atender a las necesidades del mercado laboral flexible.

Si los gobiernos tienen la seria intención de comprender y abordar lo que típicamente se describe como “migración ilegal”, tienen que ir más allá de la simple dicotomía “legal/ilegal” y reconocer los espacios de (i)legalidad en el marco del trabajo de los migrantes. De otro modo, las políticas y los debates públicos corren el riesgo de distanciarse cada vez más de las prácticas reales de los empleadores y migrantes. Un enfoque más matizado del estudio de los diversos tipos de ilegalidad podría contribuir también a que el debate se alejara de la postura que considera la ilegalidad como un “problema” social que es preciso eliminar, para aplicar análisis y políticas que consideren la ilegalidad como un fenómeno de facetas múltiples que puede tener complejas consecuencias, no todas las cuales son tan problemáticas o poco convenientes como generalmente se supone.

#### Note:

<sup>1</sup> Las entrevistas fueron parte de un proyecto de investigación denominado *Changing status, changing lives? The socio-economic impact of EU enlargement of low wage migrant labour in the UK*, a cargo de Bridget Anderson, Martin Ruhs, Sarah Spencer y Ben Rogaly.

**Fuente:** MMartin Ruhs y Bridget Anderson, *Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS)*, Universidad de Oxford, Reino Unido.

Habida cuenta del tema central del Informe sobre las Migraciones en el Mundo en 2008, a saber, la movilidad laboral, cabría esperar que se intentara la identificación en términos estadísticos precisos de aquellos migrantes respecto de los cuales pueda demostrarse que su situación de irregularidad está

vinculada a la participación activa en el empleo. Sin embargo, la escasez de datos en esa esfera y la inexistencia de bases de datos fiables lo impiden. Los migrantes irregulares no tienen una motivación principal única. Algunos desean la reunificación de la familia, otros se desplazan para solicitar

asilo y protección. Sin embargo, existen buenas razones para creer que casi todos ellos comparten una preocupación que tiene que ver con el empleo remunerado. Si han de establecerse distinciones explicativas, convendría más bien determinar los vínculos y las diferencias conceptuales entre la migración irregular, por un lado, y el contrabando y la trata de personas, por el otro.

De conformidad con el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, de 2000,<sup>6</sup> por “tráfico ilícito de migrantes” se entiende

la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado Parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero o algún otro beneficio material (apartado a) del artículo 3).

La trata de personas es otro proceso que contribuye a las corrientes de migración irregular, sobre todo con fines de trabajo, y se caracteriza por su carácter de explotación y por hacer caso omiso de los derechos humanos de los migrantes. El Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000), define la trata de personas como:

(l) la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de

explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos (apartado a) del artículo 3).

A los fines de esa definición, el consentimiento dado por la víctima de la trata de personas no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios identificados, y “la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un niño con fines de explotación” se considerará “trata de personas” incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados (apartados b), c) y d) del artículo 3). Como se desprende de esa definición y, en realidad, del propio título del Protocolo, muchas formas de trata de personas afectan principalmente a mujeres y niños, que casi siempre sufren abuso sexual o explotación laboral, aunque también pueden ser objeto de trata con fines de matrimonio forzoso o delincuencia. Las víctimas de la trata están expuestas al abuso físico y psicológico, a la negación de los derechos humanos y laborales y suelen encontrarse en una relación forzosa y no voluntaria con los traficantes, lo que da lugar al endeudamiento con los servicios de inmigración y servicios de colocación laboral. En el Recuadro 8.2. se describe una perspectiva del ámbito de la trata con fines de trabajo forzoso de hombres, mujeres y niños, extrapolada de los datos que figuran en la Base de Datos Mundial de la Organización Internacional para las Migraciones relativa a la Trata de Personas.

<sup>6</sup> Resolución A/RES/55/25 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 15 de noviembre de 2000. La Convención y sus Protocolos pueden consultarse en el sitio Web de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, [http://www.unodc.org/pdf/crime/a\\_res\\_55/res5525e.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/a_res_55/res5525e.pdf).

## Recuadro 8.2

### La Trata de Personas con Fines de Trabajo Forzoso

Ningún debate sobre el lugar que ocupa la migración laboral en una economía mundial en evolución estará completo sin una reflexión sobre el fenómeno de la trata de personas.<sup>1</sup>

Tradicionalmente, las actividades y las políticas nacionales e internacionales para luchar contra la trata de personas han tenido por objeto combatir ese fenómeno, abordando para ello el lado de la oferta, o lo que podría denominarse las causas básicas de la trata de personas en los países de origen, incluidas la desigualdad económica, la discriminación por motivo de sexo, la violencia y la falta de oportunidades de migración por canales seguros y legales. Sin embargo, en el plano internacional se reconoce cada vez más que debe prestarse también una detenida atención a las causas básicas en los países de destino, y sobre todo a la demanda de mano de obra barata y sin protección.

La migración irregular, y particularmente la trata de personas para cualquier forma de explotación, no pueden separarse del proceso de globalización en general y de la orientación hacia una economía de carácter más global. Han surgido nuevos mercados laborales, que crean otras oportunidades de empleo en todo el mundo para los trabajadores calificados y menos calificados, tanto hombres como mujeres. Pero ese crecimiento económico no ha corrido parejo con la disponibilidad de canales de migración seguros, humanos y ordenados, que faciliten y satisfagan esa demanda de mano de obra. La tensión entre la creciente necesidad de mano de obra y servicios, por un lado, y las muy escasas oportunidades de migración por las vías regulares, por el otro, crea la posibilidad concreta de que los intermediarios puedan intervenir y obtener utilidades. Esos intermediarios son los traficantes de seres humanos, que someten a los trabajadores migrantes a explotación, abuso y penurias, especialmente a los que están en situación irregular y que, por lo tanto, son los más vulnerables.

Es sólo recientemente que se ha empezado a dedicar la atención necesaria a la trata de personas con fines de explotación no sexuales, así como a los hombres y niños víctimas. Los traficantes de seres humanos explotan a sus víctimas en una serie de sectores laborales, generalmente no estructurados, que están menos sujetos a las inspecciones oficiales del trabajo, incluidos los de la construcción, la agricultura y la elaboración de alimentos, la pesquería, el trabajo doméstico y la atención de otras personas, la hostelería y el espectáculo. Mujeres, hombres, niños y niñas también son víctimas de operaciones de trata con el propósito de obligarlos a practicar la mendicidad y a cometer delitos menores.

Aunque es difícil obtener cifras precisas sobre el número de personas que son objeto de trata cada año, dado el carácter clandestino del fenómeno, de conformidad con una de las estimaciones, en términos globales hay por lo menos 2,45 millones de personas que realizan trabajo forzoso a consecuencia de la trata de personas interna o internacional (Belser et al., 2005).<sup>2</sup> Es evidente que un considerable número de hombres y mujeres migrantes están siendo explotados y que sus derechos humanos son violados por los traficantes de personas. La trata de menores con fines de explotación sexual y laboral sigue existiendo también en dimensiones alarmantes.

Si se quiere combatir la trata de personas en todas sus formas de explotación laboral, será necesario combatir también la demanda de mano de obra barata, sin protección y generalmente en situación irregular. Es preciso que las actividades laborales del sector no estructurado y no reglamentado estén bajo la protección de las leyes laborales, de manera que se protejan los derechos de todos los trabajadores. Y, por último, aunque no por ello menos importante, la demanda de trabajadores migrantes debe atenderse a través de canales migratorios seguros, humanos y ordenados, y políticas de gestión de la migración entre países de origen y países de destino que protejan plenamente los derechos de todos los migrantes.

#### Información sobre la Base de Datos Mundial de la OIM relativa a la Trata de Personas

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM), ha constituido una Base de Datos Mundial relativa a la Trata de Personas como instrumento único para facilitar la recopilación de información y la vigilancia de la ayuda que presta la Organización para el retorno y la reintegración de las víctimas de la trata (de seres humanos). Es la mayor base mundial de datos primarios sobre casos registrados de víctimas de trata, y sólo contiene datos primarios sobre víctimas de más de 80 nacionalidades en más de 90 países de destino. A finales de diciembre de 2007, la base de datos contenía información sobre 12.681 casos registrados de víctimas de trata que habían recibido ayuda de la OIM, entre las que se contaban 10.510 mujeres (83%) y 2.169 hombres (17%) (Cuadro 8.1).<sup>3</sup> Las personas que reciben la ayuda de la OIM pertenecen a todos los grupos de

edades, y sólo poco menos de la mitad del total de esas personas tenía edades comprendidas entre los 18 y 24 años en la fecha de la entrevista, siendo aproximadamente una quinta parte menores de 18.

Aunque la mayoría de las personas que reciben la ayuda de la OIM son mujeres que han sido objeto de trata con fines de prostitución y otras formas de explotación sexual (8.326 casos hasta la fecha), los programas de ayuda de la OIM para el retorno y la reintegración no se centran exclusivamente en la trata con fines de explotación sexual; también prestan ayuda a víctimas de trata a nivel nacional e internacional, que trabajan sometidas a explotación en sectores como la agricultura, la construcción, la elaboración de alimentos, el empleo doméstico y el cuidado de niños, la pesquería y la mendicidad, por citar sólo algunos.

**Cuadro 8.1:**

**Víctimas de la Trata de Personas que han Recibido Ayuda de la OIM, por Sexo y Tipo de Explotación, 1999-2007**

Tipo de Explotación	Sexo	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Explotación laboral	Mujeres	0	17	50	78	172	161	392	367	303	1.540
	Hombres	0	0	6	120	219	251	514	453	290	1.853
Explotación laboral y delitos menores	Mujeres	0	0	0	0	1	0	1	0	1	3
	Hombres	0	0	0	0	1	1	0	0	1	3
Delitos menores	Mujeres	0	0	0	9	13	22	32	8	5	89
	Hombres	0	0	0	0	4	7	3	1	2	17
Otros tipos de explotación	Mujeres	0	8	24	13	9	43	61	87	61	306
	Hombres	0	0	2	21	3	0	1	5	3	35
Explotación sexual	Mujeres	28	566	725	957	639	1.224	1.584	1.567	1.036	8.326
	Hombres	0	0	11	19	45	21	24	78	57	255
	No conocido	0	0	0	0	1	0	0	0	1	2
Explotación sexual y explotación laboral	Mujeres	0	0	0	7	27	48	69	52	43	246
	Hombres	0	0	0	1	0	2	0	1	2	6
<b>Total</b>		28	591	818	1.225	1.134	1.780	2.681	2.619	1.805	12.681

**Nota:**

\* Sobre la base de los casos registrados en la base de datos al 31 de diciembre de 2007.

**Fuente:** OIM, *Base de Datos Mundial sobre la Trata de Personas*.

Si bien no se les puede calificar fácilmente como una tendencia de por sí, dado que las actividades de la OIM de lucha contra la trata de personas se encuadran en proyectos específicos<sup>4</sup>, cabe señalar que las misiones en el terreno de la OIM prestan una labor de ayuda cada vez mayor a las personas objeto de trata con fines de explotación laboral (3.393 casos), y que hay también un mayor número de hombres víctimas de esas operaciones (2.169 casos). Por ejemplo, la OIM ha prestado ayuda para el retorno y la reintegración a ucranianos objeto de trata hacia Rusia con fines de explotación laboral. En la Base de Datos Mundial relativa a la Trata de Personas, de la OIM, el mayor grupo de personas objeto de trata con fines de trabajo forzoso está constituido por las que se dirigen a la Federación de Rusia, entre las cuales los nacionales de Ucrania y Bielorrusia son los más numerosos.

Además, la OIM ha prestado ayuda a 2.046 víctimas de trata de personas, menores de 18 años en el momento de ser entrevistados. En su mayoría eran niñas objeto de trata con fines de explotación sexual; sin embargo, ha de señalarse que la OIM tiene un proyecto regional de lucha contra la trata de personas en Ghana que, a la fecha de publicación del presente Informe, había prestado ayuda a más de 500 menores (niños) víctimas de trata interna con fines de explotación en la industria pesquera.

**Notas:**

<sup>1</sup> Véase la Sección 2 para la definición de la trata de personas en el marco del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

<sup>2</sup> En el *Trafficking in Persons Report 2006* del Departamento de Estado de los Estados Unidos, se estima que entre 600.000 y 800.000 personas son objeto de trata a escala internacional todos los años. Otras organizaciones han dado a conocer cifras máximas y mínimas semejantes.

<sup>3</sup> Se carece de datos para dos de los casos.

<sup>4</sup> Además, como se ha señalado, la política y la práctica se han centrado predominantemente en la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual, por lo que podría decirse que ha existido un sesgo con respecto al número de víctimas de trata de personas identificadas en relación con la explotación sexual en comparación con el número de víctimas de trata identificadas en relación con la explotación laboral. Ese sesgo, a su vez, tiene repercusiones en la recopilación de datos.

### 3. Factores Determinantes de la Migración Irregular

En términos muy amplios, los factores determinantes de la migración irregular no son distintos de los que intervienen en la migración regular. Podría afirmarse que ambos tipos de desplazamiento son el resultado de distintas dinámicas sociales y económicas interrelacionadas que operan en nuestro mundo globalizado. Sin embargo, aunque por definición la migración regular procede a lo largo de canales abiertos y establecidos, la migración irregular intenta evadirlos. En ese sentido, la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (CMMI), señala atención a las limitaciones del significado de “mercado laboral mundial”<sup>7</sup>: profesionales altamente calificados, como los especialistas en la tecnología de la información o los profesionales del ámbito de la salud y los atletas de renombre mundial, pueden tener la posibilidad de desarrollar sus carreras profesionales en todo el mundo, pero “para la mayoría de las personas, y en la mayoría de las regiones del mundo, prevalecen los mercados laborales nacionales y las oportunidades de conseguir trabajo en otros países siguen siendo limitadas” (CMMI, 2005: 15, párrafo 22). Esa desigualdad entre la oferta y la demanda es uno de los factores subyacentes de los denominados “nexos” entre el asilo y la migración: la propensión de importantes números de migrantes irregulares a utilizar los procedimientos de asilo no a causa de una auténtica necesidad de protección, sino para tener acceso a otros países y a sus mercados laborales. Ese comportamiento es particularmente evidente cuando los sistemas de asilo se perciben como el mecanismo principal o el único medio oficial para decidir la entrada y la permanencia de extranjeros, por no existir ningún otro medio de acceso al mercado laboral.

Los canales de migración regular, en particular para la migración laboral, son definidos por las políticas de los países de destino, a veces, pero no siempre,

en consulta con los países de origen y con la ayuda de estos últimos (véase también el Capítulo 13). Son, en gran medida, una respuesta a la demanda de trabajadores extranjeros proveniente de los mercados laborales nacionales. Cuando la oferta a través de los canales establecidos no es igual a la demanda, entra en juego la dinámica de la migración irregular. Por ejemplo, en 2006 los empleadores italianos presentaron 520.000 solicitudes para contratación de trabajadores extranjeros, frente a 170.000 puestos de trabajo disponibles ofrecidos por decreto gubernamental (véase la Sección 5.1 *infra*).

Otra forma de evaluar la magnitud de la oportunidad, o de la demanda de migración irregular, consiste en examinar el funcionamiento de las economías no estructuradas, sus redes sociales subyacentes y, en última instancia, la industria de contratación de migrantes que les presta servicios. La economía no estructurada es el punto natural de inserción en la fuerza laboral para los migrantes que no pueden tener empleo regular por carecer de los documentos necesarios. De conformidad con Schneider (2004), la economía no estructurada como porcentaje del PIB oficial representó el 28,2 por ciento en Grecia, el 25,7 por ciento en Italia, el 22,0 por ciento en España y el 21,9 por ciento en Portugal en 2003 – países todos ellos que han aplicado reiteradamente programas de regularización. Sin embargo, el sector no estructurado no tiene un nivel de desarrollo parejo en todos los sectores económicos. Según estimaciones de tipo conservador del Instituto Nacional de Estadísticas de Italia (ISTAT, 2006), el 11,5 por ciento (2,7 millones) de los trabajadores empleados estaba en situación irregular en Italia en 2004; las cifras eran mucho más elevadas en el sector de los servicios (18,4%) y la agricultura (18,3%). Es importante señalar, sin embargo, que los migrantes representaban sólo un porcentaje muy modesto (4,5%) del mercado laboral no estructurado, en el que los nacionales en realidad eran la gran mayoría de quienes trabajaban en situación irregular.

<sup>7</sup> Véase el Capítulo 1 para un examen del “mercado laboral mundial”.



Las redes sociales están siempre vinculadas a la migración laboral irregular, ya que proporcionan a los migrantes la información y los contactos necesarios tanto para el ingreso no autorizado al país como para la posterior inserción en la fuerza de trabajo. Algunos estudios sostienen que las repercusiones de las redes sociales son limitadas en comparación con las de los empleadores (Krissman, 2005), pero hay suficientes pruebas en el sentido de que es muy escaso el desplazamiento irregular que podría tener lugar sin la información, asesoramiento, aliento y apoyo de familiares y amigos, aunque no es nada raro que estos últimos traten de explotar a quienes dependen de ellos.

Además de los familiares y amigos, hay otros sistemas estructurados de reclutamiento, con el suficiente grado de desarrollo que permite darles la denominación colectiva de industria de reclutamiento. Esa industria tiene una función omnipresente en el fenómeno de la migración irregular, desde la publicidad y el reclutamiento en el país de origen, pasando por los contactos con funcionarios de inmigración y empleados del sector del transporte, hasta la vinculación con intermediarios de migración, empleadores y redes sociales en el extranjero. Sin embargo, esto no supone que exista un sistema monolítico que supervise la migración irregular en todo el mundo. Más bien, hay una multiplicidad de intereses con fines de lucro que modifican sus configuraciones a su antojo, estableciendo y desmantelando frentes comerciales, iniciando las necesidades del mercado y reaccionando a dichas necesidades, y abriendo o cerrando las rutas migratorias en respuesta a los sistemas para hacer cumplir las leyes (Salt y Stein, 1997; Battistella y Asis, 2003).

#### 4. Mediciones de la Migración Irregular

Prácticamente todos los documentos de investigación sobre la migración irregular deploran la falta de datos fiables sobre el tema ya que, por su carácter mismo, elude los sistemas establecidos de recopilación de

información. Rara vez se dispone de estadísticas precisas y, en el mejor de los casos, sólo queda valerse de las estimaciones, y en el peor de los casos, de audaces hipótesis. Los datos suelen estar influenciados por la metodología utilizada y, a veces, por el programa de quienes informan sobre el tema.

Jandl (2004) y Massey y Capoferro (2004) exploran las limitaciones de los métodos de medición que con mayor frecuencia se utilizan, y de los que no se utilizan con tanta frecuencia. Los datos de los censos ofrecen información muy útil y amplia sobre las poblaciones de inmigrantes en general, ya que identifican el lugar de nacimiento y la ciudadanía de los entrevistados, pero no hacen distinción entre migrantes regulares e irregulares. Por lo tanto, deben aplicarse técnicas residuales muy complejas para llegar a estimaciones del contingente de migrantes irregulares, pero los resultados requieren una cuidadosa interpretación (Costanzo et al., 2004).<sup>8</sup> Los estudios intercensales tienen objetivos más definidos y se realizan con más frecuencia que los censos oficiales, pero al no basarse en muestras suficientemente amplias, no permiten llegar a conclusiones fiables en cuanto al volumen y la composición de la población migrante en situación irregular. Algunos, pero en ningún caso todos los países, tienen sistemas de registro o inscripción que exigen que las personas notifiquen a las autoridades sus fechas de llegada y de partida, y los cambios en su estado civil, pero no es probable que los migrantes irregulares se pongan en evidencia, por lo menos no hasta estar en condiciones de solicitar su regularización.<sup>9</sup> La comparación de los registros de llegadas y salidas parecería ser un medio relativamente sencillo y fiable de determinar el número de personas que se quedan en un país tras el vencimiento del plazo autorizado en sus visados. Sin

<sup>8</sup> Según estos cálculos, se estima que la población "residual" nacida en el extranjero, que vivía en los Estados Unidos, era de 3,77 millones en 1990 y 8,71 millones en 2000. Esas cifras incluyen a migrantes irregulares, a personas que residen legalmente en el país, pero que no están todavía incluidas en las cifras oficiales, y a personas que están en el país a la espera de que finalice el trámite de sus solicitudes de regularización.

<sup>9</sup> España podría ser una excepción, ya que inclusive los migrantes irregulares están inscritos en los municipios locales.

embargo, además de errores en la presentación de esa información, hay muchos países que no exigen controles de salida (por ejemplo, los Estados Unidos los suprimieron en 1957), y la comparación de registros puede ser un ejercicio oneroso tanto en términos de tiempo como de dinero.<sup>10</sup> Massey y Capoferro (2004) sugieren la utilización de etnoencuestas, en las que se combinan métodos cuantitativos y cualitativos con técnicas etnográficas y encuestas. Las bases de datos resultantes son indudablemente ricas en información, pero subsiste la duda en cuanto a que verdaderamente puedan dar lugar a una mejor aproximación del número de migrantes irregulares en un determinado país.<sup>11</sup>

La Unión Europea (UE) ha establecido un Centro de Información, Reflexión e Intercambio en materia de Cruce de Fronteras Exteriores y de Inmigración (CIREFI, por su sigla en francés), que empezó a funcionar en 1995. Dicho Centro reúne datos sobre los migrantes irregulares, derivados de distintas operaciones administrativas, pero los resultados están sujetos a numerosas limitaciones, incluida la importante cuestión del grado en que son comparables las cifras entre los países participantes (Mitsilegas, 2004).<sup>12</sup> Las autoridades se fían cada vez más de los datos relativos a la expulsión de

extranjeros del territorio nacional, pero esos datos no indican si la salida fue forzosa o voluntaria, ni si la misma persona puede haber sido contada más de una vez.

Las estimaciones del número de migrantes irregulares basadas en las personas que permanecen en el país tras los procesos de regularización se han utilizado particularmente en Europa Oriental. Una ventaja de ese tipo de datos es que se refieren al contingente de migrantes irregulares presentes en el territorio, y que contienen una multitud de datos cualitativos. Evidentemente, esa medición no incluye a los migrantes que no reúnen los requisitos para regularización, o que por alguna razón decidieron no aprovechar esa posibilidad. Un conjunto de datos semejante se obtiene de los ejercicios de inscripciones en gran escala, como los que se han realizado frecuentemente en Asia. En el caso de las inscripciones, sin embargo, como las personas son invitadas a regresar a sus países ya sea inmediatamente, o después de un breve tiempo, es mayor el peligro de que no se presenten las personas que preferirían continuar en situación irregular, y existe también una mayor posibilidad de que la misma persona sea contabilizada en una posterior actividad de inscripción.

En vista de ese panorama un tanto sombrío, no es sorprendente que los especialistas en este ámbito se sientan renuentes a ofrecer poco más que rangos de magnitud o escales de posibilidades. Sobre la base de una encuesta nacional de empleadores, Piguett y Losa (2001) concluyeron, por ejemplo, que había entre 70.000 y 180.000 personas nacidas en el extranjero que trabajaban sin autorización en Suiza. Asimismo, el número estimado de migrantes no autorizados en Francia a fines del decenio de 1990 fluctuaba entre 140.000 y 500.000 (Delaunay y Tapinos, 1998).

A escala mundial, las estimaciones de la OIT consideran que los migrantes irregulares representan entre el 10 y el 15 por ciento del contingente y de las

<sup>10</sup> En la "zona de Schengen", aplicable por el momento a 25 de los 27 Estados miembros de la UE así como a Islandia y Noruega, los pasaportes de todos los nacionales de terceros países deben ser sellados a la entrada y a la salida, lo que debe facilitar la detección de las personas que han excedido su autorización de visado, así como la magnitud del problema. Véase el Reglamento 562/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2006 por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de Fronteras Schengen), OJ 2006 L 105/1.

<sup>11</sup> Véase también el Capítulo 9 para un examen de las diversas fuentes de datos sobre la migración irregular.

<sup>12</sup> Sin embargo, el 11 de julio de 2007, el Consejo de Ministros de la UE y el Parlamento Europeo aprobaron el Reglamento (CE) No. 862/2007 sobre las estadísticas comunitarias en el ámbito de la migración y la protección internacional (OJ 2007 L 199/23), que establece normas comunes en materia de recogida y elaboración de estadísticas comunitarias sobre, entre otras cosas, la inmigración hacia los territorios de los Estados miembros, y desde ellos, incluidos los nacionales de terceros países a los que se haya denegado la entrada al territorio del Estado miembro, los que se encuentren presentes ilegalmente y el número de nacionales de terceros países indocumentados a los que se les imponga la obligación de abandonar el país (o que hayan abandonado de hecho) el territorio del Estado miembro concernido (artículos 1, 5 y 7).

corrientes totales de migrantes (OIT, 2004),<sup>13</sup> aunque esas cifras medias evidentemente ocultan grandes variaciones regionales o nacionales.

## 5. Las Corrientes y las Tendencias de la Migración Irregular

Cualquier intención de identificar rutas y patrones claros en las corrientes de migración irregular se evapora rápidamente frente a la diversidad de posibilidades que ofrece un mundo cada vez más móvil. Los mapas que intentan trazar esas rutas suelen parecer intrincadas marañas de flechas y puntos, cuya comprensión no es nada fácil. Sin embargo, es cierto, particularmente en el caso de los migrantes irregulares, que el proceso migratorio depende de la información y que los mediadores desempeñan un papel crucial. Aunque no siempre es posible identificar rutas claras, algunas ciudades y cruces fronterizos se han convertido en centros que ofrecen una gran cantidad de información sobre cómo organizar una travesía. Los contrabandistas establecen sus operaciones en esos lugares para ofrecer paquetes de viajes y, por lo general, la garantía de uno o varios intentos adicionales en caso de que el primero fracase.

Considerando las dificultades y limitaciones de la elaboración de informes sobre las corrientes de migración irregular según las rutas y centros – y teniendo presente que un gran porcentaje de migrantes regulares adquieren ese carácter tras su llegada a través de un punto de entrada legal – en la presente Sección se intenta ofrecer un panorama general de los esquemas de desplazamiento discernibles a lo largo de zonas geográficas que no corresponden a sistemas migratorios estrictamente definidos, pero representan zonas de mayor o menor actividad intensiva.

### 5.1 Europa Meridional – Acceso Irregular por Mar

Los países de Europa Meridional fueron la fuente de grandes corrientes migratorias de salida durante casi dos siglos en la etapa del desarrollo industrial de Europa y América del Norte. Posteriormente, cuando las economías de esos países avanzaron hacia la fase postindustrial a comienzos del decenio de 1970, se convirtieron en el principal destino de las nuevas migraciones, primero desde África, luego desde Europa Oriental y América Latina. Tras la caída del muro de Berlín, Alemania pasó a ser el país con la mayor inmigración neta en Europa (casi el 70 por ciento del total) con la llegada de los *Aussiedler*<sup>14</sup> y de los solicitantes de asilo. Desde 1998, España es el país con la mayor inmigración neta en la UE, representando el 35 por ciento en 2003, seguida de Italia con el 28 por ciento, mientras que Alemania ocupa ahora el cuarto lugar, después del Reino Unido (Comisión Europea, 2005). La transformación de Portugal en destino neto de los migrantes empezó recién en 1998.

Dado que la migración irregular es un componente de las corrientes migratorias, no es sorprendente que Europa se haya convertido también en un importante destino de la migración irregular. Los principales puntos de entrada están en las regiones del sur y el sudeste del continente. África Septentrional, durante largo tiempo una importante región de origen, es ahora también una región de tránsito importante. La corta distancia hacia la zona continental o las islas que forman parte de los países europeos, y la industria del contrabando de personas, que está cada vez más organizada, tienen más fuerza que los posibles peligros de un viaje por mar. Sobre la base de datos de arrestos, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2006) estima que por lo menos 200.000 migrantes irregulares entran a Europa provenientes de África todos los años. Sin

<sup>13</sup> “La información obtenida de programas de regularización y otras fuentes parece indicar que entre el 10 y el 15 por ciento de los migrantes se encuentran en situación irregular” (OIT, 2004: 11, párrafo 37, citando a Hatton y Williamson (2002)).

<sup>14</sup> Personas de ascendencia alemana, principalmente de Europa Central y Oriental y de la antigua Unión Soviética.

embargo, aunque la migración irregular desde África es la más prominente en términos de figuración en los medios de comunicación y número de tragedias, no es la fuente más importante de migrantes irregulares, ya que muchos migrantes irregulares ingresan por las fronteras terrestres orientales con visados válidos y luego, por distintas circunstancias, tales como la permanencia después de vencido el plazo autorizado o el trabajo sin autorización, caen en situación irregular (véase la Sección 5.6).

Los dos principales destinos de la migración irregular en Europa Meridional son España e Italia, países en los que el fenómeno no ha cedido ni ante los programas de regularización ni a las medidas reforzadas de interdicción en el mar.<sup>15</sup>

Sobre la base de las diferencias entre el número de extranjeros que figuran en las listas de los censos y el número de permisos de residencia concedidos, se estima que había más de un millón de migrantes no autorizados en España en 2003 (SOPEMI, 2004). Dos años después, casi 700.000 se inscribieron en un importante programa de regularización. La mayor parte de los migrantes irregulares en España son originarios de América Latina (con un 20 por ciento, los ecuatorianos son el grupo más numeroso, seguidos de los colombianos (8%) y bolivianos (7%)). También hay un gran número de personas de Europa Oriental, especialmente rumanos (17%), así como marroquíes (12%). La información derivada del ejercicio de regularización de 2005 reveló que el 59 por ciento de los migrantes eran hombres y el 41 por ciento eran mujeres. La mayoría de los solicitantes desempeñaban ocupaciones con un bajo nivel de calificaciones: el 32 por ciento eran trabajadores domésticos (83 por ciento de mujeres), el 21 por ciento trabajaba en la construcción (95 por ciento de hombres), el 15 por ciento trabajaba en la agricultura, el 10 por ciento

en servicios de atención de comidas a domicilio y el 5 por ciento en el comercio (Karaboytcheva, 2006).

Según datos proporcionados por el Ministerio del Interior de Italia, el número de llegadas no autorizadas por mar ha aumentado en casi un 50 por ciento desde 2003, alcanzando un total de 22.016 personas en 2006 (Caritas/Migrantes, 2007). Las cifras correspondientes a 2005 demuestran que el 96 por ciento de las llegadas se referían a hombres, con un desconcertante 7 por ciento de menores (Caritas/Migrantes, 2006). Para tener un Cuadro más realista de la dimensión de la migración irregular en Italia, se puede consultar la enmienda de 2006 del decreto que establece el número de permisos de residencia que se pueden conceder a nacionales de terceros países que poseen un contrato de trabajo en Italia. El número se limitaba a 170.000, pero 517.000 que estaban ya presentes y trabajando en Italia, presentaron solicitudes. La aprobación de otros 350.000 permisos de residencia<sup>16</sup> sitúa el volumen del contingente de migrantes irregulares que vivían en Italia en esa fecha en aproximadamente 500.000. Alrededor del 90 por ciento de las entradas estaba constituido por 10 nacionalidades, entre las cuales los migrantes de África Septentrional y el Oriente Medio eran los más numerosos, lo que subrayaba el hecho de que la proximidad geográfica seguía siendo uno de los principales factores que influían en la decisión de emigrar de manera irregular; los egipcios representan el grupo más numeroso (45%), seguidos de los marroquíes (15%), eritreos y tunecinos.

Portugal y Grecia se sitúan después de España e Italia como dos importantes países de entrada de migrantes irregulares en Europa Meridional. De conformidad con estimaciones del gobierno, Portugal tenía alrededor de 500.000 migrantes irregulares a fines de 2004, 30.000 de ellos provenientes del Brasil. Los resultados del proceso de regularización en Grecia indican que el número total de migrantes irregulares en abril

<sup>15</sup> Se tiene información en el sentido de que los patrullajes de la UE han contribuido a reducir considerablemente las entradas desde comienzos de 2007, aunque la Comisión Europea también ha pedido que se mejore la cooperación en la UE (EU business.com, 2007a, 2007b).

<sup>16</sup> *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* [Gaceta Oficial de la República de Italia], 147, No. 285, 7 de diciembre de 2006, pág. 13.

de 2006 podía haber alcanzado la cifra de 550.000, aunque menos de 200.000 presentaron solicitudes de regularización en esa época, posiblemente por el alto costo de los gastos de esa inscripción (1.176 euros por persona) y la complejidad del procedimiento.

El cruce del Mediterráneo ha sido siempre, y sigue siendo, la ruta principal de los migrantes para el ingreso irregular en Europa Meridional desde África. Esas actividades parecen persistir a pesar de que recientemente se ha dado carácter más estricto a las medidas de control. Sin embargo, en respuesta a ese refuerzo de las actividades de vigilancia e interdicción, han surgido otras rutas. Mientras que el tráfico se concentraba antes en el Estrecho de Gibraltar, a través de los enclaves de Ceuta y Melilla, la ruta a través de las Islas Canarias es ahora la preferida para continuar hacia España desde diversos puntos de partida a lo largo de las costas de África Septentrional. No obstante, en los primeros siete meses de 2007, el número de los migrantes interceptados en las Islas Canarias o cerca de ellas disminuyó en un 55 por ciento, situándose en 5.700 en comparación con 13.700 durante el mismo período en 2006. Esa disminución se ha atribuido, entre otras cosas, a un mayor control de parte de los países de partida y a las misiones de vigilancia llevadas a cabo por España de manera independiente, o en el marco de la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores (FRONTEX) (*Migration News Sheet*, septiembre de 2007).

Se han llevado a cabo, también, importantes operaciones de patrullaje a lo largo de la corta ruta que une las costas de Libia y Túnez con la isla de Lampedusa, el principal puerto de entrada de los migrantes irregulares que se dirigen a Italia desde África. Aunque el tránsito a lo largo de esa ruta disminuyó en un 4,5 por ciento en 2006 (*Corriere della Sera*, 5 de enero de 2007), es muy probable que los migrantes hayan optado por entrar en Europa por la ruta de las Canarias. Además, las operaciones

de patrullaje no han sido realmente eficaces en lo que respecta a limitar la presencia y el poder de los grupos delictivos organizados, que siguen manejando toda la operación y cobran entre 1.000 y 2.000 euros por persona para la travesía marítima de Libia hacia Italia (Moscarelli, 2008).

En ambas rutas hacia España e Italia, son incontables los migrantes que mueren en el camino. Si el número de migrantes irregulares sólo puede estimarse, el número de los migrantes que mueren en el trayecto a su lugar de destino es aún más incierto. Según la ONG denominada Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía, en 2004 se confirmó la muerte o la pérdida en el mar de 289 migrantes irregulares, pero algunas estimaciones señalan que el verdadero número de muertes en ese año podría aproximarse a 500. No obstante, alrededor de 1.200 a 1.700 migrantes que salieron de Mauritania en febrero y marzo de 2006 nunca llegaron a España y podrían haber perecido. Por último, el entonces Comisionado de la UE, Franco Frattini, señalaba que durante el verano de 2006 era probable que 3.000 personas hubieran perecido mientras cruzaban el Mediterráneo en su intento de llegar a Europa (Palidda y Cuttitta, 2007).

## 5.2 Europa Occidental – De la Situación Irregular a la Situación Regular y Viceversa

En comparación con las fronteras meridionales de Europa, los países de Europa Occidental parecen menos expuestos a la entrada en gran escala de migrantes irregulares, en particular los que ingresan sin documentos de manera clandestina. En el pasado, los países de la zona intermedia de Europa Central actuaban a modo de zona de amortiguación. Desde la ampliación de la UE, a 15 y ahora a 27 países, la función de amortiguación que anteriormente desempeñaban los países de Europa Central se ha vuelto un tanto más compleja. Ahora son Estados de primera línea en las fronteras exteriores de la UE y los principales proveedores de trabajadores migrantes para Europa Occidental.

En todos los países de Europa Occidental hay cierto número de migrantes irregulares, muchos de los cuales ingresaron con visado oficial para luego quedarse tras el vencimiento del plazo autorizado y trabajar sin permiso. Las cifras sobre migración irregular no se publican periódicamente, pero a nivel normativo se suele reconocer tanto la magnitud como la persistencia del problema. En Francia, en junio de 2006, el entonces Ministro del Interior, Nicolas Sarkozy, estimó que había entre 200.000 y 400.000 migrantes irregulares (PICUM, 2006). En abril de 2005, un informe sobre los “*sans-papiers*” en Suiza reveló que unas 900.000 personas vivían en el país sin autorización (Oficina Federal Suiza sobre Migración, 2005). En el Reino Unido, un informe del Ministerio del Interior estimó que el número de migrantes en situación irregular en 2001 era de 430.000, lo que parece indicar que el verdadero número podría ser como mínimo 310.000, y como máximo 570.000 (Woodbridge, 2005).

La participación de los migrantes irregulares en la economía, especialmente en la economía no estructurada, es un tema que se presta a grandes conjeturas, pero en general se reconoce que es de gran volumen, especialmente en la agricultura y en las industrias de la construcción y los servicios.

### 5.3 América del Norte – Centrando la Atención en la Frontera entre los Estados Unidos y México

La migración irregular es un problema que afecta, en particular, a los Estados Unidos, donde el número de migrantes irregulares sigue aumentando, a pesar de la aplicación de medidas legislativas para combatirla, que se iniciaron con la promulgación en 1986 de la Ley de Reforma y Control de la Inmigración, y las demás medidas de control establecidas de allí en adelante. La constante demanda de mano de obra en la economía estadounidense, la todavía pronunciada, aunque ahora reducida relación de 1:6 en el diferencial de ingresos entre los Estados Unidos

y México, la extensa frontera entre los dos países, las crecientes relaciones comerciales e industriales, la importante comunidad mexicana residente en los Estados Unidos (alrededor de 12 millones, que equivale aproximadamente al 10 por ciento de la población mexicana, la mitad de ellos tal vez en situación irregular)<sup>17</sup>, que cuenta con vastas redes sociales, son algunos de los factores determinantes de un fenómeno social que sigue siendo motivo de gran inquietud para los encargados de la formulación de políticas y para la opinión pública.

Las estimaciones del número de migrantes irregulares en los Estados Unidos generalmente concuerdan. Un informe del Departamento de Seguridad Interna de los Estados Unidos estimó que el número de migrantes irregulares era de 11 millones en enero de 2006, un aumento de 500.000 en comparación con el mes de enero del año anterior, mientras que un informe del *Pew Hispanic Center* (Passel, 2006) estima que eran entre 11,5 y 12 millones en marzo de 2006, dos terceras partes de ellos con una permanencia en el país de 10 años o menos. Un desglose por nacionalidad indica que seis millones son de México, 470.000 de El Salvador, 370.000 de Guatemala, 280.000 de la India, 230.000 de China, 210.000 de Corea del Sur, 210.000 de Filipinas, 180.000 de Honduras, 170.000 del Brasil y 160.000 de Viet Nam. En términos de ocupaciones, 7,2 millones, casi el 5 por ciento del total de trabajadores en los Estados Unidos, tenían empleo, con una importante presencia en algunas ocupaciones, como el trabajo agrícola (24%), la limpieza (17%), la construcción (14%) y la elaboración de alimentos (12%).

En cuanto a la modalidad de entrada, el *Pew Hispanic Center* estima que hasta un 50 por ciento de los migrantes irregulares podrían haber ingresado al país legalmente para quedarse tras el vencimiento

<sup>17</sup> Si no se indica de otro modo, las cifras relativas a la migración irregular en América del Norte provienen de la publicación trimestral en Internet de *Migration News*: <http://migration.ucdavis.edu/mn/index.php>.



de sus visados, mientras que el resto ingresó evadiendo de distintos modos la inspección en fronteras (escondidos en vehículos, viajando a pie por el desierto, navegando por el Río Grande). Tal vez alrededor de 250.000 a 350.000 personas se quedan tras la expiración del plazo autorizado en sus visados, lo cual es un ínfimo porcentaje de los 179 millones de admisiones sin carácter de inmigración, pero una importante contribución al contingente de migrantes irregulares. Un grupo específico de los que se quedan tras la expiración del plazo autorizado en sus visados está integrado por los titulares de la tarjeta de cruce de frontera (mexicanos y canadienses), que tienen autorización para permanecer por un máximo de 30 días en un perímetro de 40,25 Km. de la frontera (120,77 Km. en la frontera con Arizona), pero que no respetan ese requisito.

México no es únicamente el principal país de origen de los migrantes irregulares en los Estados Unidos (más de 450.000 por año), sino también un país de tránsito de la migración irregular de América Central y América del Sur. Esa corriente es más pronunciada desde el decenio de 1990. Asimismo, bajo presión de los Estados Unidos, México ha aumentado el número de arrestos y deportación de migrantes irregulares. En 2004, un total de 215.695 centroamericanos, la mitad de ellos arrestados en la región fronteriza de Chiapas, fueron deportados. De conformidad con el Instituto Nacional de Migración, las deportaciones aumentaron a 240.269 en 2005, para disminuir nuevamente a 167.437 en los primeros 10 meses de 2006. Dicha disminución podría ser señal de un descenso más general en la migración de América Central a América del Norte, pero algunos expertos señalan, por el contrario, el surgimiento de otras rutas y la utilización de métodos más eficaces para evitar la detección. La región de América Central y el Caribe no solamente es punto de origen de la migración irregular, sino también una región de tránsito, inclusive para personas que vienen de otros continentes, como los chinos.

En la frontera de 8.856,68 Km. de extensión entre los Estados Unidos y el Canadá (una tercera parte de ella con Alaska), se aplican niveles de seguridad cada vez más estrictos. Los Estados Unidos están utilizando un mayor número de agentes de patrullaje de fronteras, y el Canadá tiene previsto dotar de armas a sus agentes. El número de migrantes irregulares en el Canadá se estimaba en aproximadamente 200.000 en 2006, empleados particularmente en la construcción y en otros sectores de trabajo manual. El gobierno no tiene la intención de otorgarles amnistía como exigen algunos empleadores. Sin embargo, las demandas de los empleadores de un mayor número de trabajadores se atienden en cierta medida a través de la reciente ampliación del programa del Canadá para trabajadores migrantes (véanse los Capítulos 3 y 11).

#### **5.4 América Central y el Caribe – Movimientos Principalmente con Fines de Trabajo**

Dentro de la subregión de América Central también se registra un importante volumen de migración irregular.<sup>18</sup> Aproximadamente la mitad de los 500.000 trabajadores migrantes en Costa Rica están en situación irregular. Muchos de esos migrantes irregulares provienen de países vecinos, en particular Nicaragua (entre 65.000 y 100.000)<sup>19</sup> y se concentran principalmente en la agricultura,<sup>20</sup> pero también en otras formas de trabajo que requieren un bajo nivel de calificación, como la construcción, el turismo y el trabajo doméstico.

En el caso de la migración de haitianos, las políticas reforzadas de los Estados Unidos destinadas a proteger sus zonas costeras y aguas territoriales

<sup>18</sup> Algunos de esos desplazamientos se describen también en la Sección relativa a los trabajadores poco calificados y semicalificados que figura en el Capítulo 3.

<sup>19</sup> La mayor parte de esa migración responde, sin embargo, a la demanda de trabajo de temporada (OIM, 2001).

<sup>20</sup> Según datos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica, en 2002-2003 había 50.400 migrantes de temporada trabajando en la agricultura, de los cuales 40.900 (ó el 81 por ciento) eran indocumentados.



contra las incursiones durante el decenio anterior, han reducido el número de intentos de migrantes irregulares de llegar al Estado de Florida, por lo que la ruta de migración se ha trasladado hacia otras islas del Caribe, especialmente las Bahamas y la República Dominicana. Las estimaciones del número de migrantes haitianos en la República Dominicana varían entre 500.000 y 1,5 millones. Sin embargo, fuentes fiables indican que hay entre 500.000 y 700.000 haitianos viviendo en la República Dominicana, la mayoría sin visados válidos ni permisos de trabajo (Achieng, 2006).<sup>21</sup> Otros 40.000 a 50.000 haitianos, o descendientes de haitianos, viven en las Bahamas, y la mayoría realiza trabajos mal remunerados, que exigen un bajo nivel de calificación, en la agricultura/paisajismo, la construcción, el servicio doméstico y el comercio en el sector no estructurado (Fernández-Alfaro y Pascua, 2006). Redes de contrabandistas sacan partido de la demanda de mano de obra facilitando el traslado ilegal de migrantes irregulares desde Haití.

### 5.5 América del Sur – Fluctuación en las Políticas y en las Corrientes Migratorias

La migración en América del Sur se ha organizado tradicionalmente en torno a dos subsistemas: el que comprende a los países de la región de los Andes, con Venezuela como destino principal, y el que comprende a los países del sur, con la Argentina como destino principal.

La migración en esas dos regiones, y en el continente en general, ha cambiado considerablemente en los últimos tiempos. Tanto los países de la región de los Andes como los países del sur se caracterizan ahora por una intensa migración de salida, en particular del Ecuador y del Perú, pero también de los países de destino tradicionales como la Argentina y el Brasil. Es cada vez más frecuente que esos migrantes

se dirijan hacia América del Norte y Europa por la disminución de los desplazamientos dentro de la región, especialmente en los años de la crisis económica en la Argentina. Durante la crisis, tal vez unos 300.000 migrantes salieron de la Argentina, que es, por amplio margen, el país que registra el mayor volumen de inmigración en América del Sur, con 1,5 millones de inmigrantes en 2001. Ese movimiento ya ha disminuido, y la Argentina nuevamente atrae a trabajadores extranjeros poco calificados, particularmente del Paraguay y Bolivia, que llegan con la intención de realizar trabajos de temporada y alimentan la economía no estructurada.

Es indudable que los mecanismos de regularización han sido una de las principales estrategias normativas aplicadas por los países sudamericanos en su intento de combatir el fenómeno de la migración irregular. En términos generales, los cambios en las tendencias y las políticas migratorias han propiciado el descenso de las cifras de migrantes irregulares en el cono sur de América del Sur. Por su parte, Chile, Bolivia y el Perú aprobaron la regularización de aproximadamente 700.000 migrantes en 2004 (O'Neil et al., 2005) en el marco de cooperación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Tras la reforma de la política migratoria en 2003, la Argentina suspendió la repatriación de ciudadanos peruanos en 2004, y a comienzos de julio de 2004 los inmigrantes no provenientes de los países de la región del MERCOSUR recibieron un aviso de 180 días para regularizar su situación (Jachimowicz, 2006). Esas oportunidades de regularización no atrajeron una gran respuesta (aunque alrededor de 200.000 migrantes regularizaron su situación), principalmente porque los beneficios sólo compensaban parcialmente los costos de la situación regular, incluidos los pagos de las cotizaciones al sistema de seguridad social. La regularización que se inició en la Argentina en abril de 2006, denominada "*Patria Grande*", está alcanzando más éxito, y en noviembre de 2006 el Ministro del Interior estimó que había 332.000 personas que reunían los requisitos para regularización, el 80 por ciento de ellos del

<sup>21</sup> Al parecer, sólo un 5 por ciento de esos haitianos migrantes tienen documentos de identificación (Achieng, 2006).

Paraguay y Bolivia, y los demás del Brasil, el Perú y el Uruguay. En el Recuadro 8.3 se presenta un Cuadro más completo de algunos de los recientes programas

de regularización en esta región, así como en otros países de América Latina.

### Recuadro 8.3

#### Programas de Regularización: El Caso de América Latina

La cuestión de la regularización de los migrantes reviste importancia tanto para los propios migrantes como para sus sociedades de acogida.

Aunque los países de destino pueden atenerse a los instrumentos internacionales de carácter general que se ocupan de los derechos fundamentales de los migrantes, sus actitudes y enfoques específicos con respecto a la regularización serán influidos por una amplia gama de factores, como sus recursos humanos y materiales disponibles, su necesidad percibida de talento extranjero y su capacidad para lograr la integración de los recién llegados.

Los procedimientos de regularización otorgan un estatuto legal a los inmigrantes no autorizados en los países de destino, sobre la base de ciertos criterios, y varían considerablemente, tanto en su forma como en su contenido. Por ejemplo, pueden ser establecidos de manera unilateral por un país de destino, o formar parte de un acuerdo bilateral entre un país de origen y un país de destino. Pueden ser de carácter permanente o de duración limitada, individuales o colectivos.

La región de América Latina tiene una larga tradición de aplicación de programas de regularización, algunos de los cuales se mencionan a continuación:

##### **Argentina**

En diciembre de 2005, el Gobierno de la Argentina dio comienzo al Programa Nacional de Regularización de Migrantes denominado "*Patria Grande*", cuyo propósito es facilitar la inserción e integración de la población de migrantes mediante la concesión del estatuto de residente. El programa se ajusta al ideal del gobierno con respecto a la integración sudamericana y tiene por objeto erradicar la explotación de los migrantes irregulares en el sector comercial.

En su primera etapa, el programa estaba destinado a los migrantes no provenientes de la zona del MERCOSUR, integrado por la Argentina, el Brasil, el Paraguay y el Uruguay. De conformidad con el Ministerio del Interior, durante esa etapa se concedió la residencia a un total de 13.000 personas, principalmente de Asia y Europa Oriental. La segunda etapa, que empezó el 17 de abril de 2006, ha facilitado la regularización de 552.909 migrantes de la región del MERCOSUR y los países asociados, incluidos Bolivia, Colombia, el Ecuador y el Perú (Ministerio del Interior, Argentina, 2008).

Al respecto, en los próximos programas de regularización se aplicará como principio rector un nuevo criterio de asentamiento, basado en la posesión de la nacionalidad de uno de los países de la región y el principio de buena fe.

##### **Ecuador**

En el Ecuador se ha promulgado un decreto para coordinar los procesos administrativos que permiten la regularización de los peruanos en situación irregular en la parte sur del país.

A través del diálogo, el Ecuador intenta crear opciones legales para introducir un proceso de regularización para los nacionales de terceros países presentes en el Ecuador y establecer una base de datos para que las autoridades tengan información sobre el número de extranjeros que viven en el Ecuador, dónde viven y a qué se dedican.

##### **México**

Durante el período 2002-2006, México aplicó un importante programa de regularización en beneficio de 15.000 migrantes, la mayoría provenientes de países de América Central (Instituto Nacional de Migración, 2007).

### Venezuela

En el marco de la “Misión Identidad” llevada a cabo por Venezuela, se otorgaron documentos a los migrantes que habían estado viviendo en el país durante muchos años y no poseían documentos de identidad, incorporándolos así formalmente en los planes de desarrollo del país. El Gobierno procedió a la regularización de más de 415.000 migrantes entre 1998-2006 (Ministerio de Relaciones Exteriores, Venezuela, 2006).

*Fuente: José-Angel Oropeza, Oficina de la OIM en Bogotá.*

## 5.6 África

África es un vasto continente caracterizado por numerosos subsistemas migratorios, además de dos polos de atracción claramente definidos. Por un lado, África Septentrional atrae a las personas que tienen la intención de llegar a Europa como destino final (pero que muchas veces diversifican sus puntos de partida de África Occidental y África Oriental) y, por el otro, está Sudáfrica, que recibe a migrantes de una importante zona de la parte meridional del continente. El desierto del Sáhara era antes una zona de separación, pero se está convirtiendo cada vez más en zona de tránsito, generalmente mortal.

### a) África Septentrional – la puerta africana hacia Europa: del tránsito al asentamiento

La presencia de migrantes de África Septentrional en Europa, particularmente en Europa Meridional es, cuando menos en parte, resultado de movimientos irregulares que a la postre se normalizan a través de procesos de regularización. Esa experiencia ha generado los conocimientos y la logística para apoyar rutas bien establecidas de migrantes de África Occidental y África Oriental. Las más utilizadas son las del Golfo de Guinea (Benin, el Camerún, Ghana, Nigeria, Togo), que atraviesan Malí y el Níger, y conducen al norte, a través de Argelia, donde se bifurcan al este hacia Libia, y al oeste hacia Marruecos. Agadez en el Níger, Gao y Kidal en Malí, y Tamanrasset en Argelia son núcleos de tránsito. Una ruta distinta pasa por la parte sudoccidental hacia el Senegal y Mauritania para llegar hasta las Islas Canarias. La ruta que se inicia en África Oriental cruza por el Sudán, con Selima como núcleo,

e ingresa en Libia por Kufra, el principal puerto de entrada, donde los migrantes se quedan un tiempo breve antes de llegar a la costa. Trípoli y Benghazi son los principales puntos de partida, y Lampedusa es el destino preferido.

Por último, conviene señalar la transformación parcial por la que están pasando los países del Magreb. Ahora son a la vez países de tránsito y de destino de los migrantes subsaharianos. Las innumerables tragedias que han ocurrido durante el cruce del Mediterráneo sin duda han influido para que algunas personas que tenían la intención de emigrar con carácter irregular retrasaran su partida, o para que otras abandonaran por completo esos planes. Algunos estudios sobre Marruecos estiman que el tiempo medio que permanece un migrante en el país entre su llegada y su salida con destino a Europa es de aproximadamente 15 meses (Collyer, 2006). El número total de esos migrantes no ha sido muy alto (entre 7.000 y 13.000), pero su situación de irregularidad los coloca en condiciones de mucha presión, ya que Marruecos es objeto de presión por parte de los países europeos que le piden que aplique medidas de control de la migración irregular desde sus costas. Lo mismo cabe decir de Libia, donde los migrantes interrumpen su viaje para reunir dinero para la travesía, y donde también le ponen fin si fallan sus intentos de seguir adelante. En Libia ha florecido una economía de la migración de tránsito, tanto en Kufra, donde personas de muchas nacionalidades se han asentado para proporcionar información a los nuevos migrantes que allí llegan, como en las ciudades de la costa, donde se preparan para la partida (Hamood, 2006).

## b) El África Subsahariana – Diversidad de los desplazamientos

La migración subsahariana irregular se caracteriza por importantes desplazamientos transfronterizos (véase también el Capítulo 7), y por corrientes hacia Europa y Sudáfrica.

A diferencia de los migrantes de África Septentrional, las comunidades subsaharianas son mucho menos numerosas en Europa y tienden a reunirse por nacionalidad. Los migrantes irregulares del Senegal se encuentran principalmente en Francia e Italia, y los nigerianos son más numerosos en el Reino Unido e Irlanda. En el Reino Unido también hay migrantes irregulares de Zimbabwe y Sudáfrica, mientras que los migrantes irregulares de Angola, Cabo Verde y Guinea se encuentran principalmente en Portugal.

Sudáfrica es el país de destino más prominente, aunque de ningún modo el único destino africano de los migrantes subsaharianos irregulares (véase también el Capítulo 3). Las categorías de migrantes irregulares incluyen, entre otras, a los mineros que se quedan en el país, los turistas y los estudiantes que trabajan sin autorización, las personas que se quedan una vez vencido el plazo de sus visados y los migrantes que ingresan evadiendo los controles en fronteras. De conformidad con las estimaciones de un estudio en este ámbito, puede haber entre 390.000 y 470.000 migrantes irregulares (Crush y Williams, 2005).

## 5.7 Asia Oriental – La Atracción que Ejercen las Economías Fuertes

En Asia Oriental, región que cuenta con políticas migratorias diversificadas, la migración irregular adopta principalmente la forma de personas que se quedan tras haber expirado el plazo de sus visados para trabajar sin autorización. En la República de Corea (Corea del Sur), el fenómeno está vinculado de manera muy concreta a la presencia de pasantes

extranjeros, empleados de las industrias de los textiles, el caucho y el plástico (Ja-young, 2006), que se convierten en trabajadores irregulares en respuesta a las amplias oportunidades de trabajo que ofrecen las empresas de mediano y pequeño tamaño, pero también como medio de abandonar las estrictas condiciones de laborales en los puesto de trabajo que tienen asignados (Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2007). La adopción del sistema de permisos de empleo en 2004, que posteriormente se amplió para reemplazar al sistema de formación industrial en enero de 2007, ofreció a muchos migrantes irregulares la oportunidad de regularizar su situación.<sup>22</sup> Sin embargo, la migración irregular – principalmente a través de la permanencia en el país tras el vencimiento del visado – sigue siendo considerable, pero las cifras parecen haberse estabilizado: a mediados de 2006, alrededor de 190.000 personas – la mitad del total de trabajadores migrantes – vivían y trabajaban de manera irregular en Corea del Sur (OCDE, 2007). También en el Japón los migrantes irregulares son en su mayoría personas que se quedan en el país al vencerse el visado, y el Ministerio de Justicia estima que a comienzos de 2005 totalizaban alrededor de 207.000, y que otras 30.000 personas entraban ilegalmente por la vía marítima. Taiwán, Provincia de China, registra cierto nivel de migración irregular, ya que los migrantes regulares pasan a ser residentes clandestinos debido a problemas con los empleadores o a consecuencia de despidos laborales.

Una nueva tendencia en la migración irregular de Asia Oriental es la disminución de ciertas corrientes intrarregionales, y el mayor atractivo que están adquiriendo otros destinos menos tradicionales. Por un lado, ha disminuido la “migración irregular” de China continental hacia la Región Administrativa Especial de Hong Kong y hacia Taiwán, Provincia de

<sup>22</sup> En 2003, el número de trabajadores migrantes irregulares registrados ante el Ministerio de Trabajo superaba la cifra de 227.000; el 80 por ciento de ellos pudieron regularizar su situación en virtud del Sistema de Permisos de Trabajo (Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2007).

China, particularmente por el rápido desarrollo de las provincias del interior (la Región Administrativa Especial de Hong Kong tiene previsto atraer a trabajadores calificados de China continental en el marco de su Plan de Admisión de Migrantes Calificados). Por otro lado, se estima que pueden ser 200.000 los migrantes irregulares de China que están aprovechando las oportunidades de trabajo creadas por la disminución de la población en el extremo oriental de Rusia (Akaha, 2004).

## 5.8 El Sudeste de Asia – Migración Irregular Transfronteriza

El sudeste de Asia es una región de origen, de tránsito y de destino de migrantes, donde la principal forma de entrada es a través de las fronteras terrestres (véase el Capítulo 7). La migración irregular en esa región, sin embargo, adopta muchas formas, como se ilustra en el Relato 8.1.

### Relato 8.1

#### Navegando sin Rumbo Alguno – La Historia de un Migrante de Camboya

Nang, de 25 años, es un pescador camboyano de la provincia de Banteay Meanchey. Posee un grado muy limitado de instrucción y, siguiendo los consejos de algunos amigos, decidió partir de Camboya a comienzos de 2004 para trabajar en la vecina Tailandia para poder mantener a su familia.

Fue reclutado por un intermediario camboyano (*mekhal*) que llegó a su pueblo y le prometió un trabajo en la industria de la construcción en Tailandia, con una remuneración que podía alcanzar hasta 4.500 baht tailandeses (128 dólares EE.UU.) por mes. La suma pagadera al intermediario, que debía abonarse por adelantado, era de 3.000 baht tailandeses (85 dólares).

Nang pidió prestado el dinero a unos familiares para pagar los gastos del intermediario, y fue conducido al distrito de Malay en Banteay Meanchey, donde el intermediario lo ayudó a cruzar ilegalmente la frontera hacia Tailandia, previo pago de otros 200 baht tailandeses (6 dólares).

Una vez en Tailandia, fue conducido a Patnam, en la provincia de Samut Prakan, donde lo alojaron en una pensión durante varios días, tras lo cual le comunicaron que no había trabajo en el sector de la construcción y que tendría que trabajar en una embarcación pesquera.

Al quejarse por el incumplimiento de la promesa de trabajo en la construcción, el intermediario lo amenazó diciéndole que podría ser fácilmente detenido por la policía tailandesa por su situación de migrante irregular. Nang cree que, en realidad, el intermediario lo vendió al capitán de la barca pesquera por la suma de 5.000 baht tailandeses (150 dólares).

Según Nang, las condiciones a bordo de su embarcación, que partió con rumbo a aguas de Indonesia y permaneció allí durante seis meses, eran sumamente difíciles. La tripulación tenía que trabajar sin descanso durante tres días para tener un día de descanso, y sufría el constante acoso y las amenazas del capitán.

Nang no tenía permitido salir de la embarcación, y aún cuando el capitán le hubiera dejado ir a tierra, no habría llegado lejos por temor a ser detenido por la policía local como inmigrante irregular.

Finalmente la embarcación atracó en el puerto de Ranong, en la frontera entre Tailandia y Myanmar, donde la tripulación camboyana fue sustituida por una de Myanmar antes de partir para ese país. Nang recibió como pago un total de 2.000 baht tailandeses (57 dólares) por seis meses de trabajo.

Sin documentos de viaje y sin posibilidades de pagar el precio del transporte de regreso a Camboya, y mucho menos la suma de 6.000 baht tailandeses (171 dólares) que exigía el intermediario para ayudarlos a regresar a su hogar, Nang comprendió que su detención por la policía tailandesa como migrante irregular era sólo una cuestión de tiempo.

Siguiendo el consejo de otros pescadores camboyanos varados en Ranong, se puso a trabajar para otra embarcación pesquera tailandesa y recibió documentos falsificados que lo identificaban como tailandés.

En agosto de 2004, mientras pescaba ilegalmente en aguas de la India, la barca fue interceptada por la Marina india y escoltada hasta Puerto Blair en las islas de Andaman y Nicobar.

Antes de llegar, Nang y los otros camboyanos miembros de la tripulación fueron advertidos de que si no se ajustaban a la historia de que eran tailandeses, nunca más podrían retornar a su país.

Toda la tripulación fue puesta en prisión, pero al cabo de seis semanas el propietario tailandés de la embarcación pagó la fianza y la tripulación fue puesta en libertad. La tripulación tailandesa partió inmediatamente para la India, dejando a Nang y a los demás camboyanos librados a su suerte.

Nang fue llevado luego al Centro de la Policía de Inmigración de Puerto Blair y retenido allí durante tres meses. Cuando finalmente se ventiló el caso ante los tribunales, se declaró culpable de ingresar ilegalmente en la India y fue enviado a un campo de internamiento, donde permaneció dos años.

En marzo de 2007, en colaboración con los gobiernos de Camboya y de la India, la OIM pudo finalmente repatriar a Nang desde Port Blair a su provincia natal de Banteay Meanchey.

*Fuente: Oficina de la OIM en Bangkok*

Tanto Malasia como Tailandia tienen un gran número de migrantes irregulares. En julio de 2006, alrededor de 1,8 millones de trabajadores extranjeros regulares, el 65 por ciento provenientes de Indonesia, trabajaban en Malasia, particularmente en la manufactura, la construcción, los servicios y las industrias de plantación, aunque se considera que las cifras reales son mucho más elevadas, y el Ministerio del Interior de Malasia estima que por lo menos otros 600.000 migrantes irregulares estaban en el país, a pesar de las repatriaciones periódicas (Hugo, 2007).

En Tailandia había aproximadamente 1,28 millones de migrantes de Myanmar, Camboya y Lao inscritos ante el Ministerio del Interior en 2004. La inscripción es un proceso mediante el cual los migrantes siguen siendo considerados como presentes sin autorización en el país, pero pueden permanecer y solicitar un permiso de trabajo al Ministerio de Trabajo que, si se concede, es renovable anualmente. Del total de migrantes irregulares que se inscribieron en 2004, alrededor de 850.000 recibieron permisos de trabajo. En el siguiente proceso de inscripción, llevado a cabo en 2006, otros 220.892 migrantes irregulares se

inscribieron ante el Ministerio del Interior, y 208.262 obtuvieron permisos de trabajo.<sup>23</sup>

Aunque no se dispone de cifras sobre la migración irregular en Singapur, el gobierno vigila, con particular interés, el sector del servicio doméstico y ha introducido numerosos reglamentos para cerciorarse de que los trabajadores respeten sus condiciones de entrada y los empleadores cumplan las disposiciones de los contratos laborales (Yeoh, 2007).

La migración irregular también es un tema de inquietud en Filipinas, un importante país de origen, donde los reclutadores ilegales utilizan diversos métodos, incluido Internet, para publicar avisos, atraer a trabajadores que quieran viajar al extranjero, con inclusión de lugares de destino prohibidos, como el Iraq,<sup>24</sup> o imponen condiciones de

<sup>23</sup> Información proporcionada por el Ministerio de Trabajo a la Oficina de la OIM en Bangkok.

<sup>24</sup> Filipinas, junto con Bangladesh, la India y Nepal, prohíben expresamente a sus ciudadanos viajar al Iraq, mientras que en Sri Lanka las agencias de empleo tienen prohibido ofrecer trabajo en el Iraq (Brothers, 2007).

trabajo incompatibles con las condiciones mínimas establecidas en el contrato de trabajo estándar, en violación del marco reglamentario del gobierno.

### 5.9 Asia Meridional – La Fina Línea Divisoria entre la Trata de personas y la Migración Laboral

Aunque el tema de la migración irregular en Asia Meridional por lo general se analiza en relación con casos de trata de personas (Recuadro 8.4), la migración laboral irregular también es tema de interés. Es ése particularmente el caso de la migración irregular de Bangladesh a la India, donde el fenómeno data de hace más de un siglo y no parece estar disminuyendo (Joseph, 2006). Por el contrario, las corrientes de migrantes irregulares que cruzan la frontera se han intensificado últimamente, razón por la cual se ha instalado una valla en la frontera, destinada a impedir el ingreso en el Estado de Assam. Los ciudadanos de Bangladesh que se encuentran en la India han empezado a salir de las zonas fronterizas con rumbo hacia lugares más prósperos en las regiones septentrional y noroccidental de la India, y hacia ciudades como Delhi y Mumbai (Joseph, 2006; Ramachandran, 2005). Una vez que llegan a su lugar de destino, esos migrantes principalmente trabajan como obreros percibiendo jornales diarios, o como trabajadores agrícolas de temporada o empleados domésticos. Sin embargo, algunos de ellos pasan a formar parte de comunidades establecidas y adquieran tierras o se dedican a los negocios.

Es muy difícil obtener estadísticas fiables sobre el número de ciudadanos de Bangladesh que viven y trabajan en situación irregular en la India, pero una fuente, que utiliza estimaciones oficiales y no oficiales, da a conocer una cifra que alcanza los 10 millones (Joseph, 2006). Los datos sobre deportación reunidos por diferentes Estados ofrecen información adicional sobre las tendencias, pero pueden ser contradictorios. Por ejemplo, las estadísticas proporcionadas por las autoridades de Delhi indican

que un total de 2.957 migrantes fueron deportados entre 1995 y 2002, y que esa cifra aumentó a 5.028 en 2003. Sin embargo, otra fuente afirma que entre 2001 y 2004 la policía de Delhi envió a unas 12.200 personas de regreso a Bangladesh (Ramachandran, 2005).

La migración irregular desde Bangladesh no afecta solamente a la India, sino también a lugares más alejados como los Estados del Golfo. Las investigaciones llevadas a cabo en relación con 200 nacionales de Bangladesh que habían retornado del Golfo (Siddiqui, 2006), revelaron que, mientras el 80 por ciento emigraba con documentos válidos, el 70 por ciento de ellos caían en situación de irregularidad en algún momento de su proceso migratorio. Aunque algunos de los migrantes pasaron a la situación de irregularidad simplemente por el hecho de aceptar, sin autorización, trabajos mejor remunerados, el estudio identificó reclutadores, intermediarios y agentes de viajes inescrupulosos en el país de origen, así como algunos empleadores, reclutadores y miembros de las entidades encargadas de hacer cumplir las leyes en el país de destino que contribuían al problema (Siddiqui, 2006). Los migrantes irregulares de Bangladesh, la India y el Pakistán también han empezado a ponerse en camino hacia Europa, bien sea en vuelos hacia las capitales de África Occidental (a veces a través de los Estados del Golfo) por la ruta sahariana común hacia Marruecos, o entrando en África Septentrional a través de Egipto y pasando luego a Libia y Túnez. Desde esos tres países del Magreb intentan después hacer el viaje por mar hacia Italia y Malta (de Haas, 2007).

Sri Lanka es otro país afectado por la migración irregular, aunque recientemente el gobierno ha introducido varias medidas, como los debates bilaterales con los países de destino y cursillos de orientación previos a la partida, destinados a promover la migración regular de los posibles migrantes. Entre los destinos de los migrantes irregulares de Sri Lanka se cuentan el Canadá, Corea del Sur, Italia, y el



Japón. Un estudio llevado a cabo en relación con 200 migrantes irregulares arroja luz sobre las muchas y complicadas rutas que utilizan los migrantes irregulares para llegar a Italia. Por ejemplo, a veces son trasladados a Karachi en pequeñas y frágiles embarcaciones, y de allí a países de Europa Central u Oriental, como Bulgaria, Hungría, Rumania o la Federación de Rusia. El último tramo del viaje se hace por tierra hacia Italia. El estudio encontró, asimismo, que la mayoría de los componentes de la muestra

del estudio no tenía ningún tipo de formación profesional y se vería obligadas a desempeñar oficios de bajo nivel de especialización (Siddiqui, 2006).

Los desplazamientos irregulares con fines de trabajo en Asia Meridional también incluyen corrientes del Afganistán, Bangladesh y Myanmar al Pakistán. Muchos migrantes irregulares afganos, por ejemplo, logran entrar y trabajar en el Pakistán con la ayuda de las redes que se establecieron en épocas de conflicto.

### Recuadro 8.4

#### Fuera de Alcance y Fuera de Peligro: Cómo Evitar que las Niñas sean Víctimas de los Traficantes en Nepal

Se estima que cada año unas 12.000 mujeres y niñas nepalesas son víctimas de la trata de personas hacia la India. Según datos del Banco Asiático de Desarrollo, entre 100.000 y 200.000 mujeres y niñas nepalesas son mantenidas en contra de su voluntad en prostíbulos de la India, y aproximadamente el 25 por ciento de ellas tienen menos de 18 años. Los traficantes suelen atraer a las niñas de familias pobres con promesas de trabajo en las zonas urbanas o en el extranjero. Algunas familias envían deliberadamente a sus hijas a prostíbulos porque las consideran una carga. Muchas de las mujeres y niñas son analfabetas y ni siquiera son conscientes de haber sido trasladadas fuera del país. El Gobierno de Nepal ha identificado 26 distritos en los que hay casos de desaparición de mujeres y niñas.

En respuesta, la Iniciativa sobre salud reproductiva para los jóvenes de Asia (RHIYA), una asociación de colaboración entre la Unión Europea y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), que trabaja con las ONG, está centrando su atención en 19 distritos empobrecidos que se consideran de “alto riesgo”. El programa imparte educación a los progenitores, los dirigentes de la comunidad, los funcionarios del sector de la salud de los distritos y los jóvenes, sobre los peligros de la trata de personas. También ofrece a las niñas y jóvenes oportunidades de formación y empoderamiento. Las sobrevivientes de las operaciones de trata son reintegradas en sus comunidades a través de actividades destinadas a reducir el estigma y son remitidas a servicios sociales y jurídicos para recibir ayuda adicional.

La iniciativa está demostrando su valor. En el distrito de Prasauni VDC, una educadora de la iniciativa RHIYA pudo rescatar a tres adolescentes el mismo día en que las jóvenes debían salir del país. Se había enterado que los jóvenes que habían prometido trabajo a las muchachas eran, en realidad, traficantes. Después de que la educadora dio la señal de alarma, los habitantes del pueblo capturaron a los traficantes y los entregaron a la policía. Muy pronto admitieron su culpabilidad. En el Distrito de Rupandehi, una joven fue invitada por su cuñado a acompañarlo en un viaje de compras, de un día de duración, a Gorakhpur, un lugar justo al otro lado de la frontera. Pero cuando la joven llegó al cruce de fronteras su cuñado le presentó a otras dos jóvenes y le pidió que las acompañara a la India, diciendo que él se las reuniría más adelante tras ocuparse de algunas cuestiones personales. La mujer se alarmó, recordando las sesiones educativas de la iniciativa RHIYA sobre la trata de personas, y llegó a la conclusión de que su cuñado tenía que ser un traficante. Inmediatamente pidió ayuda a la ONG de frontera Maaiti Nepal, y todas las jóvenes retornaron a sus hogares sanas y salvas.

*Fuente: UNFPA (2006: 50).*

### 5.10 El Oriente Medio

Los movimientos irregulares con fines de trabajo también constituyen un problema en los mercados laborales de los Estados del Consejo de Cooperación

del Golfo. Debido a la aplicación cada vez más estricta de restricciones en la concesión de permisos de trabajo, un mayor número de trabajadores migrantes está dispuesto a entrar sin autorización o a permanecer en el país tras el vencimiento de sus

permisos. En Kuwait, por ejemplo, el Departamento de Inmigración del Ministerio del Interior estima que el número de migrantes irregulares asciende a 60.000 (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2006, citando a Shah, 2005). Dos mecanismos que actúan en favor de la migración irregular son el sistema de patrocinio para fines de empleo, por un lado, y las peregrinaciones anuales a la Meca (*Hajj*), por el otro.<sup>25</sup> Entre las características notables de la región, que en cierta medida contribuyen a las corrientes migratorias irregulares, cabe señalar el alto grado de dependencia en los trabajadores extranjeros (las remesas que se enviaron a los países de origen desde los Estados del Golfo en 2005 representaron casi el 9 por ciento del PIB). Según cifras proporcionadas por las Naciones Unidas, 12,8 millones de extranjeros vivían y trabajaban en los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo en 2005. El porcentaje de no nacionales en la población local puede alcanzar el 62,1 por ciento en Kuwait y el 71,4 por ciento en los Emiratos Árabes Unidos (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2006). Los Estados del Golfo tienen la firme intención de reducir el número de trabajadores por contrata en situación irregular: por ejemplo, en Arabia Saudita y en los Emiratos Árabes Unidos, dotando de mayor flexibilidad al sistema de patrocinio y permitiendo que los trabajadores cambien de empleador antes del período tradicional de un año, y en Arabia Saudita, desalentando a los nacionales de ofrecer protección a las personas que se quedan ilegalmente en el país, con la imposición de una multa que puede ascender hasta 5.000 SRIs (1.335 dólares) y entrada en prisión por un máximo de dos años. Sin embargo, la eficacia de esas medidas aún no se ha determinado. Otros importantes patrones de desplazamientos irregulares en la región incluyen la llegada de personas procedentes de Somalia, Etiopía y otros países africanos al Yemen, y de trabajadores afganos en situación irregular (tal

vez 800.000) al Irán, donde las autoridades han anunciado su intención de seguir adelante con las repatriaciones.

### 5.11 Recapitulación

Tras el amplio, aunque suscito panorama general de la migración irregular en varias regiones, cabe recapitular las conclusiones:

- La migración irregular está presente en todas las principales regiones; por lo tanto, es una cuestión de interés general para la comunidad internacional.
- La magnitud de las poblaciones de migrantes irregulares difiere considerablemente entre las diversas regiones. La migración irregular parece ser una función del volumen total de la migración en una determinada región, la proximidad de los lugares de origen y de destino, la permeabilidad de las fronteras y el poder que tienen las redes migratorias.
- La existencia de oportunidades de trabajo para los trabajadores migrantes poco calificados, que perciben salarios bajos, es un importante incentivo para los migrantes en situación irregular.
- Si bien la migración irregular es un fenómeno complejo y difícil de analizar, se trata de una industria mundial con conexiones tanto con las agencias legítimas del ámbito de la migración como con redes delictivas.
- La elección de canales de migración regulares o irregulares depende de una variedad de factores: disponibilidad de canales regulares; el tiempo necesario para completar el proceso migratorio; las dificultades de tipo burocrático del proceso; las condiciones y requisitos excesivos; la preferencia por los beneficios inmediatos en lugar de a largo plazo; y la falta o la dificultad de acceso a otras opciones disponibles.
- Aunque los desplazamientos irregulares son los que atraen la máxima atención, la mayor parte de la migración irregular se produce a través de la entrada autorizada de personas que

<sup>25</sup> Todos los años, aproximadamente 700.000 personas son deportadas de Arabia Saudita. Muchas de ellas entran con motivo de celebración de la peregrinación a la Meca (*Hajj*), y luego se quedan a vivir y trabajar en el país (Shah, 2005).

posteriormente se encuentran en situación de irregularidad al violar las condiciones de su admisión, ya sea permaneciendo en el país tras haber vencido el plazo del visado o trabajando sin la correspondiente autorización. Por lo tanto, cabría decir que la posibilidad de encontrar trabajo es el factor que, en última instancia, determina la decisión de optar por la migración irregular.

## 6. Políticas

Las políticas para hacer frente a la migración irregular convergen en torno a cierto número de objetivos normativos muy concretos: actividades para eliminar el contrabando de migrantes; control de las fronteras exteriores con el fin de reducir las entradas irregulares; inspección de los lugares de trabajo para reducir el empleo irregular; cooperación para el desarrollo, destinada a aliviar las presiones migratorias provenientes de los países de origen; programas de repatriación y retorno y acuerdos entre los países de destino, de origen y de tránsito. Otra opción en el ámbito de las políticas, la regularización de los migrantes con el fin de reducir el número de migrantes irregulares presentes en el país, no es objeto de consenso general. Aunque algunos países han aplicado, reiteradamente, programas de regularización, otros han mantenido una actitud de escepticismo al respecto.

### 6.1 Actividades para Combatir el Contrabando Organizado

Existe consenso internacional en cuanto a la necesidad de luchar contra el delito organizado de contrabando de migrantes, que no más que una de las pocas esferas en que se aplica un enfoque multilateral de gestión de la migración. La Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, de 1990, pide específicamente ese tipo de cooperación (artículo 68). El Protocolo de 2000 contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire cuenta ya

con 114 ratificaciones. Hay numerosas declaraciones y pronunciamientos de los gobiernos, por los que se comprometen a adoptar medidas, o reiteran su intención de hacerlo (entre los más recientes figuran el Plan de Acción de Rabat de 11 de julio de 2006, aprobado por la Conferencia Ministerial Euroafricana sobre Migración y Desarrollo,<sup>26</sup> y la Declaración sobre la protección y promoción de los derechos de los trabajadores migrantes, de 13 de enero de 2007 formulada por la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN, por sus siglas en inglés).<sup>27</sup> En muchos Procesos Consultivos Regionales, el tema es un punto fijo de sus programas.<sup>28</sup> Sin embargo, la constante reiteración de la necesidad de emprender actividades comunes de lucha contra el tráfico ilícito de personas es, en sí misma, una indicación de lo difícil que es llevar las intenciones a la práctica.

### 6.2 Control de Fronteras

En los últimos años, y particularmente después del 11 de septiembre de 2001, se ha prestado gran atención a los vínculos entre la migración y la seguridad y al control de las fronteras. En ocasiones, eso ha dado como resultado el reforzamiento del control en fronteras, pudiendo citarse como el mejor ejemplo de ese tipo de acción, tal vez, la decisión de los Estados Unidos de construir una valla de 1.126,54 Km. de longitud a lo largo de la frontera entre los Estados Unidos y México, en virtud de la *2006 Secure Fence Act* (Ley de vallado seguro de 2006). La construcción de un muro en la frontera entre Tailandia y Malasia, la valla entre Bangladesh y la India, y las vallas alrededor de Ceuta y Melilla reflejan la presión a que se ven sometidos los gobiernos por parte de las personas que desean desplazarse en condiciones

<sup>26</sup> El texto del Plan de Acción puede consultarse en el sitio Web del Ministerio de Relaciones Exteriores y Cooperación del Gobierno de Marruecos, <http://www.maec.gov.ma/migration/Doc/PA%20final%20EN.pdf>.

<sup>27</sup> Véase el sitio Web de la ASEAN, <http://www.aseansec.org/19264.htm>.

<sup>28</sup> Por ejemplo, la Conferencia Ministerial sobre el Contrabando y la Trata de Personas y la Delincuencia Transnacional Conexa, conocida simplemente como el Proceso de Bali, se ocupa principalmente de esta cuestión. Véase <http://www.baliprocess.net/>.

irregulares en busca de mejores oportunidades de vida.

También se aplica, con mayor frecuencia, la alta tecnología como por ejemplo los sensores térmicos y de movimiento y los sistemas de radares y de identificación automatizados, que incluyen componentes biométricos (Redpath, 2007).

### 6.3 Controles Internos e Inspecciones Laborales

Todos los países de destino enfrentan el problema de determinar la identidad de los migrantes irregulares. Una de las principales dificultades es la difundida práctica de utilizar documentos falsificados; por esa razón, se está intentando poner en circulación documentos de viaje a prueba de fraude, que incluyan características de seguridad de alta tecnología. Otra dificultad es el hecho de que los contrabandistas suelen aconsejar a los migrantes irregulares que oculten o destruyan sus documentos de viaje para retrasar la identificación y obstaculizar la repatriación.

Dado que las oportunidades de trabajo desempeñan una importante función en lo que se refiere a alentar a la migración irregular a pesar de los obstáculos administrativos, las inspecciones de los lugares de trabajo tienen un importante efecto disuasorio, y efectivamente hay indicaciones de que numerosos gobiernos están siguiendo ese camino. En 2006, por ejemplo, la Dirección de Fronteras del Reino Unido (2008a) llevó a cabo más de 5.200 operaciones con el fin de detectar el empleo no autorizado y expulsó del país a más de 22.000 personas. A fines de febrero de 2008 se pusieron en práctica nuevos reglamentos, que permiten imponer multas de hasta 10.000 libras esterlinas a los empleadores por cada trabajador no autorizado que contraten de manera negligente y, en el caso de que la contratación sea intencional, una multa de monto ilimitado y/o pena de prisión por un máximo de dos años (Dirección de Fronteras del Reino Unido, 2008b). Sin embargo, es difícil

realizar esas operaciones de manera planificada y sistemática a través del tiempo, en lugar de recurrir a intervenciones que se realizan una sola vez y que reciben un alto grado de publicidad. Las limitaciones en materia de recursos humanos y las diferencias de prioridades en materia del cumplimiento de las leyes entre los distintos organismos son obstáculos que hay que superar. Además, esas inspecciones son muy difíciles en esferas de trabajo en las que los migrantes se encuentran dispersos, como ocurre en el sector agropecuario, o cuando el control sólo se puede ejercer indirectamente, como es el caso del trabajo doméstico.

### 6.4 La Prevención a Través del Desarrollo

La idea de que la prevención debe empezar por la contención de las presiones migratorias en la fuente ha sido objeto de muchas deliberaciones durante el transcurso de los años, sin llevar al desarrollo de estrategias de intervención concretas y sostenibles. En términos sencillos, el argumento es que la prevención de la migración irregular debe empezar por el desarrollo socioeconómico en los países de origen, aunque no cabe esperar una reducción en las corrientes a corto plazo, como han planteado los teóricos de la “inversión de la curva migratoria” (*“migration hump”*) (Martin y Taylor, 1996). En épocas más recientes, el vínculo entre la migración y el desarrollo ha adquirido una renovada importancia, pero desde una perspectiva distinta, como quedó demostrado en el Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, celebrado en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2006, y en el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo celebrado en julio de 2007.<sup>29</sup> El cambio en las ideas internacionales al respecto considera que la migración, aunque no es una panacea para las tensiones económicas, sí puede ser un factor del desarrollo, contribuyendo a corto plazo a la reducción de los niveles de pobreza a

<sup>29</sup> Con respecto al FMMD, véase también el Recuadro Int. 2.

largo plazo, para alcanzar el crecimiento sostenible. El espectacular aumento de los niveles de remesas hacia los países en desarrollo ha desempeñado una importante función, asegurando una amplia aceptación de ese cambio de percepción en la comunidad internacional. Las investigaciones y las consultas internacionales se han traducido en una amplia gama de acciones recomendadas, algunas de las cuales se están aplicando, aunque no se ha llevado a cabo todavía un esfuerzo mundial de carácter amplio.<sup>30</sup>

### 6.5 Programas y Acuerdos de Repatriación y de Retorno

Las medidas para hacer cumplir las leyes en el ámbito de la migración irregular por lo general tienen la intención de desembocar en la repatriación de los que han sido identificados como migrantes irregulares. Se han llevado a cabo operaciones

de repatriación en gran escala en circunstancias específicas, por ejemplo, entre Tailandia y Myanmar o Malasia e Indonesia. Al parecer funcionan mejor cuando están complementadas con ofertas de reingreso legítimo con fines de trabajo. En los países de destino industrializados, la tasa de aceptación es generalmente modesta, incluso cuando se presta asistencia para el retorno (véase el Relato 8.2). También se practican deportaciones, pero son costosas cuando se hacen en gran escala. Se estima, por ejemplo, que la expulsión de una persona de España a Rumania cuesta 2.300 dólares, al Senegal cuesta 2.500 dólares, al Ecuador 4.900 dólares y a China 8.600 dólares (Caritas/Migrantes, 2005). En consecuencia, los ministros del interior de la UE decidieron, en abril de 2004, cooperar en la organización de vuelos conjuntos para la expulsión de nacionales de terceros países, con el fin de reducir los costos.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> En el Capítulo 12 se examina con más amplitud la relación entre la migración laboral y el desarrollo.

<sup>31</sup> Decisión del Consejo de 29 de abril de 2004 relativa a la organización de vuelos conjuntos para el traslado, desde el territorio de dos o más Estados miembros, de nacionales de terceros países sobre los que hayan recaído resoluciones de expulsión, OJ 2004 L 261/28.

## Relato 8.2

### Viaje de Ida y Vuelta de Kayes a Trípoli

Diakite nació en Kayes, Malí, el 1º de enero de 1943. Kayes proviene de la palabra Soninke *karre*, que significa un lugar de planicie, húmedo, propenso a las inundaciones durante la temporada de lluvia. Kayes se conoce también como “la olla de presión de África” debido al calor extremo al que, según se dice, contribuye el mineral de hierro que se encuentra en las montañas circundantes.

Diakite ha trabajado siempre como agricultor, en las cinco hectáreas de tierra que heredó de su padre. La temporada de sequía en 2004 hizo que fuera cada vez más difícil obtener lo suficiente del árido suelo para el sustento diario, por lo que su hijo decidió buscar una vida mejor en África Septentrional y luego, tal vez, en Europa. Un año después, Diakite también se marchó para buscar a su hijo, que había desaparecido. Cuando hablaron por teléfono la última vez, el hijo estaba trabajando como empleado en Ghatt, en la región sudoccidental de Libia.

Diakite viajó por su extenso país utilizando cualquier medio a su disposición; entró en Argelia con la “ayuda” de un contrabandista, y luego en Libia. “Lamentablemente, al final lo único que encontré fue el nombre de mi hijo inscrito en una lápida de un cementerio de Ghatt. Nunca pude averiguar cómo ni por qué murió mi hijo”, dice Diakite. Al encontrarse en calidad de extraño y migrante irregular en un país desconocido, sin trabajo ni dinero, decidió ir a Trípoli para buscar un trabajo que le permitiera ganar lo suficiente para regresar a su hogar. “Como muchas otras personas del África Subsahariana, me sentaba en una vereda cerca de un gran mercado de Trípoli, con una brocha y un tarro de pintura, para indicar a los transeúntes los servicios que podría prestar por unos pocos dinares. A veces tenía suerte y lograba trabajar un par de días, o semanas, realizando

trabajos de reparación en viviendas de Libia. Otras veces me quedaba sentado en vano al sol todo el día”, relata Diakite. Logró sobrevivir durante un año realizando trabajos ocasionalmente, pero no pudo ahorrar suficiente dinero para regresar a su hogar. A comienzos de 2007, la Embajada de Malí en Trípoli lo remitió a la OIM como posible candidato para acogerse a un programa de retorno voluntario asistido y reintegración. Diakite pudo regresar a Kayes, donde tiene la intención de comprar una bomba de agua para que sus tierras vuelvan a ser prósperas. “Esta bomba de agua será muy útil para mi familia y para toda la comunidad, y estoy muy contento de haber regresado y poder decirles a los jóvenes de mi pueblo que los sueños de la emigración pueden convertirse en pesadillas”.

**Fuente:** Oficina de la OIM en Trípoli.

Otro aspecto crucial de la repatriación es la intención de los países de origen de aceptar a los migrantes expulsados. En diciembre de 2005, en respuesta a una cuestión parlamentaria, el Gobierno español anunció que entre el 1º de enero de 2001 y el 31 de mayo de 2005, un total de 122.238 órdenes de expulsión no se pusieron en práctica (*Migration News Sheet*, diciembre de 2005). La mayoría de los consulados de los países subsaharianos se niegan a reconocer como sus ciudadanos a los migrantes que van a ser devueltos. En consecuencia, los países de destino se han mostrado bastante dispuestos a firmar acuerdos de readmisión con los países de origen. Italia ha firmado más de 20 de acuerdos de

ese tipo (IGC, 2002), pero no todos están ya en vigor. España ha concertado acuerdos con algunos países subsaharianos (Cabo Verde, Gambia, Guinea Conakry, Guinea Bissau, Mauritania, Nigeria, Ghana) (Embajada de España (Londres, Reino Unido), 2007), pero otros países se muestran renuentes a firmar acuerdos de readmisión. Sin embargo, no hay indicaciones de una estrecha correlación entre el número de acuerdos firmados y el número de migrantes irregulares que se envían de regreso a sus países de origen.

Algunas de las lecciones aprendidas de los programas de retorno se describen en el Recuadro 8.5 que figura a continuación.

## Recuadro 8.5

### Programas de Retorno – Enseñanzas Extraídas

- Los programas de retorno deben ser un importante elemento en cualquier enfoque amplio de gestión de la migración.
- Para que tengan éxito, las intervenciones en materia de retorno no deben ser algo que sólo se toma en cuenta incidentalmente en las decisiones por las que se establecen las políticas. Las intervenciones en materia de retorno empiezan en el punto de entrada mediante la prestación de información oportuna y precisa sobre las opciones y las consecuencias, no semanas o meses después, cuando se adopta eventualmente una decisión sobre el retorno.
- El asesoramiento a cargo de interlocutores calificados y dignos de confianza propicia un contexto apropiado para las decisiones en materia de retorno.
- La protección de la dignidad y la integridad de la persona es un elemento indispensable.
- Tanto los programas de retorno obligatorio como de retorno voluntario deben formar parte de un enfoque bien concebido de retorno, aunque es realmente difícil asegurar que sean complementarios y se respalden mutuamente.
- La mejor manera de elaborar los programas de retorno es mediante asociaciones de colaboración entre los países de origen y de destino. Un requisito previo es el establecimiento de líneas de comunicación eficaces entre ambas partes, y la instauración de confianza mutua.

- Los programas de reintegración cuidadosamente diseñados, que tengan en cuenta, cuando proceda, las necesidades de los residentes locales así como de las personas que han retornado, pueden contribuir grandemente a dar carácter sostenible al retorno.
- La gama de opciones disponibles es prácticamente ilimitada, abarcando desde la preparación para el retorno hasta visitas de retorno, formación práctica en el trabajo, establecimiento de pequeños negocios y actividades de desarrollo de la comunidad.

Entre los programas de retorno que alcanzan los mejores resultados figuran los que funcionan en pequeña escala y se ajustan a las circunstancias de las personas que retornan y de los países de origen.

*Fuente: Nicoletta Giordano, ex Jefa, Gestión de la Migración de Retorno, OIM.*

## 6.6 Regularizaciones

A partir del decenio de 1980, las regularizaciones se convirtieron en un medio frecuente de abordar la presencia de migrantes irregulares, especialmente de aquellos con un historial de trabajo estable y otros elementos que acreditaran su integración local, para quienes cualquier otro resultado sería inaceptable desde un punto de vista político o social, o demasiado difícil de aplicar. Hay grandes diferencias tanto en materia de terminología como de las medidas administrativas propiamente dichas: de tiempo en tiempo se han decretado amnistías, regularizaciones e inscripciones (Levinson, 2005). En Europa Meridional, desde comienzos del decenio de 1990 se vienen llevando a cabo campañas de regularización con mayor frecuencia que en ningún otro lugar del mundo (tres en Grecia, tres en Portugal, cuatro en Italia, cinco en España, en las que intervinieron más de tres millones de migrantes en total), al punto de haberse convertido en un importante instrumento de gestión de la migración. Las más recientes campañas de regularización en España e Italia estaban dirigidas únicamente a migrantes con empleo y cuyas solicitudes fuesen presentadas en nombre de ellos por sus respectivos empleadores. Aunque la regularización puede ser una posibilidad muy favorable para los migrantes irregulares (particularmente si no vuelven a caer en situación irregular), ya que pueden tener acceso a empleo y servicios legítimos, es también objeto de crítica por crear la percepción de que la entrada y la permanencia

en situación irregular son riesgos calculados, y que vale la pena correr ya que eventualmente dan buenos resultados. Ese razonamiento explica la postura política de países como Alemania, que se mantienen firmemente opuestos a la idea de los programas de regularización.<sup>32</sup>

En los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo y en el Sudeste de Asia y Asia Oriental no se aplica la regularización de los migrantes en situación irregular mediante la concesión del estatuto de residente permanente. Más bien, se les invita a inscribirse para obtener el derecho a residir y trabajar con carácter temporal (véanse las Secciones 5.7 y 5.8 y el Mapa 7b). La frecuencia de las inscripciones es inclusive mayor que la de las regularizaciones, lo que indica que esa política no es necesariamente más eficaz para desalentar la migración irregular.

En los Estados Unidos se han celebrado vigorosos debates sobre las políticas que deberían aplicarse para abordar el problema de los 11 a 12 millones de migrantes irregulares que se estima están presentes en el país. Desde 2004, el gobierno ha intentado reiteradamente poner en marcha un plan para encarar la cuestión de los trabajadores indocumentados en el contexto de un amplio programa para trabajadores

<sup>32</sup> Véase la decisión de los *Länder* de Alemania de noviembre de 2006, relativa a la legalización de la situación de los migrantes que tienen el precario estatuto temporal denominado *Duldung* (al que se hace referencia en el Capítulo 11), que podría ser un punto crítico en la línea tradicional que se ha adoptado con respecto a la regularización en Alemania.



temporales, al que tendrían acceso tanto los migrantes irregulares dentro de los Estados Unidos como los solicitantes en el extranjero. La cuestión aún no se ha resuelto (Levinson, 2005).

## 7. Conclusión

Sin lugar a dudas, la migración irregular es uno de los problemas del ámbito de la gestión de la migración más complejos, delicados y difíciles de determinar que enfrenta la comunidad internacional. La mayoría de las respuestas al problema se han aplicado, y continúan aplicándose, principalmente en el plano nacional, pero hay una clara evolución hacia el desarrollo de enfoques cooperativos, sobre una base bilateral o multilateral (véase, al respecto, el Recuadro 8.6).

Una forma de cooperación es la que se centra cada vez más en la aplicación de medidas de control entre los países de destino y de tránsito. Esa cooperación suele abarcar operaciones conjuntas de interdicción y el fortalecimiento institucional – incluidas la formación de personal y la compra de equipo. Una

consecuencia accidental de este enfoque es que los migrantes irregulares se sienten más inclinados a lograr acceso a las economías no estructuradas y a establecerse en el país de tránsito (Collyer, 2006), lo que da lugar, a mediano o largo plazo, a problemas de exclusión social y delitos menores.

Otra vía de cooperación conduce a iniciativas para la migración y el desarrollo, encaminadas a reducir los costos del envío de las remesas, crear planes de ahorro para los migrantes, utilizar las remesas en actividades de desarrollo sostenible y movilizar los recursos de las diásporas.

Por otro lado, hay buenas razones para sentirse optimistas en cuanto al papel que pueden desempeñar los programas de migración laboral ordenada. Si bien no existen pruebas de que los programas de migración laboral ordenada signifiquen el fin de las corrientes irregulares, sí ofrecen una opción más importante, más fácil de manejar y más previsible. Y, sobre todo, proporcionan una mejor protección de los derechos y la dignidad de los migrantes, que es un objetivo al que deberían apuntar todas las políticas.

### Recuadro 8.6

#### Cooperación en Materia de Prevención del Empleo no Autorizado de Trabajadores Migrantes con Vistas a Promover el Empleo Legítimo

En 2006, la Oficina de la OIM en Helsinki llevó a cabo un proyecto denominado “Cooperación para prevenir el empleo ilegal de trabajadores migrantes y promover las oportunidades de trabajo legítimas” (PIELAMI), con la participación de asociados de Finlandia, Letonia y el noroeste de Rusia. El proyecto se financió en el marco del programa ARGO de la Comisión Europea,<sup>1</sup> y con recursos aportados por el Ministerio de Trabajo de Finlandia, y se centró, en gran medida, en los sectores de los servicios y la construcción.

El proyecto fue el resultado, principalmente, del interés de la Oficina de la OIM en Helsinki en explorar la interrelación entre el empleo no autorizado de trabajadores migrantes y la demanda del mercado laboral.

El proyecto comprendió tres actividades principales:

1. La elaboración de documentos de trabajo sobre el ámbito del empleo no autorizado y las oportunidades de empleo legítimo para los nacionales de terceros países en Finlandia, Letonia y el noroeste de Rusia.<sup>2</sup>
2. Un seminario en Helsinki, en noviembre de 2006, al que asistieron representantes de los Estados del Mar Báltico.
3. El informe del proyecto que presenta el material y las conclusiones del mismo (puede consultarse en la siguiente página Web: <http://iom.fi/content/view/159/8/>).

En los documentos de trabajo se llegó a la conclusión de que es mejor evitar las generalizaciones o simplificaciones de las causas o los resultados del empleo no autorizado de los trabajadores migrantes, ya que reflejan contextos migratorios muy distintos y las condiciones del mercado laboral de cada país. Además, cada país utiliza distintos métodos para combatir el trabajo no autorizado, generalmente con escasa coordinación entre las autoridades competentes como la policía, las autoridades fiscales y los funcionarios de los servicios de inmigración. Los funcionarios que participaron en el seminario sobre el proyecto PIELAMI señalaron la necesidad de intensificar la cooperación administrativa y el intercambio de información, no sólo sobre los métodos para prevenir el empleo no autorizado de trabajadores migrantes, sino también para promover las oportunidades de trabajo legítimas.

Utilizando los documentos y los debates habidos en el seminario como fuente de inspiración, la OIM formuló una serie de recomendaciones sobre el tema, centradas en las cuestiones que se estaban debatiendo, desde varios ángulos. Se señalan a continuación algunas de las principales recomendaciones:

- La promoción de la acción cooperativa entre todos los interesados directos, incluidos los sindicatos y las asociaciones de empleadores.
- La amplia difusión de información sobre las oportunidades de empleo y condiciones de trabajo en el extranjero.
- La creación de canales regulares que permitan a los trabajadores tener acceso al mercado laboral en los países de destino.
- La protección de los derechos de los trabajadores migrantes, con inclusión de la firma y ratificación de los convenios y convenciones internacionales pertinentes; el establecimiento de salarios mínimos; y el acceso a los sistemas de justicia y de atención de la salud.
- La adopción de medidas para combatir la intolerancia, la discriminación y la xenofobia con el fin de facilitar la integración de los trabajadores migrantes en las sociedades de acogida.

### Notas:

<sup>1</sup> Programa de acción para la cooperación administrativa en los ámbitos de las fronteras exteriores, los visados, el asilo y la inmigración (2002-2006).

<sup>2</sup> En el caso del noroeste de Rusia se utilizó el término “extranjero” debido a que en Finlandia y Letonia por “nacional de un tercer país” se entiende un ciudadano de un país no perteneciente al Espacio Económico Europeo (EEE).

**Fuente:** Oficina de la OIM en Helsinki.

## REFERENCIAS

**Achieng, M.**

- 2006 *"Managing Haitian Migratory Flows to the Dominican Republic: The Challenges and Opportunities"* en T. Lesser, B. Fernández-Alfaro, L. Cowie y N. Bruni (Eds.), *Intra-Caribbean Migration and the Conflict Nexus*, Human Rights Internet en colaboración con la OIM, la Asociación de Estados del Caribe y la Universidad de las Indias Occidentales (Centro para América Latina y el Caribe), Ottawa, 343-367.

**Akaha, T.**

- 2004 *"Cross-Border Human Flows in Northeast Asia"*, *Migration Information Source*, octubre, Migration Policy Institute (MPI), Washington, D.C., <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=257>.

**Battistella, G. y M.M.B. Asis (Eds.)**

- 2003 *Unauthorized Migration in Southeast Asia*, Scalabrini Migration Center, Ciudad de Quezon, Filipinas.

**Brothers, C.**

- 2007 *"Migrants fall into hardship in Iraq"*, *International Herald Tribune*, 11 de mayo, <http://www.ihf.com/articles/2007/05/11/news/refugees.php>.

**Caritas/Migrantes**

- 2005 *Immigrazione. Dossier statistico 2005. XV Rapporto [Statistical Dossier on Immigration, 2005; 15<sup>th</sup> Report]*, Idos, Roma.
- 2006 *Immigrazione. Dossier statistico 2006. XVI Rapporto [Statistical Dossier on Immigration, 2006; 16<sup>th</sup> Report]*, Idos, Roma.
- 2007 *Immigrazione. Dossier statistico 2007. XVII Rapporto [Statistical Dossier on Immigration, 2007; 17<sup>th</sup> Report]*, Idos, Roma.

**Collyer, M.**

- 2006 *"States of insecurity: Consequences of Saharan transit migration"*, documento de trabajo No. 31, Centre on Migration Policy and Society (COMPAS), Universidad de Oxford, <http://www.compas.ox.ac.uk/publications/Working%20papers/WP0631-Collyer.pdf>.

**Comisión Europea**

- 2005 *Policy Plan on Legal Migration*, COM (2005) 669, 21 de diciembre.

**Consultas Intergubernamentales sobre Asilo, Refugio y Políticas Migratorias (IGC)**

- 2002 *IGC Report on Readmission Agreements*, enero, Secretaría de las IGC, Ginebra.

**Costanzo, J., C. Davis, C. Irazi, D. Goodkind y R. Ramirez**

- 2001 *"Evaluating Components of International Migration: The Residual Foreign Born"*, Unauthorized Migration Evaluation Team (UMET), Serie de documentos de trabajo No. 61, diciembre, División de Población, Oficina de Censos de los Estados Unidos, Washington, D.C., <http://www.census.gov/population/www/documentation/twps0061/twps0061.html>.

**Crush, J. y V. Williams**

- 2005 *"International Migration and Development: Dynamics and Challenges in South and Southern Africa"*, Doc. UN/POP/MIG/2005/05 (30 de junio), Reunión del Grupo de Expertos de las Naciones Unidas sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, 6 a 8 de julio, División de Población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, Nueva York, [http://www.un.org/esa/population/meetings/ittmigdev2005/P05\\_Crush&Williams.pdf](http://www.un.org/esa/population/meetings/ittmigdev2005/P05_Crush&Williams.pdf).

**de Haas, H.**

- 2007 *"The myth of invasion – Irregular migration from West Africa to the Maghreb and the European Union"*, informe de investigación del International Migration Institute (IMI), octubre, Universidad de Oxford, <http://www.imi.ox.ac.uk/pdfs/Irregular%20migration%20from%20West%20Africa%20-%20Hein%20de%20Haas.pdf>.

**Delaunay, D. y G. Tapinos**

- 1998 *"La mesure de la migration clandestine en Europe"*, Vol. 1 - Rapport de synthèse, Vol. 2 - Informe de expertos, documentos de trabajo de la Eurostat, Serie *"Population et conditions sociales"*, 3/1998/E/No.7 (marzo), Luxemburgo, [http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins\\_textes/pleins\\_textes\\_6/griseli1/010016012.pdf](http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/pleins_textes_6/griseli1/010016012.pdf).

**Embajada de España (Londres, Reino Unido)**

- 2007 "Spain in the Fight against Illegal Immigration", Doc. E/06-07/F166 FRO, Memorando presentado al Inquiry of the U.K. House of Lords Select Committee on the European Union sobre "FRONTEX: the EU external borders agency", <http://www.parliament.uk/documents/upload/FRO%20166%20Spanish%20Embassy%2019.10.07.doc>.

**EUbusiness.com**

- 2007a "EU patrols cut migrant arrivals: border agency", EUbusiness.com, 13 de abril.
- 2007b "EU says cooperation on immigrants at sea wanting", EUbusiness.com, 29 de mayo, [http://www.eubusiness.com/Living\\_in\\_EU/1180443610.71](http://www.eubusiness.com/Living_in_EU/1180443610.71).

**Fernández-Alfaro, B. y G. Pascua**

- 2006 "Migration Management Challenges in the Caribbean" en T. Lesser, B. Fernández-Alfaro, L. Cowie y N. Bruni (Eds.), *Intra-Caribbean Migration and the Conflict Nexus*, Human Rights Internet en colaboración con la OIM, la Asociación de Estados del Caribe y la Universidad de las Indias Occidentales (Centro para América Latina y el Caribe), Ottawa, 70-87.

**Guild, E.**

- 2004 "Who is an irregular migrant?" en B. Bogusz, R. Cholewinski, A. Cygan y E. Szyszczak (Eds.), *Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives*, Martinus Nijhoff, Leiden/Boston, 3-28.

**Hamood, S.**

- 2006 *African Transit Migration through Libya to Europe: The Human Cost*, enero, Universidad Americana de El Cairo, <http://www.migreurop.org/IMG/pdf/hamood-libya.pdf>.

**Hatton, T.J. y J.G. Williamson**

- 2002 "What Fundamentals Drive World Migration?", National Bureau of Research (NBER) documento de trabajo 9159, septiembre, Cambridge, MA, <http://www.nber.org/papers/w9159>.

**Hugo, G.**

- 2007 "Indonesia's Labor Looks Abroad", *Migration Information Source*, abril, MPI, Washington, D.C., <http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=594>.

**Huguet, J.W. y S. Punpuing**

- 2005 *International Migration in Thailand*, Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Organización Internacional del Trabajo (OIT), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico (CESAP), Banco Mundial, Organización Mundial de la Salud (OMS), Bangkok, <http://www.iom-seasia.org/resource/pdf/SituationReport.PDF>.

**Instituto Nacional de Estadística de Italia (ISTAT)**

- 2006 "La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali. Anni 2000-2004" [Evaluación de la economía sumergida según las estadísticas oficiales, 2000-2004"], 14 de diciembre, ISTAT.

**Jachimowicz, M.**

- 2006 "Argentina: A New Era of Migration and Migration Policy", *Migration Information Source*, febrero, MPI, Washington, D.C., <http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=374>.

**Jandl, M.**

- 2004 "The Estimation of Illegal Migration in Europe", *Studi Emigrazione/Migration Studies*, XLI 153) (marzo): 141-155.

**Ja-young, Y.**

- 2006 "Foreigners replace Koreans in labor-intensive sectors", *The Korea Times*, 26 de julio.

**Joseph, J.**

- 2006 "Securitization of Illegal Migration of Bangladeshis to India", *Non-Traditional Security in Southeast Asia*, Working Paper Series on Non-Traditional Security in Southeast Asia, No. 100, enero, The Institute of Defense and Strategic Studies (IDSS), Singapur, <http://www.ntu.edu.sg/RSIS/publications/WorkingPapers/WP100.pdf>.

**Karaboytcheva, M.K.**

- 2006 "Una Evaluación del Último Proceso de Regularización de Trabajadores Extranjeros en España (febrero-mayo de 2005). Un Año Después (DT)". DT No. 15, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid.

- Krissman, F.**  
2005 "Sin Coyote Ni Patrón: Why the 'Migrant Network' Fails to Explain International Migration", *International Migration Review*, 39(1): 4-44.
- Levinson, A.**  
2005 "The Regularisation of Unauthorized Migrants: Literature Survey and Country Case Studies", COMPAS, Universidad de Oxford, <http://www.compas.ox.ac.uk/publications/papers/Regularisation%20Report.pdf>.
- Martin, P.L. y J.E. Taylor**  
1996 "The anatomy of a migration hump" en J.E. Taylor (Ed.), *Development Strategy, Employment and Migration: Insights from models*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), París.
- Massey, D.S. y C. Capoferro**  
2004 "Measuring Undocumented Migration", *International Migration Review*, 38(3): 1075-1102.
- México, Instituto Nacional de Migración**  
2007 *Estadísticas Migratorias*, Instituto Nacional de Migración.
- Migration News Sheet**  
2005 "Spain: 122,238 expulsion orders not carried out in five years", *Migration News Sheet*, diciembre, Migration Policy Group (MPG), Bruselas, 6.  
2005-2006 Diversas ediciones, MPG, Bruselas.  
2007 "Spain: 55% drop in number of irregular migrants to the Canary Islands", *Migration News Sheet*, septiembre, MPG, Bruselas, 10-11.
- Mitsilegas, V.**  
2004 "Measuring Irregular Migration: Implications for Law, Policy and Human Rights" en B. Bogusz, R. Cholewinski, A. Cygan y E. Szyszczak (Eds.), *Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives*, Martinus Nijhoff, Leiden/Boston, 29-39.
- Moscarelli, S.**  
2007 "Consolidating reception capacities in respect of migration flows reaching the island of Lampedusa and other strategic border points on the Sicilian coasts", presentación en el Taller celebrado como parte del Diálogo Internacional sobre la Migración, 21 a 22 de abril, Ginebra, <http://www.iom.int/jahia/Jahia/policy-research/pid/1964>.
- Naciones Unidas, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos**  
2007 *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes. Misión a la República de Corea (5 a 12 de diciembre de 2006)*, Doc. A/HRC/4/24/Add.2 (14 de marzo).
- Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población**  
2006 *International Migration in the Arab Region*, documento de las Naciones Unidas UN/POP/EGM/2006/14 (11 de mayo), UN Expert Group Meeting on International Migration and Development in the Arab Region: Challenges and Opportunities, Beirut, 15a 17 de mayo, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población, [http://www.un.org/esa/population/meetings/EGM\\_Ittmig\\_Arab/P14\\_PopDiv.pdf](http://www.un.org/esa/population/meetings/EGM_Ittmig_Arab/P14_PopDiv.pdf).
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)**  
2006 *Organized Crime and Irregular Migration from Africa to Europe*, julio, UNODC, Regional Office of West and Central Africa and the Research and Analysis Section.
- O'Neil, K., K. Hamilton y D. Papademetriou**  
2005 "Migration in the Americas", documento elaborado para el *Policy Analysis and Research Programme* de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (CMMI), septiembre, Ginebra, <http://www.gcim.org/attachements/RS1.pdf>.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT)**  
2004 *Towards a Fair Deal for Migrant Workers in the Global Economy*, Informe VI, 92º período de sesiones de la Conferencia Anual de la Organización Internacional del Trabajo, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, [http://www.ilo.org/global/Themes/Labour\\_migration/lang-en/docName--KD00096/index.htm](http://www.ilo.org/global/Themes/Labour_migration/lang-en/docName--KD00096/index.htm).

**Organización Internacional para las Migraciones (OIM)**

- 2001 *Binational Study: the State of Migration Flows between Costa Rica and Nicaragua - Analysis of the Economic and Social Implications for Both Countries*, elaborado para la OIM en el marco del Proyecto Estado de la Nación, diciembre.

**Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)**

- 2004 *International Migration Outlook*, SOPEMI, OCDE, París.
- 2007 *International Migration Outlook*, SOPEMI, OCDE, París.

**Palidda, S. y P. Cuttitta**

- 2007 "Europe's Mediterranean Border: of boats and men", *Shift Mag* No. 5, 16 de mayo, 10-11, <http://www.shiftmag.eu/index.php/?2007/05/16/23-europes-mediterranean>.

**Passel, J.S.**

- 2006 "The Size and Characteristics of the Unauthorized Migration Population in the U.S.", Informe de fecha 7 de marzo, Pew Hispanic Center, Washington, D.C., <http://pewhispanic.org/files/reports/61.pdf>.

**Piguet, E. y S. Losa**

- 2001 *Travailleurs de l'ombre? Demande de main-d'oeuvre du domaine de l'asile et ampleur de l'emploi d'étrangers non déclarés en Suisse*, Rapport de recherche, Swiss Forum for Migration Studies, Etude mandatée par l'Office fédéral des réfugiés, 19/20.

**Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM)**

- 2006 "France", *PICUM Newsletter*, 9 de junio, Bruselas, <http://www.picum.org/HOMEPAGE/NewsletterJune2006/NEWS%20ENGL%2006-06.doc>.

**Ramachandran, S.**

- 2005 "Indifference, impotence, and intolerance: transnational Bangladeshis in India", *Global Migration Perspectives* No. 42, septiembre, CMMI, Ginebra, <http://www.gcim.org/attachements/GMP%20No%2042.pdf>.

**Redpath, J.**

- 2007 "Biometrics and International Migration" en R. Cholewinski, R. Perruchoud y E. MacDonald (Eds.), *International Migration Law: Developing Paradigms and Key Challenges*, Asser Press, La Haya, 427-445.

**Reino Unido, Departamento del Interior, Dirección de Fronteras**

- 2008a "New Advertising Campaign Launched To Stop Businesses Employing Illegal Workers", 14 de enero, comunicado de prensa del Departamento del Interior, <http://press.homeoffice.gov.uk/press-releases/Campaign-To-Stop-Illegal-Workers?version=1>.
- 2008b "For employers and sponsors: Preventing illegal working - Complying with the law", Dirección de Fronteras del Reino Unido, <http://www.ind.homeoffice.gov.uk/employers/preventingillegalworking/>.

**Ruhs, M.**

- 2005 "The potential of temporary migration programmes in future international migration policy", documento preparado para el Programa de análisis e investigación de políticas de la CMMI, septiembre, Ginebra, <http://www.gcim.org/attachements/TP3.pdf>.

**Salt, J. y J. Stein**

- 1997 "Migration as a Business: The Case of Trafficking", *International Migration*, 35(4): 467-494.

**Sarzanini, F.**

- 2007 "Controlli su chi finanzia le moschee. Il Viminale studia il modello francese" [Controles de quienes financian las mezquitas. El Ministerio del Interior estudia el modelo francés], *Corriere della Sera*, 5 de enero.

**Schneider, F.**

- 2004 "The Size of the Shadow Economies of 145 Countries all over the World: First Results over the Period 1999 to 2003", IZA DP No. 1431, diciembre, Instituto de Investigaciones y Estudios sobre el Trabajo, Bonn, <http://ftp.iza.org/dp1431.pdf>.

**Scott, P.**

2004

"Undocumented Migrants in Germany and Britain: The Human 'Rights' and 'Wrongs' Regarding Access to Health Care", *Electronic Journal of Sociology*, <http://www.sociology.org/content/2004/tier2/scott.html>.

**Shah, N.M.**

2005

"Restrictive Labor Immigration Policies in the Oil-Rich Gulf: Implications for sending Asian Countries", documento presentado en el XXV Congreso General de la Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población (UIECP), Conferencia Internacional de Población, Sesión No. 141: Impact of International Migration Policies, 18 a 23 de julio, Tours, Francia, <http://iussp2005.princeton.edu/download.aspx?submissionId=50842>.

**Siddiqui, T.**

2006

"Securitization of Irregular Migration: The South Asian Case" en R. Emmers, M. Caballero-Anthony y A. Acharya (Eds.), *Studying Non Traditional Security in Asia: Trends and Issues*, Marshall Cavendish Academic, Singapur, 143-167.

**Suiza, Oficina Federal Suiza sobre Migración**

2005

"Sans-papiers en Suisse: c'est le marché de l'emploi qui est déterminant, non pas la politique d'asile", informe final sobre el mandato de la Oficina Federal Suiza sobre Migración, 6 de abril, Berna, [http://www.bfm.admin.ch/etc/medialib/data/migration/illegale\\_migration/sans\\_papiers.Par.0006.File.tmp/sans\\_papiers\\_studie.pdf](http://www.bfm.admin.ch/etc/medialib/data/migration/illegale_migration/sans_papiers.Par.0006.File.tmp/sans_papiers_studie.pdf).

**Woodbridge, J.**

2005

*Sizing the unauthorised (illegal) migrant population in the United Kingdom in 2001*, informe en línea del Departamento del Interior 29/05, <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs05/rdsolr2905.pdf>.

**Yeoh, B.S.A.**

2007

"Singapore: Hungry for Foreign Workers at All Skill Levels", *Migration Information Source*, enero, MPI, Washington, D.C., <http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=570>.

## Recuadro 8.1 - Espacios de (I)legalidad Impugnados

**Ruhs, M. y B. Anderson**

2007

"The origins and functions of illegality in migrant labour markets: An analysis of migrants, employers and the state in the UK", 1º de diciembre, COMPAS, Universidad de Oxford, <http://www.compas.ox.ac.uk/publications/Working%20papers/wp-06-30a.shtml>.

## Recuadro 8.2 - La Trata de Personas con Fines de Trabajo Forzoso

**Belser, P., M. de Cock y F. Mehran**

2005

*ILO Minimum Estimate of Forced Labour in the World*, abril, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, [http://www.ilo.org/sapfl/Informationresources/ILOPublications/lang--en/docName--WCMS\\_081913/index.htm](http://www.ilo.org/sapfl/Informationresources/ILOPublications/lang--en/docName--WCMS_081913/index.htm).

**Departamento de Estado de los Estados Unidos**

2006

*Trafficking in Persons Report 2006*, junio, Departamento de Estado de los Estados Unidos, Washington, D.C., <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2006/>.

## Recuadro 8.3 - Programas de Regularización: El Caso de América Latina

**Arango, J. y M. Jachimowicz**

2005

"Regularizing Immigrants in Spain: A New Approach", *Migration Information Source*, septiembre, MPI, Washington, D.C., <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=331>.

**Argentina, Ministerio del Interior**

2008

"Programa Patria Grande", Ana Alfonso, Jefa de la Oficina de Temas Internacionales, Dirección Nacional de Migraciones, Ministerio del Interior, Argentina, presentación realizada en la primera Sesión Especial sobre Temas de Actualidad del Derecho Internacional de los Refugiados de la CAJP. 29 de enero, Organización de Estados Americanos (OEA), [http://www.oas.org/dil/esp/refugiados\\_sesion\\_especial\\_2008\\_presentacion\\_adriana\\_alfonso\\_anexo\\_III.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/refugiados_sesion_especial_2008_presentacion_adriana_alfonso_anexo_III.pdf).



### **Geronimi, E.**

- 2004 *Admisión, contratación y protección de trabajadores migrantes: Panorama de la legislación y la práctica nacionales de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, España, Perú, Portugal y Uruguay*, International Migration Papers No. 70, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, <http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/imp/imp70s.pdf>.

### **México, Instituto Nacional de Migración**

- 2007 Estadísticas Migratorias, Instituto Nacional de Migración

### **Turner, E. y M.R. Rosenblum**

- 2005 *"Solving the Unauthorized Migrant Problem: Proposed Legislation in the US"*, Migration Information Source, septiembre, MPI, Washington, D.C., <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=333>.

### **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)**

- 2001 *Trends in International Migration*, SOPEMI, OCDE, París.

### **Venezuela, Ministerio de Relaciones Exteriores**

- 2006 *"Sistema de identificación nacional es uno de los cinco mejores y más seguros del mundo (II)"*, 27 de noviembre, Ministerio de Relaciones Exteriores, [http://www.minci.gob.ve/entrevistas/3/11048/sistema\\_de\\_identificacion.html](http://www.minci.gob.ve/entrevistas/3/11048/sistema_de_identificacion.html).

## **Recuadro 8.4 - Fuera de Alcance y Fuera de Peligro: Cómo Proteger a las Niñas del Peligro de los Traficantes en Nepal**

### **Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNPFA)**

- 2006 *The State of World Population 2006. A Passage to Hope: Women and International Migration*, UNPFA, [http://www.unfpa.org/upload/lib\\_pub\\_file/650\\_filename\\_sowp06-en.pdf](http://www.unfpa.org/upload/lib_pub_file/650_filename_sowp06-en.pdf).

LA GESTIÓN DE LA MOVILIDAD  
LABORAL EN LA ECONOMÍA  
MUNDIAL EN PLENA EVOLUCIÓN

**PARTE** B



# LA MEJORA DE LA BASE DE CONOCIMIENTOS\*

## CAPÍTULO 9

### 1. Introducción

La gestión de la migración es una delicada esfera de las políticas públicas, en la que cada propuesta normativa es objeto de gran escrutinio por parte de los partidos políticos, los medios de comunicación, los grupos de intereses y la comunidad en general. Los países de origen y de destino están cada vez más convencidos del potencial de la migración como fuente de soluciones apropiadas para los problemas de la oferta y la demanda de mano de obra, pero la opinión pública está muy dividida en torno a esa cuestión. Hay quienes consideran la migración como la respuesta a problemas demográficos, como bajas tasas de natalidad, envejecimiento de la población y reducción de la fuerza de trabajo. Otros estiman que los migrantes pretenden absorber los escasos recursos disponibles. Por lo tanto, los encargados de formular las políticas enfrentan diversas dificultades en su afán de elaborar políticas migratorias equilibradas y eficaces. Son conscientes de los riesgos en que incurren al generar accidentalmente dinámicas que pueden ser perjudiciales para el mercado laboral

en particular, y para el crecimiento económico en general (Boswell et al., 2004).

Los gobiernos que están considerando la posibilidad de introducir programas de migración laboral como medio de encarar las inquietudes del mercado laboral deben basar sus decisiones en información y datos fiables sobre la migración.

En el presente Capítulo se examina la forma en que los gobiernos pueden mejorar su base de conocimientos y su capacidad para formular políticas de migración laboral eficaces y oportunas. Como se expone con mayor amplitud en el Capítulo 11, los gobiernos de los países de destino suelen utilizar la base de conocimientos disponibles en el mercado laboral que proporcionan, por ejemplo, los empleadores y los sindicatos gremiales, para formular, aplicar y evaluar sus políticas de migración laboral. Sin embargo, los gobiernos también pueden elaborar sus propias bases de conocimientos a través de la recopilación y el análisis de datos apropiados y el auspicio o realización de sus propias investigaciones sobre la migración, incluida la migración laboral. El Capítulo se ocupa principalmente de la base de conocimientos a disposición de los gobiernos, y de los medios para mejorarla. Dado que la migración laboral es parte integrante de la migración internacional, algunas

\* El presente Capítulo fue redactado por Jobst Köhler, Especialista en Investigación (Analista de Estadísticas y Encuestas), OIM, Ginebra. El autor desea expresar su agradecimiento a Christine Aghazarm por la ayuda ofrecida en las investigaciones, y a Marina Peunova por sus atinadas observaciones.

de las iniciativas que se analizan en este Capítulo son pertinentes para la gestión de la migración internacional en general, pero el principal centro de interés es la migración laboral. Se hace hincapié en tres esferas de actividades.

La primera se refiere al carácter y la calidad de los mecanismos de acopio de datos existentes. Las estadísticas oficiales pueden adolecer de falta de fiabilidad y ser difíciles de comparar, debido, en parte, a la falta de uniformidad en las definiciones, los conceptos de medición y los métodos de recopilación de datos. En consecuencia, los gobiernos y los organismos internacionales están tratando de encontrar los medios de mejorar la fiabilidad y el grado de comparación de sus datos oficiales.

En segundo lugar, los gobiernos a veces tienen que ajustar sus sistemas estadísticos para atender a los nuevos retos de la migración laboral, respecto de los cuales no existen datos, o son muy limitados. En este Capítulo se examinan distintas estrategias e iniciativas para la recopilación de información sobre cuestiones de políticas emergentes o en rápida evolución, como las cuestiones normativas relativas a las comunidades transnacionales o diásporas, la migración circular, las remesas, la migración de personas altamente calificadas, la migración irregular y las repercusiones o los resultados de distintos programas migratorios.

Por último, existen una serie de medidas para mejorar la disponibilidad y la pertinencia, desde el punto de vista de las políticas, de los datos y la información sobre la migración. Aunque son numerosas y diversas las fuentes que recogen y generan datos sobre migración, los encargados de la formulación de políticas no siempre conocen la existencia de esas fuentes, o tal vez consideran que carecen de importancia para sus procesos de adopción de decisiones; también puede ocurrir que la información existente no siempre llegue a esas personas, o que esté fuera de su alcance. El Capítulo examina distintos enfoques y mecanismos para que

los datos sean de más fácil acceso y más pertinentes desde el punto de vista de las políticas.

## **2. Mejora de la Base de Conocimientos sobre la Migración Laboral: Un Enfoque Amplio de la Recopilación de Datos**

La recopilación de datos pertinentes reviste fundamental importancia para la formulación de políticas apropiadas y oportunas. Al igual que en otros ámbitos normativos, la recopilación de datos en la esfera de la migración, especialmente la migración laboral, exige atender y conciliar necesidades de información distintas, y a menudo contradictorias, en diversos niveles de gobierno.

En consecuencia, con el fin de formular y promulgar marcos jurídicos y normativos, las ramas legislativas y ejecutivas de los gobiernos requieren información agregada y analítica fiable que les permita obtener los conocimientos y la comprensión necesarios sobre las diferentes tendencias y repercusiones de la migración en diversas esferas de interés para el público en general.

En un plano intermedio están los funcionarios que dirigen las organismos públicos que se ocupan directamente de los migrantes, ya sea en funciones de prestación de servicios o de vigilancia del cumplimiento de las leyes; una gran parte de su labor consiste en la gestión cotidiana y eficaz de los servicios y las actividades que se llevan a cabo. A ese nivel también se necesitan datos agregados, pero de naturaleza un tanto distinta. Aunque habitualmente reducida en sus pormenores o características, la información consiste en resúmenes – del número de clientes en un determinado momento, o de medidas semejantes que se utilizan para medir la productividad y los resultados de un determinado programa.

Por último, las diversas categorías del personal que está en contacto frecuente y directo con los migrantes, como los encargados de los casos,

necesitan información pormenorizada e individual, además de acceso a los expedientes de los migrantes para poder alinear y ejecutar sus programas y actividades de conformidad con las distintas características, experiencias y necesidades de las personas o los grupos de migrantes, sobre una base predominantemente personal e individual (Pember y Djerma, 2005).

Aunque los encargados de formular las políticas, los directores de programas y los encargados de los casos tienen distintos intereses en relación con la recopilación de datos, suelen tener que depender del mismo sistema de acopio de datos. En realidad, gran parte de los datos que se utilizan con fines de gestión de políticas o programas, o en los que se basan los informes de expertos, son elaborados inicialmente por personal de programas, que tienen escaso interés, o comprensión, del modo en que los registros agregados de sus distintas transacciones son utilizados por los jefes de los organismos y los encargados de formular las políticas. Para que un sistema de recopilación de datos pueda proporcionar información fidedigna y oportuna sobre la migración laboral con fines de formulación de políticas, el sistema debe reconocer las diferentes necesidades de información en los distintos niveles de gobierno, y encontrar la forma de equilibrarlas.

### 3. Mejora de la Fiabilidad de las Fuentes de Datos Existentes

La recopilación de estadísticas sobre la migración internacional, incluida la migración laboral, dependerá también del modo en que se defina la "migración internacional". No hay definiciones universalmente acordadas. Si bien existen recomendaciones internacionales relativas a las "estadísticas sobre migración", aún persisten definiciones nacionales, especialmente con respecto a subconjuntos de migración internacional, como la migración laboral (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 1998). En realidad, las distintas definiciones y métodos que

se utilizan para evaluar la migración laboral pueden llevar a resultados muy distintos. La definición más amplia incluye a todos los migrantes internacionales que integran la fuerza laboral (tanto con empleo como desempleados, de carácter regular o irregular), ya que la definición más restrictiva del concepto de trabajadores migrantes sólo incluye a quienes entran en un país con el propósito explícito de trabajar.

En comparación con los datos sobre las variables demográficas, como los índices de fecundidad y mortalidad, los datos sobre la migración internacional son inherentemente difíciles de obtener. Por ejemplo, mientras que el nacimiento y la muerte ocurren una sola vez en el ciclo de vida humana, la migración puede ocurrir en numerosas ocasiones, y a veces es difícil determinar con precisión cuándo empieza y cuándo termina. Además, muchas de las fuentes oficiales de los datos sobre migración frecuentemente tienen el propósito de alcanzar determinados objetivos administrativos, más bien que mediciones fiables de los contingentes y corrientes de migrantes. Por esa razón, es posible que las estadísticas que se elaboran a partir de esas fuentes sean insatisfactorias en términos de cobertura y precisión.

### 3.1 Principales Fuentes de Datos y sus Limitaciones

La información cuantitativa sobre la migración, incluida la migración laboral, generalmente se obtiene utilizando múltiples fuentes de medición de las corrientes y contingentes.

#### a) Registros administrativos

Las estadísticas oficiales sobre la migración internacional suelen ser un subproducto de procesos administrativos y actividades de mantenimiento de registros relacionados con las actividades de las instituciones y organismos que se ocupan de diversos aspectos de la migración o de esferas relacionadas con la migración como, por ejemplo, la gestión de las poblaciones. Cada país tiene sus propios métodos

y tradiciones en materia de recopilación de datos, que es una de las razones principales por las que las fuentes de las que provienen las estadísticas oficiales sobre la migración internacional tienden a diferir de un país a otro.

Varios países europeos (por ejemplo, Austria, Estonia, Lituania y los Países Bajos) tienen extensos **registros demográficos** y/o **registros de extranjeros**, que son listados de las personas que residen ilegalmente en un país. Esos registros se pueden utilizar para medir el contingente total de migrantes internacionales en un país, así como las entradas, al hacerse la inscripción de los nuevos migrantes (generalmente al cabo de un año en el caso de los registros demográficos) y las salidas, cuando las personas se dan de baja en los registros y abandonan el país (Hoffmann, 1995; OIM/OSCE/OIT, 2006, 2007).<sup>1</sup>

Los países que no tienen registros demográficos suelen utilizar los **permisos de residencia y de trabajo** para medir las corrientes migratorias. Esas fuentes administrativas, provenientes de operaciones destinadas a reglamentar la migración internacional, son particularmente adecuadas para producir información sobre determinados subconjuntos de migrantes internacionales. Los registros de la concesión de permisos de residencia y de trabajo, por ejemplo, son fuentes que se utilizan mucho para evaluar las estadísticas de migración laboral (OIM/OSCE/OIT, 2006, 2007).

Los datos sobre emisión de visados son otra fuente administrativa que permite un mayor desglose de las corrientes migratorias, en conjuntos específicos de migrantes internacionales. Esos datos generalmente se reúnen en el punto de emisión (por lo general, una embajada o un consulado) y permiten agrupar a los titulares de visados en categorías específicas,

según el propósito de la entrada (por ejemplo, con fines de estudio, de reunificación de la familia, o de trabajo). Los datos pueden compararse con la información obtenida en el punto de entrada a través de las tarjetas de pasajeros. Los datos provenientes de los visados, y los que se obtienen en las fronteras, son fuentes que sirven a modo de estadísticas sobre la migración internacional, particularmente en relación con los Estados insulares que tienen un pequeño número de puertos de entrada y salida, y mecanismos de control eficaces, como el Reino Unido y Filipinas (Bilsborrow et al., 1997).

Las **autorizaciones de emigración** son una importante fuente de información estadística sobre la migración laboral de los países de origen, especialmente de Asia Meridional y el Sudeste de Asia. En los casos de Filipinas, Sri Lanka y Tailandia, por ejemplo, se dispone de información sobre el número de trabajadores que salen todos los años, desglosada por destino, sexo, edad, educación y ocupación, (Bilsborrow et al., 1997).

#### b) Censos de población y otras encuestas de hogares

Los registros administrativos no son la única fuente de información sobre los contingentes y las corrientes de migración laboral. Los censos de población son una importante fuente estadística para medir los contingentes de migrantes internacionales. Dependiendo de la cobertura de población y de las definiciones de residencia habitual, los resultados de los censos que incluyen “lugar de nacimiento” o “ciudadanía” proporcionan una buena estimación de los contingentes de migrantes internacionales. Cuando los censos incluyen datos sobre la fuerza laboral, esa información también se puede utilizar para la identificación de los trabajadores migrantes. Las entradas de migración internacional pueden estimarse también en función de las preguntas sobre lugares de residencia anteriores, mientras que las preguntas sobre los miembros de la familia que viven

<sup>1</sup> Un problema relacionado con las estadísticas de emigración provenientes de los registros, sin embargo, es el que puede surgir cuando las personas abandonan el país y no se dan de baja en los registros.



en el extranjero ofrecen información sobre las salidas internacionales.

Las encuestas anuales sobre la fuerza laboral (véase la Sección 3.2 a) ii), *infra*) son la fuente más rica de información sobre la fuerza laboral relacionada con la migración. En esas encuestas se formulan preguntas sobre lugar de nacimiento, ciudadanía, residencia anterior, y otras dimensiones de la migración internacional, como las razones del desplazamiento. Permiten evaluar las condiciones socioeconómicas de los trabajadores migrantes, que no figuran en otros lugares, y aplicar métodos estadísticos para estimar el grado de precisión.

### c) Limitaciones de las fuentes existentes

Las ventajas y las limitaciones de las distintas fuentes son de diversa índole. Los registros administrativos pueden ser fuentes de estadísticas fiables cuando el sistema administrativo está bien organizado, la calidad de la presentación de los informes es buena y la cobertura es razonablemente completa (a causa de los incentivos para la inscripción o la correcta presentación de la información, las multas que se imponen si no se cumple con la inscripción, o una combinación de incentivos y multas). La situación es distinta especialmente en los países que no cuentan con los recursos adecuados para asegurar una cobertura completa. Los costos de la recopilación de estadísticas administrativas son bajos, pero puede haber elevados costos de tramitación para convertir los registros administrativos a formatos utilizables. Los conceptos, las definiciones y las clasificaciones que se utilizan en la legislación, o en los procedimientos del sistema administrativo, suelen ser distintos de los que se requieren para atender a las necesidades de los usuarios de las estadísticas. Por otro lado, los registros administrativos pueden no incluir ciertos elementos de información, dada la mayor movilidad de los trabajadores a lo largo de las fronteras por la liberalización de los viajes y los menores costos del transporte, especialmente

dentro de las zonas de integración regional. Además, la información no siempre se incorpora en la base de datos administrativa de conformidad con las normas de calidad estadística corrientes (Pember y Djerma 2005). En consecuencia, el contenido de información de los registros administrativos, aunque muy completo en pormenores, por lo general no se aprovecha suficientemente.

Una de las limitaciones de las estadísticas oficiales derivadas de las fuentes administrativas es que no tienen en cuenta la migración irregular, o no prestan suficiente atención a los elementos cualitativos de la información, como las condiciones de trabajo o el respeto de los derechos de los trabajadores migrantes.

La ventaja característica de los censos y encuestas de población es que facilitan información que se utiliza únicamente para la elaboración de estadísticas. Eso significa que la información obtenida a través de las encuestas no tiene consecuencias directas para la persona u organización que responde a las preguntas, por lo que dan sus respuestas sin limitaciones ni temores. Por lo tanto, la fiabilidad de la información derivada de las fuentes estadísticas es relativamente elevada en comparación con los registros administrativos (Hoffmann y Lawrence, 1995).

Entre las desventajas de los censos de población cabe mencionar el costo relativamente alto de la recopilación de los datos de las encuestas, y el hecho de que la información no está siempre actualizada. Por lo general, los censos de población sólo se realizan cada 10 años.

Las encuestas especiales de hogares, al igual que las encuestas anuales de la fuerza laboral, también tienen limitaciones. Tienden a utilizar muestras de tamaño pequeño, particularmente en el caso de grupos reducidos, como los trabajadores migrantes. Eso limita la amplitud de los datos, sobre todo con respecto a contingentes y corrientes, aún cuando

proporcionan información detallada sobre la fuerza laboral. Otra desventaja de las encuestas de hogares es que, en general, no ofrecen información relativa a las viviendas colectivas o comunidades en que suelen vivir muchos de los trabajadores migrantes.

### 3.2 ¿Mejora de la Fiabilidad y la Precisión de las Fuentes de Datos Existentes?

#### a) Utilización de fuentes complementarias para mejorar la fiabilidad de los datos

No hay una fuente de datos única que permita cubrir todas las necesidades, por lo que los gobiernos deben elegir con gran cuidado la fuente, o fuentes, de estadísticas, teniendo en cuenta sus ventajas y limitaciones, para elaborar un sistema de estadísticas de la migración laboral que sea lo más amplio y estadísticamente adecuado posible. Los usuarios deberán establecer la relación entre las estadísticas provenientes de distintas fuentes, para que esas estadísticas sean más coherentes y compatibles con respecto a conceptos, definiciones y unidades de medición.

##### i) Centralización de la recopilación de datos

Algunos de los países que dependen de los registros demográficos como fuente de sus estadísticas sobre la migración internacional, con inclusión de la migración laboral, han tratado de vincular esos registros a otros sistemas de registro que se ocupan más directamente de la situación del empleo, como los registros de los sectores de la seguridad social y la tributación (Hoffmann y Lawrence, 1995). Un buen ejemplo de la recopilación de información centralizada es el de los países escandinavos, donde los distintos conjuntos de datos están interrelacionados. Todos los acontecimientos vitales (nacimientos, fallecimientos, matrimonios, etc.) y las características demográficas, como edad, estado civil, ciudadanía y número de hijos, entre otros, se registran bajo un número de identificación personal, que se asigna a cada migrante incluido en el registro central de población.

Además, una serie de registros que se aplican en los sectores privado y público, de pertinencia para el mercado laboral, incluidos el empleo, el grado de instrucción y las actividades desempeñadas, utilizan el mismo número de identificación personal. A partir de esa información es posible reconstruir las distintas biografías demográficas y del mercado laboral de los migrantes (Aalandslid, 2006). Otros países con registros centralizados, como Bélgica y los Países Bajos, han seguido el ejemplo de los países escandinavos en lo que respecta a mejorar los vínculos entre diversos conjuntos de registros administrativos (Poulain y Perrin, 2003).

Iniciativas semejantes para pasar de las estadísticas basadas en documentos a las basadas en las personas se han introducido también en países que no dependen de los registros de población. Por ejemplo, Australia ha tratado de mejorar sus estadísticas sobre registros en fronteras introduciendo un identificador único por persona, en función de cada tarjeta de llegada y partida de pasajeros, con el fin de compararlas con otras transacciones de desplazamiento con pasaporte dentro del sistema de inmigración. Esa medida tiene por objeto evitar el doble recuento y proporcionar datos más fidedignos sobre los desplazamientos hacia el país y desde Australia (Corr et al., 2005).

Algunos países cuentan con sistemas estadísticos centralizados en un solo organismo responsable de la coordinación y el funcionamiento del sistema estadístico nacional. Otros países tienen sistemas descentralizados, en los que los ministerios sectoriales se encargan de una serie de servicios estadísticos. Los sistemas descentralizados pueden requerir una mayor labor de coordinación para mejorar la coherencia y compatibilidad de los datos recogidos y asegurar que los servicios estadísticos de los ministerios sectoriales reciban el necesario apoyo técnico y político. Esas consideraciones pueden haber sido el motivo de que países como Filipinas hayan establecido un organismo especializado, cuya labor consiste en coordinar la recopilación de las estadísticas relacionadas con la migración. Con

el fin de obtener una estimación más precisa de la emigración filipina al exterior, Filipinas estableció una Comisión sobre los Filipinos en el Extranjero (CFO). En su calidad de Secretaría del Grupo de Trabajo Entre Organismos sobre el Sistema Común de Información del Gobierno sobre la Migración, la Comisión elabora estimaciones anuales del número de ciudadanos filipinos en el extranjero a partir de una serie de fuentes, incluido el sistema de registro de emigrantes de la CFO y las estadísticas sobre los trabajadores filipinos que se marchan al extranjero (Castro, 2006).

*ii) Mayor utilización de fuentes de información estadística, como las encuestas de hogares*

Una importante desventaja de la utilización de información sobre migración proveniente de registros administrativos es que la justificación administrativa de esa labor de recopilación de datos puede ser muy diferente de su prevista utilización ulterior como estadísticas de migración. Por ese motivo, los censos y las encuestas de población suelen ser métodos de recopilación de datos preferibles, como lo demuestra la práctica que está surgiendo en los Estados Unidos. Durante muchos años, la Oficina de Censos de los Estados Unidos utilizó los registros administrativos del antiguo Servicio de Inmigración y Naturalización en sus estimaciones anuales de la migración internacional. Por su interés en la comparación al utilizar datos administrativos (datos sobre las corrientes) para evaluar un contingente de población, la Oficina de Censos de los Estados Unidos hace uso de los datos de los censos para mejorar las estimaciones de la migración internacional, especialmente tras la elaboración de nuevas encuestas de hogares representativas a escala nacional.

Sin embargo, la cuestión de la frecuencia de la información sigue siendo un tema importante. Los censos de población se realizan normalmente una vez cada 10 años. Por ello, las autoridades estadísticas nacionales han tratado de reducir el intervalo entre los censos de población. Por ejemplo, la nueva

Encuesta sobre la Comunidad Estadounidense, puede ofrecer datos de calidad sobre una base anual a través de nuevas técnicas de muestreo y divulgación. La disponibilidad más frecuente de datos provenientes de los censos permite ahora que la Oficina de Censos de los Estados Unidos cuente con datos más actualizados sobre los cambios de un año a otro en la población de extranjeros (Norris y Costanzo, 2005).

Aunque los censos de población proporcionan información agregada de carácter general sobre la migración laboral, las encuestas anuales sobre la fuerza laboral permiten un análisis más detallado de la situación. Las encuestas sobre la fuerza laboral son estudios normalizados de las estadísticas relacionadas con el trabajo, pero pueden incluir también preguntas sobre el lugar de nacimiento, la ciudadanía y la residencia anterior, y sobre otros aspectos de la migración, como las razones del traslado. Las muestras de esas encuestas son bastante grandes y representativas de la población del país en edad de trabajar. Actualmente, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) está examinando varias cuestiones relacionadas con la migración para su inclusión en las encuestas internacionales sobre el trabajo, siendo Armenia uno de los países incluidos en el ensayo (Schachter, 2006).

**b) Mejora de la comparación de las fuentes de datos**

La mayor fiabilidad de los sistemas de recopilación de datos no garantiza necesariamente la comparación de los datos entre los países. Se trata de una preocupación legítima, porque la comparación de los flujos y contingentes de migrantes nacionales y regionales es un requisito previo indispensable para el adecuado estudio y comprensión del funcionamiento de la dinámica del mercado laboral internacional. Organizaciones internacionales, como las Naciones Unidas y la Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas (Eurostat), figuran de manera prominente en las actividades de coordinación para armonizar los datos sobre la migración, incluida la migración

laboral. Los enfoques para mejorar la comparación de los datos sobre la migración pueden adoptar distintas formas: i) planteamientos descendentes, en los que la armonización de los datos es el resultado de sistemas nacionales de recopilación de datos que se ajustan a definiciones y recomendaciones internacionalmente reconocidas sobre las estadísticas de la migración internacional; y ii) planteamientos ascendentes, en los que la armonización de los datos es un subproducto de mecanismos mejorados de intercambio de datos entre los Estados.

*i) Planteamientos descendentes en el ámbito de la armonización de los datos*

Los planteamientos descendentes se asocian, en particular, al sistema de las Naciones Unidas. Además de las Naciones Unidas, la Eurostat y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) participan activamente en la armonización de los datos.

Un método de trabajo básico adoptado en el sistema de las Naciones Unidas es la formulación de recomendaciones sobre estadísticas de migración internacional, como las definiciones y las fuentes que se deben utilizar para evaluar los contingentes y las corrientes de la migración internacional (Bilsborrow, 1997). Las recomendaciones de las Naciones Unidas sobre las estadísticas de las migraciones internacionales fueron aprobadas por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas en 1976. Gran parte de la labor de las Naciones Unidas en el ámbito de las estadísticas sobre la migración internacional tiene por objeto alentar a los Estados a adoptar y reunir datos sobre la base de las recomendaciones de esa organización. Habida cuenta de los cambios en la migración internacional, y de la constante falta de uniformidad en la recopilación de datos entre los países, las recomendaciones fueron objeto de una revisión a cargo de expertos, publicándose en 1998 un conjunto revisado de recomendaciones (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Estadística, 1998).

Una de las formas en que las organizaciones internacionales promueven la armonización de los datos es a través de programas de recopilación de datos normalizados, que obligan a los países a proporcionar datos no solamente sobre la base de las prácticas existentes, sino también ajustados de modo que atiendan, en la medida de lo posible, a las recomendaciones de las Naciones Unidas. Desde el segundo semestre del decenio de 1990, la Eurostat, la Comisión Económica para Europa (CEPE), la División de Estadística de las Naciones Unidas, la OIT y el Consejo de Europa vienen aplicando un programa conjunto de recopilación de datos con el objeto de reducir la carga que soportan los gobiernos en materia de respuestas, ocasionada por la duplicación de las actividades de recopilación de datos. Se ha elaborado y acordado un cuestionario conjunto. Los gobiernos deben presentar los datos de manera que se ajusten en la mayor medida posible a las definiciones internacionalmente recomendadas de migrantes de corto plazo y de largo plazo. El cuestionario conjunto incluye una serie de preguntas relacionadas con los trabajadores migrantes y la fuerza laboral. Con el fin de comprender los problemas de la comparación internacional de la información, se pide a los países que pongan de relieve, por cada rubro de datos, cualquier diferencia de definición entre los datos nacionales suministrados y las definiciones normalizadas publicadas en las recomendaciones de las Naciones Unidas (Herm, 2006).

La mayor integración regional económica y política también puede dar lugar a actividades de armonización de datos a escala regional. En Europa, por ejemplo, la ampliación gradual de las decisiones de la UE en el ámbito de la migración ha dado lugar a la demanda de estadísticas comunitarias fiables y oportunas. El Reglamento de 2007 sobre las estadísticas comunitarias en el ámbito de la migración y la protección internacional<sup>2</sup> es un hito en la

<sup>2</sup> Reglamento (CE) N° 862/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, sobre las estadísticas comunitarias en el ámbito de la migración y la protección internacional, por el que se deroga el Reglamento (CEE) N° 311/76 del Consejo, relativo a la elaboración de estadísticas de trabajadores extranjeros, OJ 2007 L 199/3.

armonización de las estadísticas sobre la migración. Hasta la adopción de esa medida, la armonización de las estadísticas se regía principalmente por acuerdos informales (Poulain et al., 2006) entre los Estados miembros, pero ahora, por primera vez, existe un reglamento jurídicamente vinculante sobre las estadísticas de la migración en toda la región de la Unión Europea. El Reglamento establece normas comunes para la elaboración de estadísticas relativas a corrientes migratorias internacionales, contingentes de población de extranjeros, adquisición de ciudadanía, solicitudes y decisiones en materia de asilo, medidas adoptadas para reducir las entradas y permanencias no autorizadas, retorno de migrantes irregulares y permisos de residencia otorgados a nacionales de terceros países. El Reglamento se centra en la obtención de resultados estadísticos armonizados, con definiciones comunes basadas en las actuales y próximas medidas de la UE relativas a cuestiones de inmigración, gestión en fronteras y asilo, y en las normas internacionales establecidas (EUROPA, 2007).

Una importante crítica formulada contra las recomendaciones de las Naciones Unidas se refiere a que enfocan la migración internacional desde un punto de vista demográfico en vez de adoptar una perspectiva del mercado laboral. La OCDE ha empezado a reorientar ese sesgo internacional hacia una perspectiva demográfica de la migración internacional promoviendo la armonización de las estadísticas de la migración internacional sobre la base de las estadísticas relativas a los permisos de residencia. La OCDE no posee facultades para imponer cambios en los procedimientos nacionales de recopilación de datos. Su labor consiste principalmente en elaborar estadísticas a través de su sistema permanente de presentación de informes (Herm, 2006). Sin embargo, en las ediciones de 2006 y 2007 del informe SOPEMI, *International Migration Outlook*, la OCDE modificó su enfoque y utilizó estadísticas sobre permisos de residencia en lugar

de las fuentes tradicionales<sup>3</sup> para la armonización de las estadísticas sobre las corrientes de migrantes de largo plazo. De ese modo, la OCDE puede ofrecer más información sobre la composición de las corrientes migratorias, incluidas las entradas de migrantes con fines de trabajo (OCDE, 2006; Lemaître, 2006). Los permisos de residencia se utilizan para reglamentar la duración de la permanencia en el país y las actividades económicas de los migrantes, por lo que son una buena base para la elaboración de estadísticas sobre la migración laboral.

## ii) *Planteamientos ascendentes: la armonización como resultado del intercambio de datos*

Aunque las iniciativas para mejorar la calidad de los datos sobre la migración han sido promovidas particularmente por las organizaciones internacionales, pares o grupos de países también han colaborado bilateralmente, estableciendo inventarios de fuentes de datos y definiciones, proponiendo comparaciones de datos y desarrollando otras actividades para mejorar la comparación de los datos. Toda esa labor ha contribuido a esclarecer y explicar la falta de coherencia de los datos y a señalar el camino hacia las posibles soluciones.

Por ejemplo, bajo los auspicios de la Eurostat, se compararon las corrientes migratorias bilaterales entre Bélgica, por un lado, y Dinamarca, Suecia e Italia, por el otro, sobre la base de registros individuales anónimos (Herm, 2006; Perrin y Poulain, 2003). Los distintos casos se compararon utilizando datos como la edad, el sexo y la ciudadanía, la fecha de migración y los códigos municipales de entrada y de salida, lo que permitió estimar las repercusiones de la falta de datos sobre los inmigrantes.

<sup>3</sup> La mayoría de los Estados miembros de la OCDE basan sus estadísticas oficiales en fuentes distintas de las estadísticas basadas en la residencia, como los registros de población, las estadísticas que se recogen en las fronteras y datos semejantes. En consecuencia, pueden existir discrepancias entre los datos oficiales de un país y las estadísticas de la OCDE.

Existen también proyectos de recopilación de datos en los cuales el objetivo principal es el intercambio de información entre los Estados sobre la migración, más bien que la armonización de los datos sobre ese tema. Sin embargo, una mayor armonización de la recopilación de datos entre los Estados participantes puede ser, muchas veces, una consecuencia adicional positiva del intercambio de esa información (OIM, 2003; Folden et al., 2007).

Algunos de esos mecanismos de intercambio de datos son resultado concreto de los Procesos Consultivos Regionales (véase el Capítulo 13). Por ejemplo, el proceso consultivo regional más antiguo en el ámbito de la migración, las Consultas intergubernamentales sobre la migración, el asilo y los refugiados, viene acumulando experiencia en la recopilación de los datos sobre asilo y refugiados que proporcionan los Estados participantes desde 1992. Los datos son de tipo operativo más bien que estadístico, y siguen un formato nacional y no previamente elaborado. No obstante, los Estados participantes pueden ajustar sus prácticas nacionales a la luz de las prácticas y los datos presentados por otros Estados (Folden et al., 2007). El resultado final es un proceso de armonización *de facto*, con el correr del tiempo.

El sistema de información estadística sobre la migración en Mesoamérica (SIEMMES), aplica un enfoque más amplio que el mecanismo de intercambio de información de las Consultas intergubernamentales sobre la migración, el asilo y los refugiados, ya que incluye información sobre

los trabajadores migrantes. El SIEMMES es producto de un proceso consultivo regional, la Conferencia Regional sobre Migración, conocida también como el Proceso de Puebla. Los datos compartidos provienen de fuentes estadísticas, como censos de población, encuestas de hogares y registros de entradas y salidas, y están normalizados en función de cinco variables: tipo de desplazamiento, edad, punto de cruce de fronteras, sexo y nacionalidad (Folden et al., 2007).

Algunos de los proyectos de intercambio de datos también se centran específicamente en la asistencia para el fortalecimiento institucional, especialmente en los casos en que algunos de los Estados participantes carecen de capacidad adecuada para recopilación de datos. Un buen ejemplo de este enfoque es el “Modelo General” de Recopilación, Aplicación e Intercambio de Datos Relacionados con la Migración, elaborado por la OIM y la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), a petición de los países de Europa Oriental y Asia Central miembros de la OSCE. El “Modelo” combina el intercambio de datos con el fortalecimiento institucional específico a través de la determinación de la infraestructura nacional y la celebración de módulos y talleres de formación concretos en los planos nacional y regional. El “Modelo” se aplicó por primera vez a modo experimental en Moldova, Kazajistán, Tayikistán y Ucrania (Folden et al., 2007; véase también el Recuadro 9.1).

## Recuadro 9.1

### El “Modelo General” de Recopilación, Aplicación e Intercambio de Datos Relacionados con la Migración – Un Enfoque Emergente

#### Introducción

Durante el taller sobre estructuras de organización, recolección e intercambio de datos relacionados con la migración -celebrado en Praga en julio de 2002, y auspiciado por la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE -la OIM y el Gobierno de la República Checa, conjuntamente con los representantes de Europa Oriental y Asia Central- pidieron el establecimiento de un mecanismo para facilitar el intercambio sistemático, oportuno y fiable de datos relacionados con la



migración, en los planos nacional y regional. En respuesta a esa petición, la OIM y la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE –en colaboración con las Consultas Intergubernamentales sobre la Migración, el Asilo y los Refugiados y el Servicio Danés de Inmigración– iniciaron, a comienzos de 2003, el Programa para la Creación de un Modelo General de Recopilación, Aplicación e Intercambio de Datos Relacionados con la Migración (de aquí en adelante denominado “el Modelo”).

Se invitó a todos los países de Europa Oriental y Asia Central a participar en el Programa, en los planos regional o nacional (intervienen en la fase experimental Kazajstán, Moldova y Ucrania, mientras las actividades iniciales se llevan a cabo en Belarús, la Federación de Rusia, Kirguistán y Tayikistán).

### El Modelo

Para los países con gran interés en desarrollar y mejorar su infraestructura estadística, el “Modelo” ofrece un enfoque flexible y proactivo de gestión de datos. El Modelo se puede utilizar para todos los tipos de datos sobre la migración. Sus elementos pueden aplicarse en distintos momentos y en diferente orden y, por lo tanto, no se excluyen mutuamente, ni representan un enfoque del tipo “todo o nada”. El Modelo reconoce que la realidad de las tendencias migratorias se basa en datos **oportunos, coherentes y objetivos** ya existentes –aunque no necesariamente compartidos– en el país. El enfoque también incluye un importante principio de vinculación de los **productores y usuarios** de datos relacionados con la migración.

El “Modelo” comprende los siguientes elementos:

- Establecimiento de una red nacional, incluidas las instituciones básicas, que se ocupa de los datos sobre migración junto con centros coordinadores definidos con precisión (instituciones nacionales) para coordinar las actividades en el plano nacional y facilitar el intercambio regional de datos previamente acordados.
- Determinación de las infraestructuras estadísticas existentes, incluida la definición de los datos que desean reunir y compartir los gobiernos (dónde, cuándo, por qué, cómo y entre quiénes).
- Identificación de la demanda nacional de datos sobre la migración en distintos niveles, y de un mínimo de 5 a 10 indicadores de datos agregados y generales, reconocidos y reconocibles para el país de que se trate, como por ejemplo, datos sobre asilo, migración laboral, corrientes transfronterizas y algunas variables demográficas. Es indispensable que los datos estén documentados.
- Establecimiento de un mecanismo de intercambio de datos no necesariamente comparables (es decir, en formato mínimo), pero que permita el intercambio de información de manera informal, transparente y eficaz. El intercambio de datos se hace por medios electrónicos sobre la base de principios acordados. Es impulsado por la red y, según las necesidades de los usuarios, puede ampliarse gradualmente con la adición de nuevos indicadores de datos, lo que aumenta la frecuencia de la recopilación de datos (de presentaciones anuales a semestrales y trimestrales) e introduce nuevas categorías de datos (por ejemplo, sexo, edad y ocupación).
- Una página de presentación en Internet para el intercambio de información sobre cuestiones estadísticas, normativas y jurídicas de pertinencia para la comprensión y utilización de los datos.
- Talleres regionales para los países, con vistas al intercambio de práctica eficaces, el examen de nuevas cuestiones y enfoques y la identificación de tendencias comunes de interés para la región.
- Módulos de formación que satisfacen la demanda regional y nacional de formación básica sobre distintas cuestiones relacionadas con la recopilación, el intercambio y la gestión de datos. También se prevé la realización de viajes de estudio.
- Proyectos nacionales desarrollados en respuesta a las necesidades y prioridades nacionales.

*Fuente:* Folden et al. (2007: Anexo 1).

## 4. Nuevos Retos en la Recopilación de Datos sobre la Migración Laboral

Como se señala en la Parte A del informe, la movilidad relacionada con fines de trabajo dentro y

fuera de las fronteras nacionales está adquiriendo un carácter cada vez más complejo y diverso. El origen geográfico, el rumbo y la naturaleza de los flujos migratorios siguen cambiando y surgen nuevos patrones migratorios. Por lo tanto, las categorías



de recopilación de datos establecidas ya no bastan para capturar la complejidad de los desplazamientos migratorios con fines de trabajo (Hovy, 2006), ni para promover la comprensión de las cuestiones normativas conexas. En consecuencia, es necesario aplicar nuevas estrategias de recopilación de datos para explorar esas realidades emergentes, con inclusión de:

- Las comunidades transnacionales/diásporas
- La migración de retorno y la migración circular
- La migración de personas altamente calificadas
- Las remesas
- La migración irregular
- Los resultados y las repercusiones de la migración

#### 4.1 Comunidades Transnacionales/Diásporas

Los países de origen son cada vez más conscientes de los posibles beneficios de la migración con fines de desarrollo económico y social (véase el Capítulo 12). En consecuencia, sus gobiernos tienen interés en obtener más información fiable sobre el tamaño y las características de sus comunidades de expatriados. Como se ha indicado anteriormente, sus estadísticas sobre la emigración generalmente no pueden satisfacer esas necesidades. La mayoría de los gobiernos no desean, o no pueden, vigilar estrechamente la salida de sus propios nacionales, y los emigrantes por lo general no tienen gran interés en notificar su partida a las autoridades. Por lo tanto, el registro de las partidas no es tan eficaz como el registro de las entradas. Lo mismo ocurre con los contingentes y las corrientes migratorias. Después que esas personas salen del país, es difícil incluirlas en los registros estadísticos. Los censos y las encuestas que recogen información sobre la población de residentes no están concebidos para ofrecer resultados estadísticos sobre personas ausentes y resulta difícil tratar de hacerlo, especialmente si no hay familiares que residan en el país de origen (Equipo de Tareas CEPE/Eurostat, 2006).

Una posible manera de compensar las deficiencias de los datos sobre la emigración consiste en utilizar los datos sobre inmigración existentes en los países de destino. Algunas organizaciones internacionales han realizado una labor pionera de utilización de datos sobre inmigración de los países de destino para estimar el tamaño de las comunidades de diásporas. Un ejemplo de ese tipo de práctica es la base de datos sobre personas nacidas en el extranjero y expatriados, elaborada por la OCDE. Utilizando datos provenientes principalmente del censo de 2000 y de las oficinas nacionales de estadística, la OCDE obtiene estadísticas sobre la población nacida en el extranjero en cada uno de los Estados miembros de la UE por país de nacimiento y grado de instrucción (Dumont y Lemaître, 2004). El Banco Mundial y la Universidad de Sussex del Reino Unido han elaborado una versión más amplia de la base de datos de la OCDE, la matriz de migraciones bilaterales (Parson et al., 2005). La matriz comprende un mayor número de países que la base de datos de la OCDE y proporciona series de datos cronológicos sobre el contingente de emigrantes.

También hay actividades que se centran en la elaboración de orientaciones para mejorar los datos sobre la emigración. A partir de un ejercicio de intercambio de datos, en el que participaron 19 países, un Equipo de Tareas CEPE/Eurostat propuso un conjunto de orientaciones para la medición de la emigración utilizando las estadísticas sobre inmigración de los países de destino (Equipo de Tareas CEPE/Eurostat, 2006).

#### 4.2 La Migración de Retorno y la Migración Circular

La migración de retorno y la migración circular ofrecen considerables beneficios a los países de origen (véanse también los Capítulos 11 y 12). Por ejemplo, existe una opinión generalizada en el sentido de que la migración circular, y en algunos casos la migración de retorno de nacionales altamente calificados, han

sido de beneficio para China y la India al promover la transferencia de competencias y la creación de vínculos sociales y económicos con importantes mercados de exportación (Kapur y McHale, 2005). Es difícil reflejar en términos estadísticos la migración de retorno de corto plazo, ya que ese tipo de migración no supone necesariamente un cambio de la residencia habitual. Por otro lado, la medición de la corriente de nacionales plantea aún mayores dificultades, ya que la recopilación de datos sobre las entradas y salidas de nacionales suele ser más deficiente que la correspondiente a los no nacionales.

Los sistemas de recopilación de datos basados en los desplazamientos, como los que se utilizan en Australia, tienen mayores posibilidades de reflejar ese tipo de corriente migratoria que los que se centran principalmente en datos sobre contingentes. Australia puede recoger información útil sobre las salidas debido a la gran calidad de sus controles en frontera, que permiten una medición muy precisa de los movimientos en frontera. Sin embargo, la Oficina de Estadística de Australia (ABS) señala la frecuencia y complejidad cada vez mayores de los viajes internacionales como una de las principales dificultades en la medición de la migración (véase también el Capítulo 5). Muchos de los viajeros definidos en términos legales como viajeros de largo plazo interrumpen su estancia de 12 meses, por lo que hay discrepancia entre la duración prevista y la duración real de la permanencia. La Oficina de Estadística de Australia está respondiendo a esa dificultad mediante la comparación de los registros de desplazamientos de los viajeros para elaborar historiales de desplazamientos (ABS, 2006).

Pocas iniciativas de medición de los desplazamientos circulares/de corto plazo son de carácter tan sistemático como la que se aplica en Australia. Las pruebas relativas a la migración circular generalmente se adquieren de manera incidental, a través de actividades conexas de recopilación de datos. Por ejemplo, la encuesta nacional sobre los trabajadores

agrícolas, que lleva a cabo el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, se refiere específicamente al carácter del trabajo agrícola, aplicando un muestreo aleatorio, basado en el empleo, de las características demográficas y laborales de los trabajadores agrícolas contratados en los Estados Unidos. Los componentes de empleo y migración de la encuesta abarcan el perfil y la historia de todos los trabajadores agrícolas, incluidos la ocupación, el tipo de trabajo no agrícola, si trabajan fuera de la temporada agrícola, los períodos de desempleo y el tiempo que han permanecido fuera de los Estados Unidos, así como el paradero de los entrevistados durante cada semana del año anterior a la entrevista. En consecuencia, la encuesta ofrece información detallada sobre la migración circular de los trabajadores agrícolas extranjeros.<sup>4</sup>

#### 4.3 La Migración de Personas Altamente Calificadas

Existe una gran demanda de información pormenorizada sobre la emigración y las corrientes migratorias de las personas altamente calificadas (véase el Capítulo 2), especialmente en los países que experimentan una rápida pérdida de capital humano debido a ese tipo de migración (Diallo, 2004).

Al igual que en el caso de los datos sobre la emigración en términos más generales, varias organizaciones internacionales han puesto en marcha iniciativas para mejorar la disponibilidad de datos sobre el desplazamiento de las personas altamente calificadas. Como se ha indicado anteriormente, la base de datos de la OCDE incluye estadísticas sobre la población de personas nacidas en el extranjero, por cada país de la OCDE, según el grado de instrucción. El Banco Mundial ha elaborado una base de datos semejante, con una mayor cobertura de países, que utiliza fuentes de datos más diversas. El Banco Mundial también ha efectuado una serie de

<sup>4</sup> Véase el sitio Web del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, <http://www.doleta.gov/agworker/naws.cfm> (Employment and Training Administration).

estudios econométricos sobre las repercusiones de la migración de personas altamente calificadas en la economía del país de origen (Banco Mundial, 2006; Özden y Schiff, 2005).

Esas bases de datos dependen de las estadísticas que elaboran los países de acogida sobre los migrantes altamente calificados. Son pocas las actividades que se han efectuado para evaluar el nivel real o potencial de los emigrantes altamente calificados de los países de origen. Aunque suelen ser los más afectados en términos sociales o económicos por la emigración de sus nacionales altamente calificados, los países en desarrollo carecen de los recursos para establecer mecanismos adecuados de recopilación de datos. La mayoría de las iniciativas en ese ámbito siguen basándose en las encuestas especializadas que realizan instituciones de investigación académica, como la encuesta denominada *Potential Skills Base Survey*, del Proyecto para las Migraciones en el África Meridional (SAMP), que evalúa la propensión a emigrar de los estudiantes del último año de las instituciones de formación en toda la región. Sin embargo, es alentador observar que muchos países en desarrollo están ahora pidiendo que se asigne más importancia a la recopilación de datos fiables sobre la emigración de personas altamente calificadas, como se pone de manifiesto en la reciente decisión de las Oficinas Nacionales de Estadística de la India y de Sri Lanka de asignar prioridad en los futuros programas de trabajo al desarrollo de instrumentos mejorados para la medición de la migración de personas altamente calificadas (Castro, 2006; Gunasekera, 2006).

#### 4.4 Remesas

En los últimos años se ha prestado mayor atención a las remesas debido a sus visibles y positivas repercusiones en las economías de los países de origen. El Fondo Monetario Internacional (FMI), recoge datos pertinentes para evaluar las remesas a partir de los datos nacionales recopilados y comunicados por las autoridades estadísticas

competentes de sus países miembros, que se publican como parte de las estadísticas de la balanza de pagos de esa organización (Bilsborrow, 1997).

Sin embargo, a pesar de su utilidad, los datos oficiales sobre las remesas, derivados de la balanza de pagos, adolecen de ciertas limitaciones como la incapacidad de los bancos para diferenciar entre los migrantes de corto plazo y de largo plazo, la falta de información sobre las remesas “informales” (como las que se trasladan personalmente) y las remesas “en especie”, la exclusión de las transacciones que se efectúan en los centros de transferencia de dinero (que comprenden un gran porcentaje de las remesas), la incapacidad para identificar las corrientes (es decir, el origen y el destino de las remesas), y las distintas prácticas de registro y notificación de la balanza de pagos entre los países, e inclusive dentro de ellos mismos con el correr del tiempo (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2005; Schachter, 2006).

Generalmente, las encuestas ofrecen información detallada sobre las remesas. Cuando se llevan a cabo, las encuestas representativas de los ingresos de las familias suelen incluir preguntas acerca de las remesas, aunque no siempre se identifican por separado. También se realizan encuestas especializadas sobre las remesas y la migración sobre una base *ad hoc*, por ejemplo, para el estudio de los “corredores” de remesas y de las prácticas de envío y recepción de remesas. Hay también una serie de encuestas patrocinadas por el Banco Mundial, que incluyen preguntas relativas a las remesas de los migrantes, como las encuestas para evaluación de los niveles de vida. Los cuestionarios sobre múltiples temas de esas encuestas están concebidos para estudiar los distintos aspectos del bienestar y el comportamiento de la familia, incluidas las remesas, y se han utilizado para el estudio de los corredores de remesas. La OIM también ha elaborado encuestas especializadas para explorar la relación entre los modelos migratorios y las remesas (OIM, 2005, 2006; Petree y Baruah, 2007). En lugar de realizar

encuestas especializadas, la OIT ha desarrollado un proyecto que utiliza las encuestas normalizadas de la fuerza laboral para medir las remesas, partiendo del supuesto de que añadir un módulo de migración a encuestas ya existentes reduce los costos y asegura una muestra de mayor tamaño (Schachter, 2006).

#### 4.5 La Migración Irregular

Junto con la mayor prominencia de las medidas para prevenir o reducir el empleo y la migración de carácter irregular, adquiere también más importancia la información fiable sobre el tamaño, la estructura y la dinámica de la migración irregular. Por su propia definición, la migración irregular es difícil de evaluar en términos estadísticos, ya que se refiere (principalmente) a hechos no documentados o ilegales. No hay estadísticas oficiales sobre la migración irregular. La información sobre la magnitud de ese fenómeno tiende a basarse en las estadísticas de los acontecimientos observados, que se elaboran habitualmente con fines de hacer cumplir las leyes (por ejemplo, las de la policía y los vigilantes de fronteras). Dado el carácter delicado de esa información, los datos rara vez se comparten y en general no son de dominio público.

Una excepción son los datos que proporciona el Centro de información, reflexión e intercambio en materia de cruce de fronteras e inmigración (CIREFI), establecido por la Comisión Europea y la Eurostat. El CIREFI es la única fuente de datos disponible para toda Europa sobre las medidas para hacer cumplir las leyes adoptadas en el ámbito de la migración irregular. Tres de los tipos de datos provenientes de la base de datos del CIREFI guardan relación con la migración irregular: la denegación de entrada, la detención de no ciudadanos presentes sin autorización y la expulsión de extranjeros.

Distintas evaluaciones de la información indican que ninguno de esos tres tipos de datos es adecuado para conocer los diversos niveles y tendencias de la migración irregular. Por ejemplo, los datos

sobre detenciones que los Estados miembros de la UE notifican a la base de datos del CIREFI pueden no diferenciar entre contingentes y corrientes, mientras que los datos sobre la denegación de entrada no suelen indicar las diferencias entre las razones de esas negativas. Asimismo, los datos sobre expulsiones no especifican ni el tipo ni la categoría de las expulsiones en cuestión. El Reglamento de la UE por el que se rigen las estadísticas nacionales, al que se hace referencia en la Sección 3.2 b) i), puede ser una oportunidad para mejorar la calidad de los datos del CIREFI (Poulain y Singleton, 2006).

Otras fuentes de datos valiosos sobre la migración irregular son la encuesta y los análisis anuales de la gestión en fronteras y las detenciones en fronteras que lleva a cabo en Europa Central y Oriental el Centro Internacional de Formulación de Políticas Migratorias. Además de datos sobre las detenciones en frontera, la expulsión de no ciudadanos y la denegación de entrada, la encuesta proporciona información sobre las características demográficas de los migrantes irregulares y sobre sus distintas rutas. El Centro Internacional de Formulación de Políticas Migratorias, la Oficina Europea de Policía (EUROPOL) y FRONTEX, la organización europea encargada de coordinar la cooperación entre los Estados miembros de la UE en el ámbito de la gestión en fronteras, han intentado también mejorar el intercambio de datos e información sobre la migración irregular desde la cuenca del Mediterráneo y desde África hacia Europa, elaborando un mapa de las Rutas de Migración Irregular en África y el Mediterráneo<sup>5</sup> en el marco del actual Diálogo sobre la migración de tránsito en el Mediterráneo.

Una fuente oficial de datos más fiable sobre la migración irregular puede provenir de la realización de ejercicios de regularización, cuando se llevan a cabo (véanse los Capítulos 8 y 11). Los datos sobre regularización pueden ofrecer una estimación del

<sup>5</sup> Para este mapa, véase el sitio Web de FRONTEX, <http://www.frontex.eu.int/gfx/frontex/files/mtmmmapen.pdf>.

contingente de migrantes irregulares, aunque es posible que no todos ellos opten por la regularización, ni reúnan los requisitos necesarios. En consecuencia, las notas explicativas sobre las condiciones específicas de los programas de regularización son importantes para interpretar la estimación en cuanto al número de migrantes irregulares, derivada de las cifras sobre regularización (Jandl y Kraler, 2006).

También hay bases de datos que contienen información sobre categorías especiales de migrantes irregulares, como las personas objeto de trata. Una de ellas es la Base de Datos Mundial sobre la Trata de Personas (véase el Recuadro 8.2), elaborada por la OIM, que recoge información derivada de sus programas de lucha contra la trata de personas. Una característica singular de esa base de datos es que la información se obtiene directamente de las víctimas de trata, por lo que es una valiosa fuente de datos cualitativos y cuantitativos sobre ese tipo de migración (véase el Recuadro 8.2).

#### 4.6 Evaluación de los Resultados o las Repercusiones de la Migración

A medida que la migración va adquiriendo prominencia en los programas socioeconómicos de muchos países de origen y de destino, crea también demanda de información sobre sus resultados y/o repercusiones en la economía y en la sociedad. Todas las organizaciones públicas que aplican programas migratorios recurren a alguna forma de evaluación para acompañar ciertas etapas del ciclo político, o todas ellas, es decir, la evaluación *a priori* de las repercusiones y visibilidad anticipadas de las políticas y programas previstos, la evaluación a mitad de período de los resultados que están alcanzando las políticas y programas, y la evaluación *a posteriori* para medir los resultados y repercusiones finales de las políticas, y su carácter sostenible. Los países con vasta experiencia en migración con fines de trabajo tienen un grado particularmente avanzado de conocimientos sobre la elaboración de los

instrumentos apropiados para recoger información para evaluaciones *a posteriori* de los programas y políticas de migración laboral. Dado que la integración de los inmigrantes es indispensable para asegurar la cohesión social y el apoyo público para determinados programas, las actividades en esos países se centran particularmente en la recopilación de datos sobre los resultados que obtienen los inmigrantes en el mercado laboral.

Un ejemplo de buena práctica para la obtención de datos sobre resultados es la Encuesta Longitudinal de los Inmigrantes en Australia, en la que se entrevista a grupos de inmigrantes a intervalos periódicos en los tres años siguientes a su arribo. Se recoge información sobre los resultados en el mercado laboral y sobre varios otros indicadores de asentamiento, incluidos los servicios de vivienda, salud y asentamiento. También existen planes para vincular esa base de datos a los resultados de los censos, de modo que se pueda ofrecer información más detallada sobre la suerte que corren los migrantes una vez transcurrido un período más prolongado desde su llegada (ABS, 2006).

Una cuestión de gran importancia en muchos países africanos se refiere a las repercusiones de la emigración de los trabajadores del sector de la salud. Es imperativo contar con una proyección precisa de las necesidades en materia de desarrollo de recursos humanos en ese ámbito, así como de medios para evaluar la pérdida de personal calificado a causa de la emigración. La Organización Mundial de la Salud (OMS) presta asistencia a los países en desarrollo en sus actividades para satisfacer esas necesidades a través de encuestas especiales y trabajos de investigación, y su Encuesta Mundial de Salud tiene por objeto ofrecer un gran volumen de información cuantitativa para evaluar la salud de la población y los sistemas de salud. Esa encuesta, que se lleva a cabo en más de 70 países, incluye preguntas relativas al control posterior en el ámbito de la migración (Diallo et al., 2003).

## 5. Vinculación de los Datos y la Investigación a la Formulación de Políticas

La recopilación y el procesamiento de datos apropiados son condiciones necesarias, pero no suficientes, para proporcionar a los gobiernos información adecuada para orientar y apoyar las decisiones que se han de tomar. Los encargados de suministrar los datos suelen encarar la dificultad de cómo presentar la información recogida para uso de los responsables de la formulación de políticas. Estos últimos trabajan en un entorno de ritmo rápido y no cuentan con el tiempo suficiente para desentrañar complicados análisis estadísticos. Exigen información oportuna, directamente relacionada con las cuestiones que se examinan. En consecuencia, se requiere un “filtro” para convertir la información analítica a un formato que sea de más fácil utilización para los encargados de la formulación de políticas, y que respete, al mismo tiempo, el carácter complejo de las cuestiones.

Un filtro que han adoptado algunos gobiernos es la creación de grupos de trabajo interministeriales, integrados tanto por los usuarios como por los proveedores de datos. El diálogo entre los usuarios y los proveedores de los datos sensibiliza a los suministradores de los datos con respecto a las necesidades de los usuarios al elaborar nuevos métodos o reajustar los ya existentes. Por ejemplo, en Dinamarca, un diálogo en marcha entre usuarios y proveedores de datos ha facilitado la publicación de estadísticas definidas en términos comunes, y el acuerdo sobre los principios comunes en los que se basan la definición y recopilación de los indicadores estadísticos (Folden et al., 2007).

Otro mecanismo para mejorar la difusión de las estadísticas y la investigación en el ámbito de la migración, que recientemente ha sido objeto de considerable atención por parte de los donantes, es el de las redes de investigación, que tienen, en teoría cuando menos, la doble ventaja de asegurar una mayor difusión de los datos y la investigación

sobre la migración y de crear, al mismo tiempo, la capacidad local necesaria para llevar a cabo un trabajo de investigación pertinente desde el punto de vista de las políticas. Además, son estructuras flexibles que pueden fácilmente ampliarse para incorporar otras redes existentes. Por lo tanto, las redes de investigación suelen considerarse como el instrumento adecuado para cerrar la brecha entre los países desarrollados y los países en desarrollo en términos de capacidad de investigación y recursos tecnológicos (Costello y Alimuddin, 2000; Wickramasekara, 2006).

Hay dos importantes modelos de redes de investigación: a) las redes basadas en el sector académico, que se centran en el fortalecimiento institucional, principalmente entre los académicos, y promueven la investigación académica sobre la migración; y b) las redes electrónicas en Internet que se centran mayormente en la catalogación de la información, el establecimiento de redes entre las instituciones y otras comunidades de investigación, y la difusión de información pertinente para la formulación de políticas (Laczko y Long, 2006).

Ambos tipos tienen sus particulares ventajas y desventajas en cuanto a la difusión de información pertinente para la formulación de políticas. Las redes basadas en el sector académico<sup>6</sup> pueden no dar lugar a la clase de investigación que requieren los encargados de la formulación de políticas. Esas autoridades necesitan resultados que puedan estar rápidamente disponibles para adoptar decisiones

<sup>6</sup> Una de las primeras redes académicas establecidas en el ámbito de la migración es la Red de investigación sobre las migraciones en la región de Asia y el Pacífico (APMRN, por sus siglas en inglés), financiada principalmente por la UNESCO y con sede en la Universidad de Wollongong, Australia. La APMRN tiene una red de instituciones asociadas en Australia, China, Fiji, Filipinas, Indonesia, el Japón, Nueva Zelandia, la Región Administrativa Especial de Hong Kong, Singapur y Tailandia, y ejecuta proyectos relacionados con los “aspectos sociales y políticos de la migración internacional y la creciente diversidad etnocultural como factores principales de la transformación social de las sociedades de la región de Asia y el Pacífico” (APMRN, 2002).



oportunas, ya que no pueden esperar todo el tiempo que requiere la clase de investigación de largo plazo y exhaustiva que prefieren los miembros del sector académico. Sin embargo, a través de la formación en materia de investigación, los seminarios y los concursos de investigación, esas redes pueden estimular nuevas iniciativas de investigación y difundir nuevos instrumentos de análisis de datos que sean de utilidad para los responsables de la formulación de políticas.

Por el contrario, las cuestiones relativas al momento oportuno y al carácter accesible no se plantean en el caso de las redes electrónicas en Internet, ya que la información está inmediatamente disponible y al acceso del público. Esas redes pueden ser mecanismos útiles en los procesos regionales de integración, como la Unión Europea, para asegurar las sinergias y evitar la duplicación entre las redes existentes. Por ejemplo, los objetivos de la Red de Migración Europea auspiciada por la UE son: a) proporcionar un centro de intercambio de información para filtrar y sintetizar la información, b) elaborar información actualizada y comparable sobre cuestiones jurídicas y normativas relacionadas con la migración y el asilo en los Estados miembros de la UE, y c) proporcionar datos estadísticos precisos, actualizados y comparables sobre la migración y el asilo (Laczko y Long, 2006; Folden et al., 2007; Kraler y Jandl, 2006). La Red de Migración Europea depende, en gran medida, de una red de centros nacionales de coordinación para estar al corriente de los acontecimientos en sus respectivos países y transmitir e intercambiar información oportunamente. Por otro lado, redes electrónicas en Internet como ésta, tal vez no ofrezcan la clase de oportunidades de creación de redes que se derivan de los encuentros personales en seminarios o talleres de formación o investigación. Con el fin de asegurar el máximo de productividad y resultados, las redes electrónicas en Internet no deben depender únicamente de intercambios virtuales sino que han de propiciar un intercambio personal entre los usuarios y los productores a través de talleres de

formación y fortalecimiento institucional (Laczko y Long, 2006). En consecuencia, la Red de Migración Europea ha iniciado la práctica de celebrar reuniones periódicas de los centros nacionales de coordinación con el fin de maximizar el intercambio entre los Estados miembros de la UE.

La coordinación de las actividades en el plano nacional en relación con la armonización de los datos puede convertirse en una actividad más importante para las redes de investigación regionales, ya que está incluida en los programas de los regímenes de integración regional y de comercio en distintas partes del mundo. Un reciente ejemplo de esa tendencia es el estudio sobre las posibilidades de armonización de los datos sobre la migración en la región de la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC) (Williams y Tsang, 2007), efectuado en el marco del Proyecto para las Migraciones en el África Meridional, una red internacional de organizaciones fundada en 1996 para promover la concienciación con respecto a los vínculos entre la migración y el desarrollo en la SADC, con la ayuda de la OIM.

## 6. Conclusión

A medida que la migración laboral va en aumento a escala mundial, la demanda de estadísticas fiables y comparables sobre la migración con fines de trabajo se torna más insistente. El carácter en evolución de la actual movilidad laboral hace que la tarea de armonización de las estadísticas sobre la migración internacional sea más compleja. Conforme van surgiendo nuevas categorías de migración laboral, sus orígenes y destinos también se diversifican. El modo en que se aborden esos problemas dependerá parcialmente de la elaboración de nuevos conceptos de técnicas de medición y recopilación de información, pero también de una mejor calidad de los datos administrativos recogidos para distintos programas de migración laboral.



Hay una opinión generalizada en el sentido de que los gobiernos necesitan una base de conocimientos adecuada para la eficaz gestión de la migración. Se reconoce, asimismo, que esa situación se aplica particularmente al ámbito de la migración laboral. En este Capítulo se han analizados tres tipos de iniciativas para mejorar la base nacional de conocimientos, a saber: i) la mejora de la fiabilidad y la comparación de las fuentes de datos existentes; ii) la recopilación de nuevos datos sobre cuestiones emergentes, especialmente con respecto a la migración laboral; y iii) la difusión y utilización de datos e investigaciones sobre la migración laboral.

Se ha destacado en este Capítulo, asimismo, la importancia de reconocer y satisfacer las distintas necesidades de información al nivel de políticas, programas y gestión de casos. El éxito en ese empeño dependerá de la elaboración de un enfoque amplio de la recopilación, el análisis y la difusión de datos a través de la movilización y coordinación de todas las entidades e instrumentos nacionales interesados, tanto en general, en la gestión internacional de la migración, como en términos específicos, en la gestión de las corrientes laborales.

Sin embargo, para que sean plenamente productivos y significativos, esos empeños nacionales han de estar complementados con actividades regionales y mundiales de carácter más amplio, que cuenten con el apoyo de los organismos internacionales pertinentes, con el fin de promover la adopción de una nueva cultura de medición, mantenimiento de registros e intercambio de información en ese ámbito.

## REFERENCIAS

## Aalandslid, V.

- 2006 "Using Register Data to Monitor the Immigration and Emigration of Immigrants", presentación preparada para la Reunión del Grupo de Expertos de las Naciones Unidas sobre Estadísticas de migración: conceptos y métodos, 4 a 7 de diciembre, Naciones Unidas, Nueva York, <http://unstats.un.org/unsd/demographic/meetings/egm/migrationegm06/DOC%207%20Norway.ppt>.

## Banco Mundial

- 2006 *Global Economic Prospects 2006: Economic Implications of Remittances and Migration*, Banco Mundial, Washington, D.C., [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2005/11/14/000112742\\_20051114174928/Rendered/PDF/343200GEP02006.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2005/11/14/000112742_20051114174928/Rendered/PDF/343200GEP02006.pdf)

## Bilsborrow, R.E., G. Hugo, A.S. Oberai y H. Zlotnik

- 1997 *International Migration Statistics: Guidelines for Improving Data Collection Systems*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.

## Boswell, C., S. Stiller y T. Straubhaar

- 2004 "Forecasting Labour and Skills Shortages: How can Projections Better Inform Labour Migration Policies?", Migration Research Group, Hamburg Institute of International Economics, julio, documento preparado para la European Commission, DG Employment and Social Affairs, [http://ec.europa.eu/employment\\_social/employment\\_analysis/docs/forecast\\_short3.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/employment_analysis/docs/forecast_short3.pdf).

## Castro, L.V.

- 2006 "Measuring international migration in the Philippines", documento elaborado para la Reunión del Grupo de Expertos de las Naciones Unidas sobre Estadísticas de migración: conceptos y métodos (documento ESA/STAT/AC.119/18), 4 a 7 de diciembre, Naciones Unidas, Nueva York. <http://unstats.un.org/UNSD/demographic/meetings/egm/migrationegm06/DOC%2018%20Philippines.pdf>.

## Corr, P., A. Hakim y J. Farrow

- 2005 "Measuring International Migration with Traveller-completed Passenger Cards: The Conceptual, Administrative and Statistical Challenges Experienced by Australia", documento preparado para la XXV Conferencia Internacional sobre Población de la Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población, 18 a 23 de julio, Tours, Francia.

## Costello, A. y Z. Alimuddin

- 2000 "Moving to research partnerships in developing countries", *British Medical Journal*, 321, 30 de septiembre: 827-829.

## Diallo, K.

- 2004 "Data on the migration of health-care workers: sources, uses and challenges", *Boletín de la Organización Mundial de la Salud*, 82(8) (agosto): 601-607, <http://www.scielosp.org/pdf/bwho/v82n8/v82n8a10.pdf>.

## Diallo, K., P. Zurn, N. Gupta y M. Dal Poz

- 2003 "Monitoring and evaluation of human resources for health: an international perspective", *Human Resources for Health*, 1(3), <http://www.human-resources-health.com/content/1/1/3>.

## Dumont, J.-C. y G. Lemaitre

- 2004 "Counting Immigrants and Expatriates in OECD Countries: A New Perspective", Directorate for Employment Labour and Social Affairs, OCDE, París, <http://www.oecd.org/dataoecd/27/5/33868740.pdf>.

## EUROPA

- 2007 "The European Union improves the framework for the collection of migration and asylum statistics", comunicado de prensa IP/07/804, 12 de junio, Bruselas, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/804>

## Folden, C., M. Manke y T. Mortensen

- 2007 *Sharing Data - Where to Start: An Emerging Approach to Migration Data Management*, Centro de Cooperación Técnica, OIM, Viena, <http://www.iom.int/jahia/Jahia/cache/offonce/pid/1674?entryId=15669>

**Gunasekera, H.R.**

- 2006 "Development of international migration statistics in Sri Lanka", documento preparado para la Reunión del Grupo de Expertos de las Naciones Unidas sobre Estadísticas de migración: conceptos y métodos (documento ESA/STAT/AC.119/11), 4 a 7 de diciembre, Naciones Unidas, Nueva York, <http://unstats.un.org/unsd/demographic/meetings/egm/migrationegm06/DOC%2011%20Sri%20Lanka.pdf>.

**Herm, A.**

- 2006 "Recommendations on International Migration Statistics and Development of Collection at an International Level" en M. Poulain, P. Perrin y A. Singleton (Eds.), *Towards Harmonised European Statistics on International Migration*, Presses universitaires de Louvain, 77-106.

**Hoffmann, E. y S. Lawrence**

- 1995 *Statistics on International Labour Migration: A Review of Sources and Methodological Issues*, Bureau of Statistics, Interdepartmental Project on Migrant Workers 1994-1995, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, <http://staging2.ilo.org/public/english/bureau/stat/download/migr.pdf>.

**Hovy, B.**

- 2006 "Emerging Issues in Migration Policies: Implications for Data Requirements", ponencia preparada para la Reunión del Grupo de Expertos de las Naciones Unidas sobre Estadísticas de migración: conceptos y métodos 4 a 7 de diciembre, Naciones Unidas, Nueva York, <http://unstats.un.org/unsd/demographic/meetings/egm/migrationegm06/DOC%201%20UNPD.ppt>.

**India**

- 2006 "Country Paper on International Migration Statistics – India", documento preparado para la Reunión del Grupo de Expertos sobre el Programa de Censos Regionales de la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP), 27 y 28 de noviembre, Bangkok, [http://www.unescap.org/stat/meet/egm2006/ses.4\\_India\\_1.pdf](http://www.unescap.org/stat/meet/egm2006/ses.4_India_1.pdf).

**Jandl, M. y A. Kraler**

- 2006 "Links Between Legal and Illegal Migration" en M. Poulain, P. Perrin y A. Singleton (Eds.), *Towards Harmonised European Statistics on International Migration*, Presses universitaires de Louvain, 337-372.

**Kapur, D. y J. McHale**

- 2005 *Give Us Your Best and Brightest: The Global Hunt for Talent and Its Impact on the Developing World*, Center for Global Development, Washington, D.C., <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/4415>.

**Kraler, A., M. Jandl y M. Hofmann**

- 2006 "The Evolution of EU Migration Policy and Implications for Data Collection", en M. Poulain, N. Perrin y A. Singleton (Eds.), *Towards Harmonised European Statistics on International Migration*, Presses universitaires de Louvain, 35-76.

**Laczko, F. y L. Long**

- 2006 "Building capacity for policy-relevant research on migration and development" en K. Tamas y J. Palme (Eds.), *How Migration Can Benefit Development*, Institute for Futures Studies, Estocolmo, 203-215.

**Lemaitre, G.**

- 2005 "The Comparability of International Migration Statistics. Problems and Prospects", julio, OCDE Statistics Brief No. 9, París, <http://www.oecd.org/dataoecd/4/41/35082073.pdf>.

**Lemaitre, G., T. Liebig y C. Thoreau**

- 2006 "Harmonised statistics on immigrant inflows - preliminary results, sources and methods", junio, OCDE, París, <http://www.oecd.org/dataoecd/61/7/37035672.pdf>.

**Levine, D.B., K. Hill y R. Warren**

- 1985 *Immigration Statistics: The Story of Neglect*, junio, National Academy Press, Washington, D.C.

**Lücke, M., T.O. Mahmoud y P. Pinger**

- 2007 *Patterns and Trends of Migration and Remittances in Moldova*, junio, OIM, Chisinau, Moldova, [http://www.iom.md/materials/5\\_patterns\\_eng.pdf](http://www.iom.md/materials/5_patterns_eng.pdf).

**Martin, P.L.**

- 2003 "Highly Skilled Labor Migration: Sharing the Benefits", mayo, Instituto Internacional de Estudios Laborales, OIT, Ginebra, <http://www.ilo.org/public/english/bureau/inst/download/migration2.pdf>.

**Naciones Unidas, Comisión Económica para Europa (CEPE)/  
Equipo de Tareas CEPE/Eurostat sobre la Medición de la  
Emigración Mediante la Utilización de Datos**

- 2006 "Guidelines for measuring emigration through use of immigration statistics of receiving countries", documento de trabajo 5 Add. 1, Joint UNECE/Eurostat Work Session on Migration Statistics, 20 a 22 de noviembre, Edimburgo, <http://www.unece.org/stats/documents/ece/ces/ge.10/2006/wp.5.e.pdf>.

**Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y  
Sociales, División de Estadística**

- 1998 "Recommendations on Statistics of International Migration, Revision 1", serie de documentos estadísticos, No. 58, Rev. 1, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División de Estadística, Nueva York, [http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/SeriesM\\_58rev1E.pdf](http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/SeriesM_58rev1E.pdf).

- 2005 *International Working Group on Improving Data on Remittances: Interim Report, November 2005*, Meeting of the UN Technical Subgroup on Movement of Persons – Mode 4, 22 a 24 de febrero de 2006, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División de Estadística, Nueva York, <http://unstats.un.org/unsd/tradeserv/TSG3-Feb06/tsg0602-5.pdf>.

**Norris, D. y J. Costanzo**

- 2004 "Measuring Migration Across U.S. Borders: A comparison and evaluation of migration data and data sources in Canada and the United States", documento preparado para la XV IUSSP International Population Conference, 18 a 23 de julio, Tours, Francia.

**Oficina de Estadística de Australia (ABS)**

- 2006 "Country Paper: International Migration Statistics in Australia", documento preparado para la Reunión del Grupo de Expertos sobre el Programa de Censos Regionales de la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP), 27 y 28 de noviembre, Bangkok, [http://www.unescap.org/stat/meet/egm2006/ses.4\\_Australia\\_1.pdf](http://www.unescap.org/stat/meet/egm2006/ses.4_Australia_1.pdf).

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

- 2006 *Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies in Countries of Origin and Destination*, 23 mayo, OIM/OSCE/OIT, Viena, <http://www.osce.org/item/19187.html>.

- 2007 *Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies*, Mediterranean edition, 6 de diciembre, OIM/OSCE/OIT, Viena, <http://www.osce.org/item/28725.html>.

**Organización Internacional para las Migraciones (OIM)**

- 2003 "Challenges and effective approaches to national, regional and international migration data collection, sharing and management: Focusing on short term and practical solutions", documento conceptual, Programme for the Creation of a General Model for the Collection, Application and Sharing of Migration-Related Data, Data Sharing Mechanism in Eastern Europe and Central Asia, 26 de agosto, [https://www.dsm-migration.net/dsm-uploads/concept\\_paper\\_eng\\_050816091110.pdf](https://www.dsm-migration.net/dsm-uploads/concept_paper_eng_050816091110.pdf).
- 2005 *Survey on Remittances 2005 and Microenterprises*, Cuadernos sobre la Migración, No. 21, septiembre, Guatemala, [http://www.oim.org.gt/Cuaderno%20de%20Trabajo%20No.%2021%20\(English\).pdf](http://www.oim.org.gt/Cuaderno%20de%20Trabajo%20No.%2021%20(English).pdf).

**Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos  
(OCDE)**

- 2006 *International Migration Outlook*, SOPEMI 2006, OCDE, París.

**Özden, C. y M. Schiff (Eds.)**

- 2005 *International Migration, Remittances, and the Brain Drain*, Banco Mundial y Palgrave Macmillan, Washington, D.C.

**Parsons, C.R., R. Skeldon, T.L. Walmsley y L.A. Winters**

- 2005 "Quantifying the International Bilateral Movements of Migrants", documento de trabajo T13, septiembre, Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty, Universidad de Sussex, Reino Unido. [http://www.migrationdrc.org/publications/working\\_papers/WP-T13.pdf](http://www.migrationdrc.org/publications/working_papers/WP-T13.pdf).

**Pember, R.J. y H. Djerma**

- 2005 "Development of labour statistics systems", documento de trabajo (junio), Oficina de Estadística, OIT, Ginebra, <http://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/download/articles/2005-1.pdf>.

**Petree, J. y N. Baruah**

- 2007 *A Study of Migrant-Sending Households in Serbia Receiving Remittances from Switzerland*, Serie de Investigaciones sobre Migración de la OIM, No. 28, Ginebra, <http://www.iom.int/jahia/Jahia/cache/offonce/pid/1674?entryId=13943>.

**Phillips, H.**

- 2006 "Measurement, concepts and definitions of international migration: The case of South Africa", documento preparado para la Reunión del Grupo de Expertos de las Naciones Unidas sobre Estadísticas de migración: conceptos y métodos (documento ESA/STAT/AC.119/12), 4 a 7 de diciembre, Naciones Unidas, Nueva York, <http://unstats.un.org/unsd/Demographic/meetings/egm/migrationegm06/DOC%2012%20South%20Africa.pdf>.

**Poulain, M.**

- 2006 "Registration of the Resident Population" en M. Poulain, N. Perrin y A. Singleton, (Eds.), *Towards Harmonised European Statistics on International Migration*, Presses universitaires de Louvain, 109-132.

**Poulain, M. y N. Perrin**

- 2003 "Can UN Migration Recommendations be Met in Europe?", *Migration Information Source*, julio, Migration Policy Institute (MPI), Washington, D.C., <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=139>.

**Poulain, M. y A. Singleton**

- 2006 "Conclusion: Improving the Quality of Measurement of Migration and International Protection in the European Union" en M. Poulain, N. Perrin y A. Singleton (Eds.), *Towards Harmonised European Statistics on International Migration*, Presses universitaires de Louvain, 373-378.

**Poulain, M., N. Perrin y A. Singleton (Eds.)**

- 2006 *Towards Harmonised European Statistics on International Migration*, Presses universitaires de Louvain.

**Red de investigación sobre las migraciones en la región de Asia y el Pacífico (APMRN)**

- 2002 "Migration Research and Policy Landscape: Case studies of Australia, the Philippines and Thailand", APMRN documento de trabajo No. 9, Migration and Multicultural Program, Centre for Asia Pacific Social Transformation Studies, Universidad de Wollongong, Australia, <http://www.unesco.org/most/apmrpap9.htm>.

**Schachter, J.P.**

- 2006 "The Potential of Using Household Surveys to Improve the Measurement of International Migrant Remittance Data", documento de trabajo No. 8, Joint UN Commission for Europe (UNECE)/Eurostat Work Session on Migration Statistics, 20 a 22 de noviembre, Edimburgo, <http://www.unece.org/stats/documents/ece/ces/ge.10/2006/wp.8.e.doc>.

**Tamas, K. y J. Palme (Eds.)**

- 2006 *How Migration Can Benefit Development?*, Institute for Futures Studies, Estocolmo.

**Wickramasekara, P.**

- 2006 "Migration and development: Reflections on research and policies" en K. Tamas y J. Palme (Eds.), *How Migration Can Benefit Development*, Institute for Futures Studies, Estocolmo, 181-202.

**Williams, V. y T. Tsang**

- 2007 *The Prospects for Data Harmonisation in the SADC*, Diálogo sobre Migraciones en África Meridional (MIDSA), informe No. 2, Ciudad del Cabo.



# PAÍSES DE ORIGEN: DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS Y DE POLÍTICAS CON MIRAS A LA CONTRATACIÓN DE SU MANO DE OBRA EN EL EXTRANJERO\*

## CAPÍTULO 10

### 1. Introducción

Son cada vez más numerosos los países en desarrollo y países con economías en transición que han promulgado, o tienen la intención de promulgar, legislación y políticas para aprovechar las oportunidades de empleo en el extranjero a disposición de sus ciudadanos, asegurando al mismo tiempo la existencia de medidas adecuadas de protección de los derechos de esas personas.<sup>1</sup> Para esos países, la creación de trabajo en su territorio sigue siendo, en teoría cuando menos, la opción preferida, pero la migración laboral se considera un vector importante y

fiable del desarrollo económico a través de las remesas que los trabajadores envían a sus hogares. En cuanto a las personas, muchas de ellas buscan oportunidades de trabajo en el extranjero, con o sin la facilitación del Estado, para incrementar sus ingresos, mejorar sus condiciones de vida y el futuro de sus hijos y adquirir nuevas competencias y experiencia. Sin embargo, los trabajadores calificados disponen de canales de entrada legales, aunque selectivos, lo que no ocurre en el caso de los trabajadores poco calificados o semicalificados, que pueden sentirse tentados a utilizar modalidades de entrada y trabajo de carácter irregular.

En el presente Capítulo se examinan los enfoques normativos en el ámbito de la gestión de los desplazamientos internacionales de los trabajadores desde la perspectiva de los países de origen. Empieza con el argumento de que la planificación del desarrollo de los recursos humanos es un elemento vital de la gestión de la movilidad internacional de los trabajadores. En la Sección 2 se hace un detenido examen de los elementos constitutivos del proceso de planificación del desarrollo de los recursos humanos, con inclusión de la determinación de metas y objetivos adecuados, la identificación de normas e indicadores de calidad, y la financiación y el suministro de oportunidades adecuadas de educación y formación. Se hace hincapié en la importancia de mantener la

\* Capítulo elaborado por Edita Tan, Profesora Emérita, Departamento de Economía, Universidad de Filipinas, y Nilim Baruah, Asesor Técnico Principal, Programa Regional sobre Migraciones, Oficina Subregional de la OIT para Europa Oriental y Asia Central, OIT, Moscú (ex Jefe de la División de Migración Laboral de la OIM).

<sup>1</sup> De conformidad con la terminología normalizada que se utiliza en el presente informe, se hace referencia a esos países como “países de origen” en este Capítulo, aunque se admite que con frecuencia se utilizan las denominaciones “países que envían trabajadores”, o simplemente “países de envío”, particularmente para describir a los países que han elaborado y aplicado marcos normativos explícitos destinados a enviar a sus ciudadanos a trabajar al extranjero. Sin embargo, se reconoce que esos marcos pueden variar considerablemente en términos de propósito, contenido y alcance, con el resultado de que no todos los gobiernos están dispuestos a considerarse a sí mismos como promotores del trabajo en el extranjero. En consecuencia, se prefiere utilizar el término neutro “países de origen” en lugar de “países receptores”. En este Capítulo, y en el siguiente, se utiliza el término “políticas de empleo en el extranjero” como término genérico que abarca las políticas de movilidad internacional de la mano de obra en los países de origen y de destino.



coherencia de propósito y acción. Se presta también la debida atención al objetivo de evitar la pérdida del talento local y a la función que debe desempeñar el sector privado.

En la Sección 3 se señalan las diversas características de los países de origen, y se examina la situación en los países con programas de migración laboral establecidos desde hace mucho tiempo, en países que están en etapa de transición económica y sociopolítica y en los países que han incursionado hace muy poco en el ámbito de la migración laboral organizada. A pesar de esas distintas situaciones, la mayoría de los países enfrentan dificultades normativas semejantes. La primera parte de esta Sección se centra en la gestión propiamente dicha de la movilidad internacional de los trabajadores a través de medidas de política encaminadas a proteger a los trabajadores migrantes contra prácticas de contratación y de trabajo que entrañen explotación, y a asegurar el bienestar y la productividad de los trabajadores a través de servicios previos a la partida y de apoyo en el país. La segunda parte de la Sección propone opciones de política para la optimización de los beneficios de la migración laboral organizada, a través del desarrollo de nuevos mercados, la facilitación de las corrientes de remesas y la mejora de sus repercusiones en el desarrollo (véase también el Capítulo 12), el fortalecimiento institucional local y, por último, la promoción de la cooperación internacional (véase también el Capítulo 13). Aunque las cuestiones comprendidas en este Capítulo son de amplia pertinencia internacional, los acontecimientos contemporáneos en Asia son la base de sus investigaciones.

## **2. Perfeccionamiento de los Recursos Humanos**

Aunque la demanda mundial de trabajadores extranjeros es de carácter muy diverso, para facilitar la presentación del tema de la movilidad laboral, los trabajadores extranjeros se han agrupado en tres categorías generales. En primer lugar están los altamente calificados, o quienes poseen como mínimo

un primer título otorgado por una universidad, un colegio universitario u otra institución de enseñanza superior reconocida. El segundo grupo está integrado por los trabajadores administrativos calificados, como por ejemplo los técnicos de aviación, los operadores de equipo pesado, los mecánicos de automóviles, los soldadores, los trabajadores de la industria de metales y los instaladores de tubería. Esas personas integran un grupo numeroso de trabajadores migrantes. El tercer grupo de trabajadores poco calificados incluye a las trabajadoras del hogar, los porteros y el personal de hostelería, y los trabajadores manuales, por ejemplo en las obras de construcción. Todos esos trabajadores han adquirido sus aptitudes mediante una combinación de educación académica y experiencia. Por regla general, y dependiendo del sistema educativo de que se trate, las profesiones, incluidas las de los sectores creativos modernos, requieren calificaciones formales, tales como un primer título de postgrado para una carrera en ciencias informáticas o genéticas, y un título superior de postgrado, que puede ser un doctorado, en las profesiones médicas y jurídicas. Con respecto a la mayoría de las demás profesiones, como la enfermería y la ingeniería, por lo general se requiere un primer título. Las ocupaciones en el sector del trabajo manual tienen requisitos de educación formal menos estrictos. En general, basta con la educación secundaria para que el trabajador pueda recibir adiestramiento y realizar su trabajo. Las aptitudes se adquieren principalmente a través de la experiencia, o lo que se suele denominar capacitación en el trabajo. La categoría de trabajadores poco calificados tiene el nivel más bajo de requisitos en cuanto a educación o formación académica.

Aunque los solicitantes de trabajo son sometidos a un riguroso examen por los posibles empleadores para determinar su grado de instrucción y aptitudes, la gran diversidad de normas y requisitos de los sistemas educativos en todo el mundo dificulta la tarea de evaluación y comparación del nivel de competencia de los trabajadores altamente

calificados. El valor de un programa conducente a la obtención de un título depende de factores tan diversos como el programa de estudios y la calidad de los instructores, la biblioteca, el laboratorio y otras facilidades de enseñanza. A escala mundial, se cuentan por miles las instituciones de educación superior en las que se puede obtener un título profesional o científico, pero no existen puntos de referencia universalmente reconocidos que permitan evaluar la calidad de la instrucción que se ofrece o el nivel de instrucción de los graduados. Aunque se han llevado a cabo clasificaciones muy selectivas de las universidades y colegios universitarios, sólo abarcan un número relativamente pequeño de instituciones. Eso plantea un grave problema en relación con el empleo de trabajadores extranjeros altamente calificados, ya que los empleadores tienen que desarrollar sus propios métodos de evaluación de la calidad de las instituciones de las que se han graduado los solicitantes. Por el contrario, la evaluación de la competencia de los trabajadores manuales parece menos difícil, ya que se basa más en la experiencia que en la calidad de la educación académica, y las aptitudes se evalúan a través de pruebas relativas al oficio y sobre la base de la calidad y la experiencia. La calidad de la experiencia se refleja en la escala de producción, la tecnología incorporada en la maquinaria y el equipo que se utiliza y en las aplicaciones de la tecnología de la información y las comunicaciones (TIC), así como en otras características del funcionamiento físico. Algunos empleadores extranjeros exigen experiencia en el uso de determinadas marcas de maquinaria y equipo.

Una encuesta llevada a cabo recientemente por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) entre las agencias de contratación de trabajadores de Filipinas indica que los empleadores extranjeros exigen calificaciones muy concretas (Tan, 2007). Son muy diversos los indicadores de calidad que se aplican en el caso de los trabajadores altamente calificados, que difieren según las profesiones u

ocupaciones. Entre los requisitos mínimos que deben reunir los médicos cabe mencionar haber completado los correspondientes estudios profesionales, haber aprobado el examen para la obtención de la licencia profesional y poseer experiencia pertinente en algún hospital general de renombre. Además de sus estudios, los docentes deben tener experiencia pertinente en alguna institución de enseñanza de prestigio. Tras recibir su título, los ingenieros deben adquirir experiencia en determinadas esferas, como la industria petroquímica o el diseño industrial, mientras que los trabajadores manuales deben poseer experiencia adecuada en el uso de equipo y técnicas de producción modernos.

Ante la complejidad del mercado mundial de trabajadores calificados, ¿cómo debe actuar un país de origen para diseñar su política en materia de desarrollo de recursos humanos? Al comienzo, naturalmente, será preciso tener objetivos claramente definidos y los medios necesarios para alcanzarlos. Esa tarea puede verse obstaculizada por la falta de información sobre la demanda y la oferta de las numerosas aptitudes, o por el carácter incompleto de la información. Además, hay que tener en cuenta las limitaciones financieras que enfrentan la mayoría de las familias y personas al decidir en qué tipo de aptitudes deben invertir. Una eficaz labor de planificación del desarrollo de los recursos humanos en mercados laborales abiertos, caracterizados por una importante y constante migración, como en Filipinas, por ejemplo, deberá tener en cuenta los requisitos de los mercados laborales extranjeros con respecto a determinadas aptitudes.

## 2.1 Planificación del Desarrollo de los Recursos Humanos

La teoría del capital humano puede aplicarse a la planificación del desarrollo de los recursos humanos

en un mercado laboral basado en la educación.<sup>2</sup> Al tener en cuenta el factor migración en sus cálculos, el objetivo de los encargados de la planificación del desarrollo de los recursos humanos debe ser maximizar los beneficios sociales y económicos de la salida de los migrantes con fines de trabajo (véase el Recuadro 10.1). Eso significa proporcionar orientación a los

posibles migrantes y ofrecerles ayuda financiera y de otra índole, de modo que puedan invertir en la adquisición de aquellas aptitudes que prometen los mayores beneficios. Los encargados de la planificación deben cerciorarse también de que esas personas tengan acceso a información fiable sobre las aptitudes que tienen gran demanda en el extranjero, las calificaciones requeridas, y cómo y dónde pueden adquirir el nivel habitual de calificaciones necesario, en las mejores condiciones posibles. Además, la mejora de la calidad exige recursos financieros. Para que un país pueda aprovechar las oportunidades de empleo en el extranjero de personas calificadas, los encargados de la planificación de los recursos humanos deberán desarrollar un sistema financiero que apoye el objetivo de mejorar las normas de calidad en las principales esferas de aptitudes que tienen demanda en el extranjero.

<sup>2</sup> El mercado basado en la educación se caracteriza por tres partes interrelacionadas: los empleadores que necesitan y contratan recursos humanos, los proveedores de recursos humanos y las instituciones de educación y formación. El gobierno es un empleador y un agente responsable de la formulación de políticas, e influye tanto en la demanda como en la oferta. Los empleadores son entidades nacionales y extranjeras que necesitan recursos humanos apropiados, y cuya demanda de trabajadores con un determinado nivel de aptitudes se transmite a los proveedores de recursos humanos y a las instituciones de educación y formación. La respuesta a esa demanda puede ser de dos tipos: ofrecer las aptitudes requeridas, en caso de estar disponibles, o, de lo contrario, adquirirlas a través de canales de información formales, con vistas a ofrecerlas a su debido tiempo de modo que pasen a formar parte de la fuerza laboral activa.

## Recuadro 10.1

### La Planificación del Desarrollo de los Recursos Humanos y la Maximización de los Beneficios Económicos de la Migración Laboral

¿Cuál puede ser el objetivo de la planificación del desarrollo de los recursos humanos para todo el mercado basado en la educación, incluido el trabajo en el extranjero, aunque dicha planificación se circunscriba a determinadas aptitudes? En teoría, los gobiernos desean elevar al máximo el rendimiento social de la inversión en capital humano de la población en su conjunto. La inversión produce beneficios privados (económicos y no económicos) y beneficios sociales. Los más evidentes son los beneficios privados, que son de tipo monetario y no monetario. La posesión de conocimientos produce una sensación de satisfacción, y permite obtener beneficios por la capacidad que ofrece para tomar decisiones muy importantes en la vida y seguir desarrollando los conocimientos adquiridos. Los cálculos que se indican a continuación se centran en las ganancias monetarias más concretas, es decir, la ganancia incremental menos el costo de la inversión en una categoría de formación de capital humano, por ejemplo, los estudios de enfermería. Teóricamente, es posible pensar en maximizar los beneficios privados de las personas que toman las mejores opciones en materia de inversión y aptitudes. Los rendimientos de la aptitud  $i$  en relación con otra aptitud  $j$  se estiman como sigue.

Rendimiento de la aptitud  $i$ :

$$R_{i,t} = \sum_{t=D}^T D_t W_{i,t} - C_i - \left( \sum D_t W_j - C_j \right)$$

Donde:  $R$  = rendimiento de la inversión en creación de aptitudes

$W$  = tasa de salario nominal

$C$  = costo de la inversión

$D$  = tasa de descuento  $1/(1+r)^t$

$r$  = tipo de interés (costo)

$i, j$  = categorías de aptitudes

$t$  = tiempo en años

Obsérvese que el rendimiento de la inversión en la aptitud  $i$  tiene en cuenta su costo de oportunidad, o el rendimiento de la inversión en la otra aptitud  $j$ . Se prefiere la aptitud  $i$  en vez de la aptitud  $j$  si su rendimiento  $R$  (neto) es positivo. Otra forma de evaluar las aptitudes consiste en ordenarlas de acuerdo con sus propios rendimientos:

$$\left( \sum_{t=0}^T D_{t,r} W_t - C_t \right)$$

Se da por sentado que las aptitudes que ofrecen los rendimientos más elevados atraerán a un mayor número de trabajadores o unidades laborales. A corto plazo, la oferta de trabajo se derivará del contingente de trabajadores que poseen las aptitudes requeridas. A largo plazo, la mayor oferta provendrá del contingente de trabajadores calificados y de las personas que recién ingresan, es decir, los estudiantes que obtendrán esas calificaciones y los trabajadores que podrían abandonar otras aptitudes mediante programas de readiestramiento. En la ecuación, el salario de reserva es el costo total de la inversión en la aptitud  $i$ , que comprende el costo de la inversión en esa aptitud y el costo de oportunidad al abandonar la aptitud  $j$ , o

$$\left( C_i + \sum_{t=0}^T D_t W_j - C_j \right)$$

Cuando hay migración, el rendimiento toma en cuenta el salario en el extranjero y la probabilidad de encontrar trabajo en el extranjero. El rendimiento de una aptitud se calcula como sigue:

$$R_i = \left\{ P_d \sum_{t=0}^T D_t W_{i,d,t} + P_f \sum_{t=0}^T D_t W_{i,d,t} \right\} - C_i - \left\{ P_d \sum_{t=0}^T D_t W_{j,d,t} + P_f \sum_{t=0}^T D_t W_{j,d,t} - C_j \right\}$$

Los rendimientos brutos son valores medios de los salarios nacionales y extranjeros esperados. Los rendimientos brutos de las aptitudes son mayores en función del aumento de la probabilidad de obtener trabajo en el extranjero,  $P_e$ , dado que las tasas de los salarios en el extranjero son considerablemente superiores a las tasas de los salarios nacionales.

Es posible considerar que un mercado laboral basado en la educación es eficiente cuando existe información sobre la demanda de diversas categorías de aptitudes y sus calificaciones laborales específicas, y las personas pueden adquirir aptitudes sin grandes limitaciones financieras. Las posibilidades de trabajo en el extranjero se refieren a la aptitud  $i$ . Esos trabajos pagan mucho más que el salario nacional. En consecuencia, los jóvenes y algunos trabajadores que ya forman parte de la fuerza laboral se sentirán inclinados a invertir en la aptitud  $i$ . La oferta con respecto a otras aptitudes disminuirá y se traducirá en un aumento de las tasas de salarios. La aptitud  $i$  continuará atrayendo a las personas hasta que su rendimiento sea igual al de las demás aptitudes. Ese ajuste da lugar a rendimientos privados máximos en relación con la inversión. Un mercado eficiente no necesita la intervención del gobierno. Sin embargo, si el ELM no es eficiente por no existir información sobre la demanda, no contarse con las calificaciones requeridas ni con los centros que permitan obtenerlas, o porque los jóvenes no pueden adquirir las aptitudes a causa de la pobreza, se tendrá una situación de rigidez de la oferta.

Existen graves imperfecciones en el mercado laboral basado en la educación. Hay millones de jóvenes preparándose para ingresar al mercado laboral y millones de empleadores en los mercados laborales nacionales y extranjeros. La información suele ser escasa y su difusión no es pareja; generalmente se concentra entre los que tienen un mayor nivel de instrucción en las ciudades. Los recursos financieros para la educación son bastante escasos en la gran

mayoría de familias que tal vez desean invertir en la educación o formación de sus hijos. Además, hay algunos profesionales altamente calificados, como científicos dedicados a la investigación, ejecutivos de negocios de carácter innovador, historiadores o artistas, cuyo trabajo se considera un bien público o tiene grandes repercusiones sociales positivas o externalidades. Convendría que los gobiernos efectuaran inversiones en los sectores de la

educación y la formación profesional con el fin de aumentar el número de personas que participan en esos programas. Las actividades de elaboración y difusión de información sobre las oportunidades de trabajo, las calificaciones exigidas para desempeñar los trabajos y los lugares en que se pueden adquirir esas competencias son indispensables para que los miembros de la fuerza laboral, y los jóvenes especialmente, puedan tomar decisiones óptimas. Los encargados de la planificación de los recursos humanos también deben determinar dónde surgen las limitaciones financieras para la educación o las posibilidades de formación. ¿Cuáles son las categorías de empleo con importantes externalidades positivas, o que son bienes públicos por naturaleza propia y, en consecuencia, requieren subvenciones del gobierno? ¿Qué estrategias de subvención habría que elaborar para superar las importantes limitaciones financieras? La tarea es de tal magnitud y complejidad que, en muchos casos, los gobiernos tienden a ser muy selectivos al elegir las esferas de intervención. El Gobierno de los Estados Unidos, por ejemplo, asignó recursos a la educación en ciencias e investigación en respuesta al lanzamiento soviético del Sputnik en el decenio de 1950. El Gobierno del Presidente Kennedy estableció el Programa de Igualdad de Oportunidades para reducir las desigualdades en el acceso a la educación superior. Asimismo, muchos gobiernos han instituido programas de becas para encarar el problema de la desigualdad o aumentar la tasa de matrícula y la investigación en ciencia y tecnología con el fin de promover el progreso tecnológico.

## **2.2 Definición de los Requisitos (Cantidad y Calidad)**

Para definir los requisitos en el plano nacional, es necesario elaborar un perfil de los recursos humanos existentes y un pronóstico de los futuros requisitos, además de contar con información fiable y actualizada sobre las oportunidades de trabajo y las necesidades de aptitudes en los mercados laborales nacionales y extranjeros. Aunque hay una gran

demanda internacional de importantes categorías de competencias, como la ingeniería, las ciencias informáticas, las ciencias naturales, la administración y las finanzas, la docencia y la medicina, no hay información detallada, por ejemplo, con respecto a las aptitudes específicas y los niveles de competencia que se exigen. Se necesita ese tipo de información para poder efectuar una labor de planificación y aplicación realista y oportuna en materia de desarrollo de recursos humanos, y para ofrecer orientación y apoyo a las personas a la hora de tomar decisiones sobre la educación, el trabajo y la migración.

## **2.3 Normas e Indicadores de Calidad**

Las normas de calidad que aplican los empleadores extranjeros se desarrollan a través de distintos medios. Mediante la observación de las actividades de su fuerza laboral, los empleadores extranjeros establecen normas para evaluar la competencia de los solicitantes de los países de origen y utilizan esos puntos de referencia para identificar fuentes fiables de profesionales calificados. En consecuencia, las universidades y colegios universitarios adquieren un prestigio basado en la experiencia de los empleadores con sus graduados, las consultas con otros empleadores y las clasificaciones académicas basadas en evaluaciones periódicas que realizan evaluadores independientes de la educación superior. Las empresas del sector de la TIC en los Estados Unidos y Europa, por ejemplo, compiten por los graduados de los institutos de tecnología de la India, que gozan de gran prestigio. Asimismo, los hospitales de otros países reconocen los exámenes de licenciatura de la Comisión Filipina Reguladora de las Profesiones. El Acuerdo de Cooperación Económica entre el Japón y Filipinas<sup>3</sup> ofrece empleo a enfermeras filipinas a condición de que sigan un curso de formación práctica y de aprendizaje del idioma, de dos a tres años en

<sup>3</sup> El texto de este acuerdo puede consultarse en el sitio Web del Ministerio de Relaciones Exteriores del Japón en <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/philippine/epa0609/>.

el Japón, para su acreditación como enfermeras profesionales. La aprobación en 1984 del Convenio Internacional sobre Normas de Formación, Titulación y Guardia para la Gente del Mar ha contribuido grandemente al establecimiento de elevadas normas de calidad en la educación y formación de la gente del mar en Filipinas y a su reconocimiento por las empresas navieras internacionales.

En el caso de las ocupaciones para trabajadores manuales, la calidad de la experiencia es de fundamental importancia. La encuesta recientemente completada por uno de los autores (Tan, 2007) entre las agencias de contratación de Filipinas, para la OIM, demuestra que la experiencia en el manejo de equipo moderno es esencial para los fabricantes de herramientas y troqueles, soldadores, instaladores de tubería, operadores de equipo pesado y otros trabajadores de la industria de la construcción. Sin embargo, la base industrial del país tiene una capacidad limitada para ofrecer trabajadores con experiencia en esas esferas, ya que la reserva de operadores de equipo y maquinaria pesada es muy pequeña y sólo unos pocos trabajadores llegan a dominar su manejo. Los requisitos que se exigen a otros trabajadores manuales pueden ser menos estrictos, especialmente si los empleadores están dispuestos a ofrecer el entrenamiento necesario, como en el caso de los trabajadores domésticos. El Gobierno de Filipinas ha iniciado programas de certificación de competencias –aceptados en la mayoría de los países de destino– que se basan en exámenes profesionales para las categorías con menor nivel de calificaciones, como el empleo en el servicio doméstico, la industria del espectáculo, los servicios en hoteles y restaurantes y la soldadura en general. No obstante, esa iniciativa aún no es una estrategia plenamente desarrollada para la formación de trabajadores manuales calificados.

Hasta el momento no se ha desarrollado ningún sistema de información en los países de origen sobre la posible demanda de determinadas categorías de

aptitudes y las calificaciones exigidas, y no se conoce la existencia de ningún programa de recopilación de ese tipo de información sobre una base sistemática y continua, y su difusión entre el público y las instituciones de educación o formación para ajustar su oferta de cursos de modo que coincida con las necesidades del mercado mundial. Es difícil que los posibles migrantes obtengan información sobre las oportunidades de trabajo y los niveles de competencia exigidos. Generalmente, la información existente sobre las calificaciones que exigen los empleadores extranjeros la proporcionan las agencias de contratación a los solicitantes de trabajo, y esas personas la transmiten a sus amigos y familiares. El alcance de esos canales informales es necesariamente limitado. La mayoría, o todas las iniciativas en materia de empleo en el extranjero emprendidas por los países de origen, se han referido principalmente a la protección de los trabajadores en sus centros de trabajo y a la lucha contra las agencias de contratación fraudulenta. No han asumido aún la responsabilidad de ofrecer orientación a los posibles migrantes sobre los medios para adquirir las aptitudes y competencias que les permitan obtener el beneficio máximo de su inversión en formación y migración. En la Sección que sigue a continuación se examina si cabe confiar en que el sistema de educación y formación pueda producir esas aptitudes.

## 2.4 El Sistema de Educación y Formación

La calidad de la educación estructurada, especialmente en las universidades y colegios universitarios, es un problema delicado en la mayoría de los países en desarrollo. Por ejemplo, sólo un pequeño porcentaje de las numerosas universidades e instituciones de Asia Meridional y el sudeste de Asia tienen nivel internacional. Los países asiáticos cuentan con un gran número de instituciones de educación superior. La India tiene 10.403; China 4.102; Bangladesh 2.711; Indonesia 1.891; Filipinas 1.314; el Pakistán 1.108; y Tailandia 750 (Tan, 2006). Sri Lanka es el único país que ha limitado estrictamente el número de

sus universidades o institutos, que actualmente son 13. Cada país tiene también un pequeño número de prestigiosas universidades y colegios universitarios. Los graduados de las mejores universidades son sólo un pequeño porcentaje de las personas con educación terciaria. Muchos de los profesionales que reúnen los requisitos para desempeñar trabajos con alto nivel de especialización en los países de destino suelen ser graduados de las instituciones de mayor prestigio. Los especialistas del sector de la TIC de la India que trabajan en los Estados Unidos son, en su mayoría, graduados de los institutos de tecnología de la India, o de otras escuelas muy conocidas de ese país (Murali, 2003). En Filipinas, las agencias de contratación realizan una activa labor de contratación de enfermeras para hospitales de los Estados Unidos, graduadas de escuelas de enfermería de prestigio, como la Facultad de Medicina de la Universidad de Filipinas (Tan, 2006).

Dos fuentes de datos indican la escasez de instituciones de educación superior de gran calidad: el estudio McKinsey, *The Emerging Global Labor Market* (2005), y la clasificación de las mejores universidades e institutos de ciencia y tecnología de la región de Asia y el Pacífico en 2000, publicada por el *Asiaweek*. El estudio McKinsey examinó la demanda y la oferta de personal altamente calificado a través de una encuesta entre empresas transnacionales de Australia, el Canadá, los Estados Unidos, Irlanda, el Reino Unido y la República de Corea (Corea del Sur) para “cuantificar la oferta de talento en 28 países con salarios bajos (incluidos China, Filipinas, la India y Malasia) y ocho países con salarios medios y altos”. El estudio señala el gran número de personas jóvenes con estudios universitarios en los países con salarios bajos, pero afirma que los directivos de las empresas transnacionales participantes en la encuesta encontraron que sólo un pequeño porcentaje reunía las calificaciones necesarias para ocupar puestos de categoría profesional en sus empresas. Entre los graduados filipinos, sólo el 20 por ciento estaba calificado para trabajar en el sector de la ingeniería,

el 30 por ciento en finanzas y contabilidad, y el 25 por ciento en ocupaciones generales. Las cifras correspondientes a los graduados de la India son el 25 por ciento, el 15 y el 10 por ciento. Los porcentajes correspondientes a los graduados chinos son aún más bajos – el 10, el 15 y el 3 por ciento. Los que corresponden a Malasia son semejantes a los de Filipinas. La muestra de países asiáticos tiene porcentajes más elevados de graduados calificados que la muestra correspondiente a otros países con salarios bajos. Las diferencias en los porcentajes correspondientes a la India y Filipinas en ingeniería y finanzas/contabilidad reflejan la relativa superioridad de los institutos de ciencia y tecnología de la India y de las escuelas de contabilidad de Filipinas.

Cuando la revista *Asiaweek* emprendió la evaluación de las “mejores” universidades y centros de ciencia y tecnología multidisciplinarios de la región de Asia y el Pacífico en 1999 y 2000, se centró en una muestra pequeña pero representativa de las más de 20.000 instituciones de la región. Las instituciones se clasificaron en función de varios criterios: renombre académico, selectividad del alumnado, prestigio del personal docente, investigación, recursos financieros, relación de estudiantes a personal docente y comentarios publicados en revistas internacionales y en la Internet por estudiantes. Las escuelas se clasificaron en orden de mayor importancia de conformidad con los puntajes obtenidos en general. Entre las 77 universidades participantes, cinco estaban en Tailandia, cuatro en China, cuatro en Filipinas, cuatro en Indonesia y dos en la India; todas con una calificación por debajo de la media. El Pakistán no se clasificó entre el grupo de universidades multidisciplinarias, pero tres de sus institutos de ciencia y tecnología ocuparon los puestos 20, 23 y 32, respectivamente. Tres instituciones de China figuraron en la clasificación correspondiente a ciencia y tecnología, así como ocho de la India, todas ellas por encima de la clasificación media. Según la encuesta del *Asiaweek*,



todas todas las instituciones con las calificaciones más altas en la región de Asia y el Pacífico estaban en las economías avanzadas – Australia, el Japón, Nueva Zelandia, la Región Administrativa Especial de Hong Kong, Singapur y Taiwán, Provincia de China.

## 2.5 La Experiencia como Importante Fuente de Formación

La formación práctica en el trabajo es la modalidad de formación más común para la mayoría de los trabajadores calificados, tanto en la categoría altamente especializada como de trabajo manual. Mientras que los médicos y enfermeras tienen que completar sus respectivos programas de estudios para obtener sus títulos profesionales y aprobar los exámenes de licenciatura, la calidad de su experiencia cuenta como indicador de su competencia. La capacidad para producir experiencia de gran calidad depende, en gran medida, del tamaño del sector económico y de la tecnología que utiliza. Cuanto más avanzada e industrializada sea una economía, tanto mayor será la fuerza de trabajo con experiencia en sectores de alta tecnología. En consecuencia, se requiere un sector sólidamente desarrollado en esta esfera para contar con la capacidad que se deriva de un gran número de trabajadores con experiencia en funciones de alta tecnología. Las enfermeras y los médicos deben estar familiarizados con las intervenciones médicas modernas. Los ingenieros deben trabajar en industrias que utilicen maquinaria y equipo modernos, al igual que los electricistas, soldadores, instaladores de tubería y trabajadores metalúrgicos. Los países de origen menos desarrollados de la región de Asia y el Pacífico enfrentan el reto de una gran demanda de ese tipo de trabajadores y tienen sólo una reducida base industrial para la formación de trabajadores en esferas modernas y de alta tecnología. Al parecer existe una importante demanda de distintas aptitudes en el campo de la aviación, pero los países con una industria aeronáutica relativamente pequeña no tienen la capacidad para producir una gran cantidad de especialistas en ese ámbito. La mayoría de los países de la región no tienen

una industria petroquímica y sus universidades e institutos técnicos no ofrecen cursos para ingenieros y técnicos en ese ámbito; tampoco ofrecen cursos para ingenieros de diseño cuando su sector empresarial es generalmente de pequeño tamaño. Ante esa realidad de los sectores industriales, ¿qué estrategia puede adoptar la región en términos de perfeccionamiento de los recursos humanos? A través de la educación y formación académica los trabajadores pueden adquirir los conocimientos técnicos que preparen el camino para la formación práctica en el trabajo. Pero esos cursos deben identificarse y desarrollarse con gran esmero. Otra opción consiste en que las agencias de contratación extranjeras establezcan instituciones de formación en los países de origen para atender a sus necesidades en materia de trabajo. Actualmente hay varias de esas instituciones en países como Filipinas. Las agencias de contratación de enfermeras para los Estados Unidos ofrecen cursos de académicos a las enfermeras que solicitan visados de los Estados Unidos, de modo que tengan mejores posibilidades de aprobar los exámenes de enfermería en los Estados Unidos (*National Council for Graduates of Foreign Schools* y *National Council for Licensure Examination*). Según se ha informado oficiosamente en Filipinas, los hospitales de los Estados Unidos tienen tal grado de escasez de enfermeras que están dispuestos a pagar a las agencias de contratación entre 10.000 y 12.000 dólares por cada enfermera contratada.<sup>4</sup>

## 2.6 La Función del Sector Privado

Toda vez que se presenta la oportunidad, el sector privado responde a la demanda de educación, como se ha demostrado en varios países asiáticos. Los colegios universitarios y universidades del sector privado han asumido una responsabilidad relativamente grande en el sector de la educación superior en Corea del Sur, Filipinas, Indonesia y el Japón. Tailandia ha empezado a autorizar la educación terciaria en

<sup>4</sup> Información obtenida de las entrevistas con agencias de contratación en el trabajo efectuadas por Tan (2007).

instituciones privadas. La participación de las escuelas privadas naturalmente aumenta el acceso a la educación. Sin embargo, la dificultad consiste en asegurar la calidad. Además, como se indica en el Capítulo 4, la región de Asia y el Pacífico es también un popular campo de ensayo de la aplicación, por parte de las universidades extranjeras, de arreglos contractuales con instituciones privadas o públicas a modo de franquicias o programas de hermanamiento con el propósito de ofrecer sus cursos académicos a los estudiantes locales.

## **2.7 La Emigración de Recursos Humanos Calificados**

La migración de personas calificadas es una cuestión polémica (véase también el Capítulo 2). Desde una determinada perspectiva, el desplazamiento de trabajadores altamente calificados puede considerarse igualmente beneficioso para los países desarrollados y los países en desarrollo al reducir la desigualdad entre la oferta y la demanda en los primeros, y reasignar los recursos humanos no utilizados de los segundos. Visto desde una perspectiva distinta, sin embargo, ese desplazamiento se considera perjudicial para ambos por crear una dependencia poco conveniente en la “importación” de talento del extranjero (a diferencia del desarrollo de aptitudes nacionales) en los países desarrollados, y privar a los países en desarrollo de sus escasos recursos profesionales y técnicos. Hay también una dimensión ética que debe tenerse en cuenta, ya que los países de origen más pobres incurren en gastos por concepto de la educación de sus nacionales y posibles migrantes (inclusive a través del financiamiento privado de los estudiantes), para que los países de destino reciban los beneficios.

Indudablemente, cuando hay escasez de aptitudes o cuando las aptitudes son difíciles de sustituir, el costo para el país de origen es elevado. Eso es lo que ocurre en gran parte de África y el Caribe. Dos terceras partes de las enfermeras de Jamaica emigraron durante el período 1980-2000, y sólo unas cuantas

regresaron (Lowell y Findlay, 2001). De conformidad con Docquier y Bhargava (2006), Dominica y Granada han perdido más del 90 por ciento de sus médicos, mientras que las pequeñas naciones insulares de Cabo Verde y Santa Lucía han perdido más del 50 por ciento (Ratha y Xu, 2008). El problema no ha sido tan agudo en otras partes del mundo, pero de todos modos existe. La escasez de profesionales de gran prestigio y trabajadores manuales con experiencia en alta tecnología puede ser sintomática de una fuga de talento o competencias. El número de enfermeras que salen de Filipinas ha superado el número de las que aprobaron el examen de licenciatura en los últimos cinco años. Los empleadores extranjeros generalmente seleccionan enfermeras que ya tienen experiencia, con lo cual los hospitales y clínicas locales quedan con enfermeras recién graduadas, o que tal vez no han aprobado el examen de licenciatura (Tan, 2007).

Podrían adoptarse las siguientes medidas para mitigar las consecuencias negativas de la fuga de talento, pero sin impedir que los migrantes ejerzan el derecho a salir de sus países:

- Promoción de prácticas de reclutamiento éticas para evitar el reclutamiento internacional indiscriminado en sectores de carácter delicado como la salud, particularmente en las economías pequeñas y frágiles, a través de un reclutamiento gestionado en el marco de acuerdos laborales bilaterales (véase también el Capítulo 13);
- Creación de un sistema que permita recuperar algo de la pérdida de inversión en los países de origen, exigiendo la inclusión de la formación práctica como parte de algunos programas de educación superior, la inversión por parte de los países de destino en formación y educación, proporcional a la pérdida de inversión sufrida por el país de origen, y la retención de los trabajadores calificados a través de medios de carácter voluntario; y
- Mejor orientación de las subvenciones para la educación superior mediante, por ejemplo, la

concentración de esas subvenciones en programas prioritarios de instrucción e investigación.

## 2.8 El Logro de la Coherencia de las Políticas

Dado el carácter complejo de la labor de formulación de políticas de educación y formación para atender a la posible demanda de recursos humanos calificados, los países de origen no pueden depender de modalidades unidimensionales de intervención, por importantes que sean. El concepto de la planificación del desarrollo de los recursos humanos debe incorporarse en todos los ámbitos normativos para impartir sentido y coherencia a las actividades destinadas a equilibrar la demanda y la oferta de trabajo y ofrecer, al mismo tiempo, los medios necesarios para mitigar la pérdida de trabajadores calificados.

## 3. Políticas Relativas al Empleo en el Extranjero<sup>5</sup>

Los países de origen tienen distintos perfiles. Algunos cuentan con programas de migración laboral establecidos hace mucho tiempo, mientras que otros se encuentran en un período de transición migratoria, caracterizado tanto por corrientes de entrada como de salida de trabajadores y, por último, hay países que tienen una experiencia relativamente reciente en materia de migración laboral organizada. No obstante, al ser países de origen, todos enfrentan algunos retos comunes, como:

- La protección de los trabajadores migrantes contra prácticas de reclutamiento y empleo con elementos de explotación, y el establecimiento de medidas adecuadas de ayuda para los trabajadores migrantes en términos de servicios previos a la partida, bienestar social y servicios *in situ*.
- La optimización de los beneficios de la migración laboral organizada, particularmente en lo que respecta al desarrollo de nuevos mercados y el encauzamiento de las corrientes de remesas

hacia canales formales, así como la mejora de las repercusiones de las remesas en el desarrollo.

- La mitigación de las repercusiones negativas de la emigración de recursos humanos calificados.
- La creación de capacidad institucional y coordinación interministerial para responder a los nuevos retos y dificultades que surgen en relación con la migración laboral.
- Mayor cooperación con los países de destino para la protección de los trabajadores migrantes, el acceso a los mercados laborales y la prevención de la migración irregular.<sup>6</sup>

Esos retos requieren medidas muy específicas en términos de políticas, estructuras y procedimientos.

## 3.1 La Protección de los Trabajadores Migrantes y los Servicios de Ayuda

Dado que la oferta de trabajadores poco calificados es muy superior a la demanda, y que son mucho más numerosos los trabajadores que desean trabajar en el extranjero que los trabajos disponibles, los trabajadores migrantes pueden ser vulnerables al abuso durante la contratación, el viaje y el trabajo en el extranjero. Un problema que enfrentan muchos trabajadores migrantes es el de los elevados costos de la migración a consecuencia de los cobros excesivos, y en su mayor parte ilegales, de los intermediarios. Además, hay problemas en el país de empleo. Los citados con mayor frecuencia por los trabajadores migrantes son la sustitución y la violación de los contratos; la tardanza en el pago, el pago incompleto o la total falta de pago de los salarios acordados; el incumplimiento de las obligaciones relativas al viaje de regreso; y el acoso y abuso de las mujeres trabajadoras de parte de los empleadores (OIM, 2003). Otros problemas incluyen las deficientes condiciones de trabajo, la falta de protección social, la negación de la libertad de asociación y de otros derechos humanos y laborales, la discriminación, la xenofobia y

<sup>5</sup> El contenido de esta Sección se ha actualizado sobre la base del Manual de la OSCE/OIM/OIT sobre la Migración Laboral (2006, 2007).

<sup>6</sup> Para la cooperación con los países de destino, véase también el Capítulo 13.

la exclusión social (Manual sobre la Migración Laboral, OSCE/OIM/OIT, 2006, 2007).

Esos abusos socavan los posibles beneficios de la migración para todas las partes interesadas, y afectan gravemente las repercusiones previstas en términos de desarrollo. Los trabajadores migrantes están en la posición óptima para alcanzar todo su potencial y efectuar la mejor contribución posible cuando sus condiciones de trabajo son correctas y se respetan sus derechos humanos y laborales fundamentales.

Aunque no hay un sistema perfecto de reglamentación de la migración laboral, los países de origen cuentan con una serie de estrategias que les permiten ampliar el ámbito y mejorar la eficiencia de sus mecanismos de reglamentación y servicios de ayuda. Entre las principales estrategias de política cabe mencionar:

- La organización de seminarios de orientación previos al empleo y la intensificación de campañas de información para proporcionar a los solicitantes información suficiente que sirva de base para la adopción de sus decisiones.
- La posibilidad de dar más autonomía a los trabajadores migrantes, especialmente a través del establecimiento de organizaciones basadas en la comunidad, de modo que sus opiniones sean escuchadas y tenidas en cuenta en la formulación y el desarrollo de las políticas.
- La simplificación de los reglamentos y procedimientos para la protección de los trabajadores, y la adopción de medidas para evitar que el marco reglamentario adquiera un carácter demasiado difícil de manejar y complejo, que pueda convertirse en un estímulo no intencional para la migración irregular.
- La estrecha supervisión y vigilancia de las actividades de reclutamiento de los promotores y agencias de empleo en el extranjero, para minimizar las prácticas indebidas y el abuso contra las personas que buscan trabajo en el extranjero.
- La posibilidad de entablar procedimientos penales contra los autores de delitos graves, además de la cancelación de las licencias de las agencias.
- La prestación de atención especial a la supervisión del reclutamiento y el traslado de categorías de trabajadores especialmente vulnerables a prácticas indebidas y abuso, como las trabajadoras domésticas y los trabajadores poco calificados.
- El perfeccionamiento de las aptitudes de los trabajadores para mejorar sus oportunidades de trabajo y promover su traslado al extranjero, prestando la debida atención a las inquietudes relativas a la fuga de talento (véase la Sección 2.7).
- La introducción de medidas eficaces para asegurar la observancia del contrato de trabajo en el lugar de trabajo, en particular a través de acuerdos bilaterales y acuerdos entre los gobiernos de origen y los gobiernos de acogida (véase también el Capítulo 13).
- La prestación de servicios de ayuda, como la orientación previa a la partida, con el fin de facilitar la adaptación a un nuevo entorno de vida y de trabajo en el extranjero, y el suministro de información sobre la disponibilidad de fondos y servicios de bienestar social y el modo de acceder a ellos.
- El establecimiento de cooperación mutua con respecto a esferas de interés común entre los países de origen y los países de acogida.

A continuación se examinan de manera más detallada algunas de esas estrategias clave en materia de políticas.

Se han negociado y concertado también varios instrumentos internacionales bajo los auspicios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y de las Naciones Unidas, en relación con la protección de los trabajadores migrantes y sus familiares (véase el Capítulo 13). Si son ratificados y aplicados por un gran número de países de origen y de destino, pueden

proporcionar un amplio marco normativo para la protección de dicho grupo.

#### a) **La reglamentación de las empresas de contratación privadas**

Muchos trabajadores migrantes carecen de información sobre las oportunidades de trabajo, particularmente cuando salen por primera vez de su país en busca de empleo en el extranjero. Asimismo, los empleadores de los países de destino que desean llenar determinadas vacantes con trabajadores migrantes, necesitan información sobre candidatos idóneos. En un entorno global, caracterizado por la rápida expansión de nuevas rutas y corrientes migratorias cada vez más diversificadas, la función de las empresas de contratación privadas está adquiriendo más importancia.

La evolución de la industria de la migración ha abierto oportunidades para una amplia gama de empresas de contratación privadas, desde pequeñas agencias de empleo privadas y especializadas hasta empresas multinacionales. Además de las empresas que operan legalmente, están las “operaciones paralelas” de agencias de contratación de carácter semilegal o ilegal, algunas de ellas vinculadas a redes de contrabando o trata de personas. Las investigaciones han demostrado que cuando los canales regulares de migración son limitados, los trabajadores migrantes recurren en gran medida a agencias de contratación ilegales o a sus propias redes sociales mutuas (Manual sobre la Migración Laboral, OSCE/OIM/OIT, 2006, 2007). Por lo tanto, se requiere la intervención del gobierno para la reglamentación de las empresas de contratación privadas, de modo que se ponga freno a la utilización de métodos de contratación injustos y poco éticos y los trabajadores migrantes estén protegidos contra el abuso.

Hay distintos métodos de reglamentación y supervisión de las actividades de las agencias de contratación, que aseguran al mismo tiempo la protección de los

trabajadores migrantes contra el abuso. La mejor manera de identificar los métodos más adecuados consiste en realizar un análisis de la industria de contratación, su principal tipo de actividad y los posibles problemas. El ámbito de reglamentación puede variar según el tipo de agencia de contratación privada de que se trate; sin embargo, es importante que el estatuto legal de las agencias de contratación privadas se defina y determine correctamente en todos los casos. Debido a que es relativamente fácil que las agencias de contratación lleven a cabo sus actividades de manera clandestina, es indispensable combinar las medidas de reglamentación con campañas de promoción para asegurar el cumplimiento de las leyes.

#### i) *Inscripción y concesión de licencias*

Los métodos más comunes para la reglamentación de las actividades de las agencias de contratación privadas son la inscripción y la concesión de licencias. Con respecto a la inscripción, la agencia debe inscribirse en el Ministerio de Trabajo o en los registros de otra autoridad competente y pagar una determinada suma. Una vez inscrita, la agencia queda sujeta a controles de rutina de parte de las autoridades fiscales y los inspectores de trabajo, como cualquier otra empresa. Sin embargo, dado el nivel de inquietud con respecto a las prácticas de contratación injustas, muchos países han optado por un sistema de licencias. A diferencia de la inscripción, los requisitos para la concesión de licencias son más rigurosos.

Filipinas y el Pakistán son dos países que tienen un activo sector de agencias de contratación privadas. En 2003 había 1.327 agencias de contratación autorizadas en Filipinas. En el Cuadro 10.1 se indican los requisitos de la concesión de licencias en el Pakistán y Filipinas.

**Cuadro 10.1:**

**Requisitos para la Concesión de Licencias en el Pakistán y Filipinas**

Requisitos	Pakistán	Filipinas
Nacionales	Sí	Sí
Costo de la Solicitud	16 dólares	200 dólares
Inscripción	Empresa	Empresa (con capital desembolsado de 40.000 dólares)
Certificado de buena conducta	Certificado de buena conducta	Certificado de inexistencia de antecedentes penales
Depósito Reembolsable	5.000 dólares	20.000 dólares
Otros	Costo de la licencia – 500 dólares	Costo de la licencia – 1.000 dólares Garantía bancaria – 2.000 dólares Capital Mínimo – 40.000 dólares
Validez de la Licencia	3 años	4 años

**Nota:**

Las sumas originales estaban expresadas en monedas nacionales, y han sido convertidas a dólares de los Estados Unidos por los autores.

**Fuente:** *Mughal y Padilla, 2005.*

*(ii) Honorarios*

El Convenio No. 181 de la OIT sobre las Agencias de Empleo Privadas (1997), ratificado por 20 países y en vigor desde el 10 de mayo de 2000, estipula que no se deberá cobrar a los trabajadores ningún tipo de honorario o tarifa, salvo en circunstancias excepcionales. Aunque indudablemente es preferible que el empleador corra con todos los gastos, en la práctica no siempre ocurre así, y muchos gobiernos autorizan el cobro de honorarios o tarifas a los trabajadores migrantes. Los factores de la oferta y la demanda en los que se basa la migración también deben tenerse en cuenta al efectuar la reglamentación del cobro de honorarios. En la India, los honorarios varían según el nivel de calificación del trabajador (Cuadro 10.2).

**Cuadro 10.2:**

**Honorarios que Cobran a los Trabajadores Migrantes las Agencias de Contratación Privadas en la India**

Tipo de trabajador	Honorario (en dólares)
Poco calificado	45
Semicalificado	65
Calificado	110
Altamente calificado	220

**Fuente:** *Información adaptada de la India, Office of the Protector General of Emigrants (2004).*

En Filipinas, los honorarios de las agencias de contratación no deben ser superiores a un mes de salario, aunque el cobro de honorarios no está permitido cuando el sistema vigente en el país de destino del trabajador no permite ese tipo de cobros, ya sea como cuestión de política o de práctica.<sup>7</sup> Respondiendo a los problemas de los cobros excesivos que imponen los intermediarios de contratación y a los exorbitantes costos de la migración, algunos países de destino han impuesto límites a esos cobros. En Israel, por ejemplo, el cobro máximo al trabajador migrante es de aproximadamente 950 dólares, que incluye las sumas pagaderas a los agentes de contratación en el extranjero, así como la suma que debe pagarse a la agencia israelí, pero excluye los gastos del viaje aéreo (MOITAL, 2008).

*(iii) Participación de las agencias de empleo públicas*

Aunque en la mayoría de los países de origen la función de las agencias de contratación públicas ha sido asumida por el sector privado, hay argumentos en favor de la realización de esas funciones por agencias administradas por el Estado, en relación con determinadas categorías de trabajadores que son especialmente vulnerables a las prácticas indebidas y al abuso, como las mujeres y las trabajadoras domésticas.

<sup>7</sup> Véase 2002 Revised POEA Rules and Regulations Governing the Recruitment and Employment of Land-based Overseas Workers (<http://www.poea.gov.ph/rules/POEA%20Rules.pdf>), artículo 5, Sección 3.

Organizaciones internacionales como la OIM, con amplia experiencia en la tramitación de las solicitudes de migrantes y los servicios para ese grupo de personas, también pueden desempeñar un papel en lo que respecta a facilitar la contratación, y efectivamente están asumiendo esa función en el

marco de acuerdos bilaterales (por ejemplo, OIM, 2008) sobre migración laboral al Canadá, Italia y España. Un ejemplo particularmente interesante es el proyecto sobre trabajadores agrícolas de temporada establecido entre Guatemala y el Canadá (véanse el Recuadro 10.2 y el Relato 10.1).

## **Recuadro 10.2**

### **Proyecto sobre Trabajadores Agrícolas de Temporada Establecido entre Guatemala y el Canadá**

El proyecto sobre trabajadores agrícolas de temporada establecido entre Guatemala y el Canadá es el resultado de los esfuerzos conjuntos del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, con la cooperación de la OIM.

Dicho proyecto se estableció en 2003 a través de un acuerdo con la Fondation des entreprises en recrutement de la main d'oeuvre agricole étrangère (FERME) de la Provincia de Québec, bajo la supervisión del Department of Human Resources and Skills Development (HRSDC) del Canadá.

El Gobierno de Guatemala y la FERME acordaron promover la migración de trabajadores agrícolas de temporada con el propósito de beneficiar al país de origen y al país de acogida, reduciendo al mismo tiempo la migración irregular y los riesgos conexos. El Gobierno de Guatemala solicitó cooperación técnica a la OIM, para la aplicación del acuerdo en los siguientes términos:

- Asistencia para la selección de candidatos que pudieran satisfacer la necesidad de trabajadores agrícolas de temporada en el Canadá.
- Coordinación con el Ministerio de Trabajo para asegurar la protección de los derechos de los trabajadores guatemaltecos de temporada y el cumplimiento de otros requisitos del Ministerio, además de los relativos a la inmigración.
- Organización de los arreglos de viaje de los trabajadores migrantes de temporada.

La OIM firmó un Memorando de Entendimiento con la FERME en relación con el proyecto.

Los trabajadores guatemaltecos también están protegidos en virtud de las leyes laborales canadienses y tienen acceso a seguro de vida y seguro médico. El proyecto es supervisado por el personal del Consulado de Guatemala en el Canadá, que efectúa un control de las explotaciones agrícolas en las que trabajan guatemaltecos, con el objeto de prestar asistencia a los trabajadores guatemaltecos y a los empleadores canadienses.

#### **Procedimientos principales**

*Solicitud:* Las explotaciones agrícolas del Canadá presentan solicitudes de contratación de trabajadores de temporada a la FERME, que son tramitadas y evaluadas para su aprobación. Una vez aprobadas, la FERME las remite a la Oficina de la OIM en Guatemala, con copias para la Embajada de Guatemala en el Canadá. Cada solicitud incluye el número de trabajadores, la fecha prevista de llegada al Canadá, la duración del contrato de trabajo y el tipo de cultivo agrícola.

*Contratación:* Las contrataciones se realizan en las comunidades y municipios de distintos departamentos de Guatemala. Durante ese proceso, los candidatos son entrevistados y evaluados para determinar si reúnen los requisitos del proyecto, y llenan un formulario de información general para su posible selección. Algunos empresarios canadienses participan también en el proceso de contratación. Los trabajadores visitan luego la Oficina de la OIM y entregan los documentos necesarios para su inclusión en el proyecto. Una vez recibidos esos documentos, se presenta una solicitud de visado y se inicia la tramitación del caso.



*Solicitud de Visados:* Las solicitudes de visado y todos los documentos necesarios se envían a la Embajada del Canadá para la tramitación de los correspondientes formularios de examen médico. Dependiendo de los resultados de los exámenes, los trabajadores son aprobados para desempeñar trabajos agrícolas de temporada en el Canadá.

*Solicitud de Permiso de Trabajo:* Los trabajadores que han aprobado el examen médico quedan inscritos para realizar trabajos agrícolas de temporada, y se solicita un permiso de trabajo del HRSDC a través de la FERME. Los visados se emiten una vez que la Embajada del Canadá recibe del HRSDC los permisos de trabajo.

*Viaje:* Los trabajadores son invitados a visitar la Oficina de la OIM unos días antes de partir, con el objeto de recibir información sobre su viaje, el comportamiento y la disciplina que se espera de ellos durante su trabajo en el Canadá, y las relaciones con otras personas del lugar del trabajo. A cada trabajador se le entrega una carpeta con todos los documentos necesarios para el viaje. Esos documentos están clasificados para facilitar los procedimientos de emigración e inmigración en Guatemala y en el Canadá, respectivamente, e incluyen los documentos que el trabajador deberá entregar al empleador.

### Resultados Principales

El número de beneficiarios va en aumento, y los mecanismos institucionales de coordinación entre las instituciones nacionales (como los ministerios de relaciones exteriores y los ministerios de trabajo) están recibiendo apoyo y su labor se está reforzando a través de la cooperación técnica de la OIM. Las evaluaciones del proyecto realizadas con la participación de las autoridades nacionales y los empleadores canadienses confirman esos resultados positivos.

El proyecto empezó en 2003 con un grupo inicial de 215 trabajadores: 180 hombres y 35 mujeres. Desde entonces, el número de trabajadores incluidos en este programa ha aumentado sustancialmente: 2.075 al 2 noviembre de 2007, incluidos 1.948 hombres y 127 mujeres.

**Fuente:** Oficina de la OIM en Guatemala (noviembre de 2007), <http://www.oim.org.gt/SeasonalAgriculturalWorkersProject.pdf>.

## Relato 10.1

### Migración Temporal de Trabajadores Agrícolas al Canadá

Ernesto es de la comunidad indígena guatemalteca de El Llano, Patzún, Chimaltenango. Ya ha viajado dos veces con el Proyecto sobre trabajadores agrícolas de temporada establecido entre Guatemala y el Canadá para trabajar en una explotación agrícola atando cebollas, cortando lechuga y lavando zanahorias. Como las instrucciones en la explotación agrícola canadiense se dan en español, no le resulta difícil seguirlas y hacer un buen trabajo. Además, se lleva bien con sus compañeros de trabajo y, en general, considera que sus permanencias en el Canadá han sido positivas.

“Cuando viajo al Canadá, siempre me entristece despedirme de mi esposa y mis seis hijos”, recuerda, “pero estoy contento de tener esta oportunidad de mejorar las condiciones de vida de mi familia. El trabajo en el Canadá es duro, pero vale la pena porque puedo enviar dinero a mi familia cada dos semanas. En Guatemala es mucho más difícil ganar dinero”.

Además, cualquier nuevo conocimiento que adquiera en el Canadá le servirá para mejorar sus propias tierras y sus métodos de cultivo en Guatemala. “Sin embargo,” explica Ernesto, “no será fácil porque la maquinaria agrícola que se usa en el Canadá es costosa”. Añade luego, “Doy gracias a Dios y al proyecto porque durante el primer año pude construir una casa para mi familia, y con las ganancias del segundo año compré otra parcela de terreno para cultivar guisantes. También compré un televisor y un aparato para discos compactos. En el Canadá generalmente compro regalos para mi esposa, y ropa y juguetes para mis hijos”.

Durante los últimos años, Ernesto y su familia han podido mejorar su dieta y ocasionalmente compran carne. “Al comienzo, mi esposa se entristecía cuando partía para trabajar en el Canadá. Pero ahora está agradecida y feliz porque eso nos permite vivir mejor”. “Yo les digo a mis hijos que tengo que trabajar en el Canadá para ganar suficiente dinero para comprar alimentos y enviarlos a la escuela”.

Cuando trabaja en el Canadá, Ernesto envía dinero a su esposa para alimentos y otros gastos básicos, y ella sabe que el dinero adicional que están ahorrando podrá utilizarse en caso de alguna emergencia.

“El Proyecto es una gran ayuda para la gente pobre como yo, puesto que nos da la posibilidad de trabajar y ganar suficiente dinero para mejorar nuestra vida y el futuro de nuestros hijos. Estoy agradecido por esta oportunidad que me permite mirar hacia adelante con esperanza y confianza, y dejar atrás la pobreza”.

*Fuente: Oficina de la OIM en Guatemala.*

## b) Las normas mínimas de los contratos de trabajo

La necesidad de asegurar que el contrato de trabajo garantice salarios justos y disposiciones básicas ha sido una importante preocupación de los países de origen en lo que respecta a proteger a sus nacionales en el extranjero. Por esa razón, los países de origen han elaborado contratos de trabajo modelo que establecen los requisitos mínimos concernientes a sus trabajadores en los países en los que estarán trabajando.

Esas disposiciones tienen en cuenta las leyes laborales y sociales vigentes del país de acogida, así como las costumbres, tradiciones y prácticas nacionales, y las condiciones del mercado laboral local. También deben ajustarse a las normas internacionales aplicables y a los acuerdos bilaterales sobre migración laboral adoptados entre los países de origen y de destino.

El Gobierno de Filipinas, por ejemplo, ha establecido salarios mínimos para ciertas ocupaciones, como trabajadores domésticos, gente del mar y trabajadores del sector de la producción, que no deben ser inferiores a las normas fijadas en virtud de acuerdos bilaterales o convenciones internacionales en los que el país de acogida sea parte. El trabajador migrante en ningún caso debe percibir un salario inferior al salario mínimo vigente en Filipinas. Recientemente, el Gobierno de Filipinas impuso un salario mínimo de 400 dólares mensuales para los trabajadores domésticos que salen al extranjero.<sup>8</sup>

Las normas establecidas por la administración local, e incluidas en los contratos de trabajo modelo, pueden servir de base para autorizar el empleo de los nacionales en el extranjero. Sin embargo, si no existen acuerdos bilaterales entre los países de origen y de destino para asegurar la observancia de los salarios mínimos, es relativamente fácil que ocurra sustitución de contratos o que los trabajadores de un país sean reemplazados por los de otro país. Incumbe a las autoridades del país de acogida asegurar la posibilidad de interponer recursos legales si se violan las disposiciones de los contratos de trabajo, como prevén, por ejemplo, las disposiciones del Departamento de Trabajo de la Región Administrativa Especial de Hong Kong (Abella, 2000).

El Gobierno de Jordania ha puesto en práctica un contrato de trabajo uniforme especial para los trabajadores domésticos extranjeros, jurídicamente vinculante, elaborado con la colaboración del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), e interesados directos nacionales. El contrato es el primero de su clase en el Oriente Medio y es obligatorio para la emisión de visados y permisos. El gobierno está enmendando también las leyes laborales para ofrecer a los trabajadores domésticos derechos de protección legalmente reconocidos (UNIFEM, 2004).

La aplicación de medidas de reglamentación, ya sea mediante el control de la contratación o a través de la aprobación de la emigración para comprobar la validez de los contratos de trabajo en el extranjero,

<sup>8</sup> Véase *Guidelines on the Implementation of the Reform Package Affecting Household Service Workers*, <http://www.poea.gov.ph/hsw/Guidelines%20on%20the%20Implementation%20of%20the%20Reform%20Package%20Affecting%20Household%20Service%20Workers.pdf>.

resulta más problemática para los países de origen cuando el desplazamiento es facilitado a través de la introducción de regímenes que no exigen visado (como en la Comunidad de Estados Independientes) o por la proximidad (por ejemplo, los indonesios y filipinos que trabajan en Malasia). La facilitación del desplazamiento, bien sea deliberada, o a causa de factores físicos, permite que los posibles trabajadores migrantes viajen al país de destino sin tener, necesariamente, que obtener primero un trabajo (y un contrato de trabajo). En esos casos, aunque las medidas de reglamentación siguen siendo importantes, los países de origen tendrán que hacer mayor uso de los servicios de apoyo y cooperación entre los Estados para asegurar la protección y el bienestar de sus ciudadanos que trabajan en el extranjero.

### **c) Servicios de ayuda**

La prestación de servicios de ayuda a los trabajadores migrantes puede incluir el acceso a información, el establecimiento de un fondo de contribución para el bienestar, que atienda a las necesidades de emergencia en el país de destino, el establecimiento de cobertura de seguro y la designación de agregados de trabajo que presten asesoramiento y ayuda a los trabajadores en el extranjero.

#### *i) Difusión de información*

Con anterioridad al empleo

Dado que son millones las personas que cruzan las fronteras todos los años, la necesidad de información es un elemento fundamental de todas las decisiones en materia de migración. Las percepciones distorsionadas y el conocimiento insuficiente de la realidad en los países a los que tienen la intención de dirigirse no hacen sino aumentar la importancia de asegurar que los migrantes tengan acceso a la información. La mayoría de los migrantes desconocen las consecuencias prácticas, jurídicas,

sociales y económicas del traslado a otro país. Ese desconocimiento incrementa el riesgo al que pueden estar expuestos, y perjudica también la migración ordenada. La difusión de información pertinente reduce ese riesgo y ofrece a los migrantes una base sólida para adoptar decisiones con conocimiento de causa.

En los últimos años, los países de origen han reconocido la necesidad de ofrecer a sus ciudadanos que tienen la intención de viajar al extranjero con fines de trabajo, información suficiente para tomar decisiones acertadas sobre las opciones de viaje por medios regulares, los medios de reclutamiento y la organización del viaje y el trabajo. Esa información se puede transmitir de dos maneras: a través de sesiones previas al empleo para determinados contingentes de trabajadores, o a través de campañas de información más amplias en los medios de comunicación. Estas últimas pueden ser especialmente útiles para señalar atención a los riesgos y los peligros de la migración laboral irregular. En algunos países se han establecido también centros de recursos de información para los trabajadores migrantes y futuros trabajadores migrantes con la ayuda de organizaciones internacionales (véanse el Recuadro 10.3 y el Relato 10.2).

Se pueden utilizar diversas actividades de comunicación que emplean distintos medios. Los medios de comunicación pública aseguran que la información llegue rápidamente a grandes sectores, mientras que los contactos a nivel popular ofrecen el marco informal necesario para debates más exhaustivos y honestos.

## Recuadro 10.3

### Centro de Recursos de Información para Trabajadores Migrantes en Tayikistán

En 2004, la OIM y el Gobierno de Tayikistán establecieron un Centro de Recursos de Información para Trabajadores Migrantes en Dushanbe, Tayikistán, con el apoyo de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), destinado a proporcionar a los trabajadores migrantes y futuros trabajadores migrantes información fidedigna sobre la vida y el trabajo en el extranjero. Las limitadas oportunidades de trabajo y el terreno montañoso de Tayikistán hacen que sus habitantes tengan dificultades para ganarse la vida. En consecuencia, para salir de la pobreza, casi todas las familias cuentan entre sus miembros con un trabajador migrante, cuando menos. Los habitantes de Tayikistán emigran por temporada a los países vecinos de Kazajistán, Kirguistán y Uzbekistán, aunque la mayoría se dirige a la Federación de Rusia. Un estudio de la OIM sobre la migración laboral en la región reveló que alrededor de 600.000 tayikos son migrantes (Olimova y Bosc, 2003). Lamentablemente, sin embargo, los migrantes de Tayikistán no están bien informados sobre la realidad de la vida en el extranjero.

La mayoría de los tayikos trabaja en los sectores no estructurados y que requieren un bajo nivel de calificación en Rusia y, aún cuando estén en situación regular, la explotación laboral está generalizada. Muchos migrantes no saben a dónde acudir para recibir ayuda e información sobre posibilidades de viaje y trabajo en el extranjero y son presa fácil de agencias de contratación no oficiales y traficantes.

El Gobierno de Tayikistán, la OIM y la OSCE acordaron establecer un centro público de recursos, integrado por asesores calificados, con el fin de ofrecer información relativa a las necesidades de los migrantes. El Centro de Recursos informa a los posibles migrantes sobre las condiciones de empleo, el viaje y los documentos necesarios, la inscripción y los documentos requeridos, los derechos de los migrantes, les entrega informes de prensa, mapas y contactos, les proporciona información sobre los riesgos de la trata de personas y tráfico de personas, los riesgos para la salud y otras cuestiones de interés. A través de ese proyecto, también se proporciona información sobre las organizaciones y los recursos comunitarios, los servicios sociales y las facilidades de integración a largo plazo.

Otros aspectos que reciben particular atención son la recopilación, preparación y difusión de información actualizada sobre la migración laboral entre los posibles trabajadores migrantes.

#### 1. Viaje y documentos:

- documentos necesarios para el viaje (pasaporte y otros documentos);
- entrada y salida (derechos y responsabilidades de los vigilantes de frontera y de los ciudadanos);
- aduanas (procedimientos en aduana, derechos y responsabilidades a ambos lados de la frontera);
- policía (cómo impedir el abuso);
- medios de transporte y emisión de pasajes (transporte aéreo y por carretera);
- información sobre visados y direcciones de las embajadas;
- información sobre los peligros de la trata de personas.

#### 2. Información relativa a la admisión y cuestiones posteriores a la admisión:

- regularización en el país de destino (inscripción);
- regularización del empleo (permiso de trabajo);
- salud (primeros auxilios, prevención del VIH/SIDA);
- educación (admisión);
- representaciones de la República de Tayikistán en el extranjero y otras direcciones útiles;
- relaciones con el empleador (contrato de trabajo y posibles riesgos);
- vivienda (alquiler y subalquiler, y riesgos);
- empleo en otros países (realidades y posibles riesgos para los ciudadanos de Tayikistán).

La información se difunde a través de folletos, carteles, servicios de asesoramiento, viajes organizados, medios de comunicación, reuniones, talleres y seminarios.

*Fuente:* Oficina de la OIM en Dushanbe.

## Relato 10.2

### La Importancia de las Consultas Previas a la Partida

En junio de 2006, Oleg vió un anuncio en un periódico local que ofrecía un trabajo bien remunerado en los Estados Unidos. Hasta entonces, sólo había podido encontrar algunos trabajos temporales y el dinero que ganaba no era suficiente para cubrir las necesidades cotidianas de su familia y la educación de sus hijos. Trabajar en los Estados Unidos con un salario mensual de 2.500 dólares, como decía el anuncio, parecía ser la solución a sus problemas. Oleg llamó a la organización y le dijeron que debía efectuar un pago por adelantado por valor de 1.200 dólares para que la organización preparara los documentos necesarios y obtuviera un visado de trabajo de la Embajada de los Estados Unidos. Como la cantidad era muy superior a lo que Oleg podía pagar, pidió 1.000 dólares prestados.

Oleg fue a Kiev, ubicó a la organización y se reunió con el gerente. El personal le pareció amigable y dispuesto a atenderlo. Oleg habló sobre sus problemas económicos y el gerente le volvió a asegurar que el posible trabajo no sería difícil y que el salario era elevado, además de cubrir gastos de alojamiento y comidas. Oleg firmó el contrato sin siquiera leerlo, confiando en lo que había escuchado, entregó su pasaporte y la suma de dinero solicitada a la agencia, y volvió a su hogar esperando a lo llamaran una semana antes de la partida para los Estados Unidos, como se había convenido.

Sin embargo, nada sucedió, y cuando llamó nuevamente a la agencia, no obtuvo respuesta. Sintiendo alarmado, Oleg continuó llamando y finalmente partió otra vez para Kiev con el fin de averiguar qué había sucedido. Sin embargo, no encontró a nadie en esa dirección, sólo oficinas vacías. La encargada de la limpieza le informó que la agencia había alquilado el lugar sólo por unos cuantos días antes de marcharse, y que no sabía cuál era la nueva dirección.

Oleg necesitó un poco de tiempo para darse cuenta de lo que había sucedido. Recién entonces le pareció extraño que la oficina fuese tan pequeña, que no tuviera un letrero o nombre oficial, que sólo hubiera una computadora portátil sobre una mesa, y que el “gerente” hubiera sido tan amable. No sabía qué hacer.

Oleg regresó a su hogar y encontró un trabajo temporal. Entregó todo el dinero que había ganado al acreedor para cancelar su deuda. Aunque tenía cada vez mayor necesidad de trabajar en el extranjero para ganar un poco de dinero, su experiencia había dejado huellas y no estaba dispuesto a asumir más riesgos.

Un día, Oleg vio un anuncio en una estación de tren, en la que se indicaba un número de teléfono de ayuda de urgencia. Llamó, y le dijeron que se presentara al Centro de Asesoramiento para Migrantes. Cuando Oleg acudió allí para una consulta personal, se le informó sobre las posibilidades de trabajar legalmente en el extranjero. Sobre la base de esa información, Oleg decidió solicitar trabajo en la República Checa.

El Centro le prestó ayuda para acceder a los sitios Web sobre trabajo en la República Checa y le ofreció acceso gratuito a la Internet. Los consultores del Centro de Asesoramiento lo ayudaron a preparar su formulario de antecedentes personales en inglés y a colocarlo en los sitios Web sobre trabajo. Así pudo entrar en contacto con algunos posibles empleadores y, a su tiempo, recibió respuesta de una empresa constructora de Brno. Esta vez, Oleg preparó él mismo todos los documentos necesarios y obtuvo un visado de trabajo. Antes de partir para hacerse cargo de su nuevo trabajo en la República Checa, Oleg recibió toda la información útil y necesaria para ponerse en contacto con el Consulado de Ucrania en Praga, y con las organizaciones no gubernamentales que ofrecen ayuda a los migrantes en la República Checa.

Oleg ya se encuentra en Brno, donde está a gusto con su nuevo trabajo. También ha puesto en contacto a sus vecinos con el Centro de Asesoramiento para Migrantes.

*Fuente: Oficina de la OIM en Kiev.*

## Orientación previa a la partida

Los cursos de orientación previa a la partida tienen por objeto preparar a los migrantes para la vida y el trabajo en el extranjero, incluida la protección contra prácticas de trabajo que entrañen abuso. Esos cursos de corta duración generalmente se consideran una forma útil de proporcionar información introductoria básica relativa a los futuros entornos de vida y de trabajo, como la adaptación cultural, el dominio de idioma y los servicios financieros, incluido el asesoramiento sobre los beneficios que se pueden obtener; el asesoramiento en materia de salud y la concienciación con respecto a los derechos humanos; y los eventuales arreglos en materia de retorno y reintegración.

Con ese objetivo en mente, los Gobiernos de Filipinas y Sri Lanka han elaborado programas de orientación previa a la partida, de dos días de duración, para los trabajadores domésticos que se dirigen a la Región Administrativa Especial de Hong Kong y al Oriente Medio, que abarcan los siguientes temas:

- derechos de los trabajadores domésticos sobre la base de contratos de trabajo normalizados;
- obligaciones del trabajador doméstico de conformidad con las normas pertinentes;
- “lo que se debe hacer, y lo que no se debe hacer” en relación con el empleador y las condiciones de vida en el país de destino;
- perfil del país de destino;
- servicios y beneficios que ofrecen las entidades públicas y las organizaciones no gubernamentales (ONG);
- opciones y procedimientos para el envío de las remesas;
- documentos de viaje, procedimientos en los aeropuertos e información útil sobre el viaje;
- actividades iniciales de recepción en el país de destino;
- retorno y reintegración;
- opciones en materia de ahorros.

Por razones semejantes, el Ministerio de Trabajo de Italia proporcionó fondos a la OIM para el desarrollo de cinco módulos de orientación que abarcan los aspectos jurídicos de la migración, la gestión del mercado laboral de los migrantes, los aspectos socioculturales, los aspectos psicoculturales, y el aprendizaje de idiomas. Esos módulos se han utilizado en cursos de orientación previa a la partida en un gran número de países, incluidos Moldova y Sri Lanka.

## ii) Fondos de asistencia social para trabajadores migrantes

Los fondos de asistencia social para trabajadores migrantes son un medio innovador y sostenible desde el punto de vista financiero, de proporcionar servicios de apoyo a migrantes vulnerables y migrantes en situación de penuria. Aunque hasta el momento sólo existen en Asia, pueden ser útiles para todos los países de origen, ya que ofrecen una sólida base de recursos para eliminar el abuso de los trabajadores migrantes y asegurar condiciones de trabajo y de vida decentes. Ya han demostrado ser particularmente útiles en lo que respecta a ayudar a los migrantes que encuentran problemas en los lugares de trabajo.

Tres importantes países de origen asiáticos han establecido fondos de asistencia social para trabajadores migrantes: Filipinas, el Pakistán y Sri Lanka. El objetivo principal de esos fondos es ofrecer protección a los trabajadores migrantes en el lugar de trabajo. Los fondos también prestan muchos otros servicios a los trabajadores y sus familiares.

Los fondos de asistencia social para trabajadores migrantes son administrados por organizaciones estatales o paraestatales: la Fundación Pakistaní en el Extranjero, la Dirección de Asistencia Social a los Trabajadores en el Extranjero, de Filipinas y el Fondo para el Bienestar Social de los Trabajadores en el Extranjero, de Sri Lanka. Esas tres organizaciones cuentan con la participación de representantes de los

trabajadores migrantes y de la oficina estatal nacional encargada de la migración laboral. Se financian con contribuciones de los trabajadores migrantes, que representan alrededor de 25 dólares por persona. En Filipinas, la Dirección de Asistencia Social a los Trabajadores en el Extranjero y la Dirección de Empleo en el Extranjero, se establecieron por decreto presidencial en 1977, apenas dos años después de la partida del primer grupo de 35.000 trabajadores hacia el Oriente Medio. En virtud de la ordenanza sobre la emigración, aprobada por el Pakistán en 1979, se estableció la Fundación Pakistaní en el Extranjero, mientras que Sri Lanka estableció su fondo de bienestar social en 1985. Al parecer, ambos fondos se crearon teniendo en cuenta el modelo filipino, ya que hay grandes similitudes en sus objetivos, organización y fuentes de financiamiento.

Se ha evaluado el funcionamiento de los fondos de asistencia social para trabajadores migrantes de Filipinas, el Pakistán y Sri Lanka a través de un estudio efectuado por la OIM (Tan, 2005), centrado en la eficacia para alcanzar los objetivos. Los informes financieros publicados por los fondos de asistencia social revelan el ámbito de sus actividades. El Pakistán asignó el 13 por ciento de su presupuesto para servicios sociales en los emplazamientos de trabajo de sus ciudadanos en el extranjero, que abarcan consultas, servicios jurídicos, el retorno de migrantes y la repatriación de restos humanos. Sri Lanka asignó un porcentaje más elevado, el 35 por ciento de su presupuesto, para los mismos fines. El fondo de asistencia social para trabajadores migrantes de Filipinas dirige 28 centros de asistencia social para trabajadores migrantes en países que tienen grandes contingentes de trabajadores migrantes filipinos. Cubre los gastos de servicios jurídicos para la defensa de los trabajadores migrantes en tribunales extranjeros. Los tres fondos corren con los gastos del transporte de los trabajadores migrantes cuyo contrato de trabajo haya sido cancelado por motivos de abuso físico, incumplimiento de las disposiciones del contrato u otras razones, y de la repatriación de restos humanos.

Los tres fondos de asistencia social para trabajadores migrantes, pero especialmente la Fundación Pakistaní en el Extranjero, han tratado de establecer otros servicios tales como becas, formación profesional y préstamos comerciales para los trabajadores migrantes y sus familiares, al punto de que prácticamente existe una situación de duplicación con servicios que ya ofrecen los organismos públicos especializados. En términos generales, sin embargo, la demanda de esos servicios adicionales no ha sido particularmente grande (Tan, 2005).

*iii) La ayuda del gobierno en los países de destino por intermedio de los agregados de trabajo*

La función de las embajadas y consulados en la prestación de apoyo y ayuda a los trabajadores migrantes está más adelantada en los países de origen tradicionales de Asia y en México. El agregado de trabajo es un miembro de la misión diplomática, nombrado por el ministerio o departamento de trabajo, y desempeña funciones del ámbito de las relaciones laborales entre el país de origen y el país de acogida. Por ejemplo, un agregado de trabajo de Filipinas tiene las siguientes obligaciones:

- proteger a los trabajadores en el extranjero que están dentro de la jurisdicción de la misión diplomática;
- realizar actividades de comercialización e identificación de oportunidades de trabajo;
- prestar asistencia en la formulación de políticas de migración laboral;
- promover las buenas relaciones con el país de acogida en cuestiones laborales.

En Filipinas, los agregados de trabajo cuentan con el apoyo de funcionarios laborales en el extranjero, cuya labor se describe en el Recuadro 10.4.



## Recuadro 10.4

### Funcionarios Laborales Filipinos en el Extranjero: Prestación de Servicios a los Trabajadores Filipinos en el Extranjero

El Código Administrativo y el Código de Trabajo de Filipinas son la base jurídica de un programa de servicios en los países de destino por conducto de los funcionarios laborales en el extranjero. El Departamento de Trabajo y Empleo es el responsable de la formulación de orientaciones normativas y programáticas, y el Servicio Internacional de Asuntos Laborales del Departamento de Trabajo y Empleo proporciona apoyo administrativo permanente. La Dirección de Empleo en el Extranjero y la Dirección de Asistencia Social a los Trabajadores en el Extranjero son los principales asociados institucionales de los funcionarios laborales en el extranjero, en el marco del Departamento de Trabajo y Empleo, para la ejecución de sus programas y actividades cotidianas. Desde una perspectiva de gestión de personal, los funcionarios laborales en el extranjero están adscritos a las misiones diplomáticas de Filipinas en el extranjero y sujetos a las disposiciones pertinentes del Departamento de Relaciones Exteriores para los agregados de servicios. En consecuencia, las actividades de los funcionarios laborales en el extranjero son supervisadas por sus respectivos jefes de misión en la estación de destino.

Con el fin de asegurar el ingreso legal y organizado de los trabajadores filipinos al lugar de trabajo, los funcionarios laborales en el extranjero verifican si los empleadores extranjeros, las agencias de contratación extranjeras, los lugares de trabajo, los emplazamientos de proyectos, las vacantes de trabajo y las condiciones de trabajo cumplen las normas establecidas en los acuerdos bilaterales o la política del Gobierno de Filipinas. También celebran negociaciones con los gobiernos de acogida y los empleadores para asegurar la mejora de los términos y condiciones de trabajo y facilitar la contratación de los trabajadores y la tramitación de los documentos.

Las actividades de orientación posteriores a la llegada, las inspecciones en el lugar de trabajo, la movilización social de los trabajadores y los diálogos consultivos tienen por objeto abordar las necesidades de ajuste promoviendo un sentido de pertenencia a su entorno de trabajo temporal, propiciando la unidad cultural entre los trabajadores filipinos y manteniendo la comunicación con la Misión de Filipinas. Cuando surgen problemas o situaciones de crisis, los trabajadores migrantes filipinos tienen acceso a servicios de asesoramiento, mediación, conciliación, atención médica, asistencia jurídica y representación ante los tribunales, según el caso. También se pueden organizar visitas a trabajadores que se encuentren detenidos, se ofrece alojamiento temporal y servicios de evacuación o repatriación en caso de conflictos o disturbios civiles, o por razones de salud. Si la política del país de acogida lo permite, se organizan actividades relativas a cambio de trabajo. Además, los funcionarios laborales en el extranjero ayudan a actualizar y aplicar programas de respuesta a situaciones de crisis, en colaboración con la División Consular de la Misión de Filipinas, toda vez que procede. Como parte de la preparación para decidir en cuanto a sus opciones en Filipinas, una vez finalizado su contrato de trabajo los trabajadores nacionales tienen acceso a programas de formación para la adquisición de aptitudes, asesoramiento en materia de reintegración y remisión a distintos servicios.

Los funcionarios laborales en el extranjero se encargan de establecer vínculos de cooperación con una amplia gama de interlocutores e interesados directos, incluidos los gobiernos de acogida, las asociaciones de empleadores, las organizaciones de trabajadores, las comunidades filipinas, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones confesionales y los medios de comunicación. Esos funcionarios tienen la responsabilidad de llevar a cabo análisis periódicos de la situación, identificar nuevas oportunidades en los mercados o formular una recomendación cuando consideren justificado aplicar una prohibición de contratación de trabajadores para una empresa o un país. También pueden formular recomendaciones sobre imposición de sanciones administrativas a los empleadores y agencias de contratación extranjeros que recurren a prácticas abusivas, o su inclusión en listas negras.

Hay funcionarios laborales en 34 países de todo el mundo, dirigidos por 42 agregados de trabajo. En la mayoría de esos lugares, el personal que forma parte del grupo de funcionarios laborales en el extranjero incluye un oficial encargado del bienestar social, un asistente administrativo, un intérprete y un conductor de vehículos. El grupo de funcionarios laborales en el extranjero trabaja en colaboración con los funcionarios consulares de Filipinas y, dependiendo de determinadas cuestiones de interés, con otros miembros del servicio diplomático. Por ejemplo, los funcionarios laborales en el extranjero colaboran estrechamente con los agregados comerciales toda vez que en las deliberaciones bilaterales sobre acuerdos de cooperación económica figuran cuestiones relativas al trabajo y el empleo. Aunque las cuestiones de política relativas a los nacionales, como las que se

refieren al trabajo irregular, están a cargo de oficiales consulares, los funcionarios laborales en el extranjero mantienen un sistema abierto de cooperación informal para prestar asistencia en esos casos. En otras ocasiones, los funcionarios laborales en el extranjero trabajan directamente con los trabajadores sociales y agregados médicos asignados por el Departamento de Asistencia Social y Desarrollo y el Departamento de Salud.

La ley de trabajadores migrantes y filipinos en el extranjero (1995), consolidó la función de los funcionarios laborales en el extranjero y significó un nuevo impulso para una mayor labor de experimentación en la gestión de equipos y la integración de los servicios en el sector diplomático filipino con el propósito de prestar a los trabajadores filipinos en el extranjero la ayuda que necesiten en cualquier lugar en que se encuentren.

*Fuente: Ricardo Casco, Oficial de Programas Nacionales, Servicio de Migración Laboral, Oficina de la OIM en Manila.*

### **3.2 Optimización de los Beneficios de la Migración Laboral Organizada**

En el caso de los países que desean promover el trabajo en el extranjero, la política de migración laboral debe abordar también la cuestión más amplia de la promoción y facilitación de las corrientes laborales externas ordenadas. Los países de origen tienen interés en desalentar la migración irregular (aunque favorecen un aumento de los canales regulares para la migración laboral, con inclusión de iniciativas de migración circular). Los beneficios de la migración laboral organizada pueden optimizarse a través de la promoción del trabajo en el extranjero mediante estrategias de comercialización, cooperación con el sector privado, desarrollo de recursos humanos (véase la Sección 2 *supra*) y la movilización de los fondos que los trabajadores migrantes envían a sus hogares (remesas). A continuación se examina la importancia de la comercialización, mientras que la migración circular y la cuestión de la mejora de las repercusiones de las remesas en el desarrollo se examinan en el Capítulo 12.

### **3.3. La Importancia de la Comercialización**

Dado que la migración laboral es determinada principalmente por la demanda, los países que desean enviar a sus trabajadores al extranjero deben estar en condiciones de determinar cuáles son los posibles empleadores, y de competir con otros países de origen. En consecuencia, podría decirse que una “estrategia

de comercialización” es vital para cualquier programa de trabajo en el extranjero.

La comercialización es un primer paso necesario en las actividades de “promoción” de la mano de obra de un país. También comprende el propósito deliberado de un país de utilizar la movilidad laboral como medio para alcanzar determinados objetivos económicos concretos, como la reducción del desempleo o la generación de corrientes de remesas para aumentar sus ingresos de divisas. Los países que tienen la intención de enviar a sus nacionales al extranjero deben identificar las oportunidades en el extranjero en un mercado internacional muy competitivo. En ese caso, la investigación del mercado es un elemento indispensable.

En Filipinas, el grupo de investigación del mercado mantiene un sistema de “funcionarios de Sección” que asigna las responsabilidades laborales según las regiones de interés (por ejemplo, los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo, Europa, Asia, Oceanía/Australia) o sectores de ocupación (por ejemplo, gente del mar, enfermeras/trabajadores del ámbito de la salud, trabajadores domésticos).<sup>9</sup> Mensualmente se hace llegar un informe sobre la situación del mercado a las asociaciones del sector privado, que los remiten a sus miembros. El informe mensual sobre la situación del mercado es un informe consolidado sobre los acontecimientos en el mercado

<sup>9</sup> Información proporcionada por Ricardo Casco, Oficial de Programas Nacionales, Servicio de Migración Laboral, Oficina de la OIM en Manila y ex funcionario de la POEA.

laboral internacional, las tendencias económicas pertinentes y los sucesos que tienen importancia para el programa de Filipinas de empleo en el extranjero. Además, se elaboran amplios informes sobre los países de destino, que abarcan las condiciones laborales, políticas y socioeconómicas, así como las posibilidades y los problemas en cada país de interés. Continuamente se recoge, analiza y difunde información sobre las políticas de inmigración y la legislación laboral de diferentes países. Ese tipo de investigación se basa fundamentalmente en la lectura analítica de fuentes secundarias como revistas profesionales, revistas de economía regionales y planes nacionales de desarrollo de los países de destino. Dicha labor se complementa con información recogida en las consultas y una estrecha relación de trabajo con el personal de comercialización de grupos del sector privado. También se obtienen datos derivados de los informes de los agregados de trabajo y se incluye cualquier otra información proveniente de los informes de las embajadas de Filipinas.

Además de difundir información sobre la investigación del mercado en el sector privado, el Gobierno de Filipinas lleva a cabo misiones de comercialización con el propósito de negociar acuerdos bilaterales o acuerdos laborales para los trabajadores filipinos.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Información proporcionada por Ricardo Casco, Oficial de Programas Nacionales, Servicio de Migración Laboral, Oficina de la OIM, Manila.

Como parte de un proyecto interregional sobre la migración laboral legal y gestionada,<sup>11</sup> financiado por la Comisión Europea, la OIM está ayudando a crear o fortalecer las actividades de comercialización existentes en 10 países de origen asiáticos. Se tiene previsto establecer dependencias de investigación del mercado en los ministerios que se ocupan del trabajo en el extranjero, para reunir información sobre el mercado laboral de determinados Estados miembros de la Unión Europea y darla a conocer entre sus agencias de contratación.

### 3.4 La Administración de la Migración Laboral – Muestra de Intervenciones Normativas y de Procedimiento

En última instancia, los programas de migración laboral son más eficaces si cuentan con el apoyo de un grupo numeroso de políticas y procedimientos. En el Cuadro 10.3, que figura a continuación, se hace un análisis de los que ya se aplican en cuatro países asiáticos. Aunque sin duda hay semejanzas en las políticas de esos países, también hay importantes diferencias con respecto a su contenido y aplicación.

<sup>11</sup> AENEAS: Diálogo Regional y Programa de Facilitación de la Migración Legal entre Asia y la Unión Europea. En el sitio Web del Proceso de Colombo puede consultarse un folleto relativo al programa (véase el Recuadro 10.5), <http://www.colomboprocess.org/>.

#### Cuadro 10.3:

#### Funciones del Gobierno y Servicios que Prestan los Programas de Trabajo en el Extranjero, por Países de Origen Seleccionados

	Bangladesh	India	Sri Lanka	Filipinas
<b>Supervisión de la Contratación</b>				
Inscripción y concesión de licencias para agencias privadas de contratación	*****	*****	*****	*****
Prohibición o restricción de la contratación directa	*****	*****	*****	*****
Inspección periódica de las agencias de contratación	*****	*****	*****	*****
Límites de los honorarios por concepto de contratación que se cobran al trabajador	*****	*****	*****	*****
Requisito de garantía en efectivo o fianza bancaria	*****	*****	*****	*****
Reglamentación de la publicación de anuncios sobre posibilidades de trabajo	*****	*****	*****	*****
Responsabilidad conjunta			*****	*****
Mecanismo de presentación de reclamaciones y adjudicación	*****	*****	*****	*****
Incentivos basados en los resultados				*****
Agencias de contratación estatales	*****	*****	*****	*****

## CHAPTER 10 - PAÍSES DE ORIGEN: DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS Y DE POLÍTICAS CON MIRAS A LA CONTRATACIÓN DE SU MANO DE OBRA EN EL EXTRANJERO

<b>Procedimientos relativos a la partida de los trabajadores migrantes</b>				
Normas mínimas de los contratos de trabajo	*****	*****	*****	*****
Aprobación de la emigración	*****	*****	*****	*****
Pruebas comerciales		*****	*****	*****
<b>Servicios de ayuda para los trabajadores migrantes</b>				
Formación profesional con subvención estatal	*****	*****	*****	*****
Orientación previa a la partida	*****	*****	*****	*****
Fondo para el bienestar social de los migrantes	*****		*****	*****
Prestación de asistencia de los agregados de trabajo	*****	*****	*****	*****
Centros para el Bienestar de los Trabajadores en el Extranjero			*****	*****
Seguro	*****	*****	*****	*****
Conciliación in situ	*****	*****	*****	*****
Asesoramiento jurídico in situ	*****	*****	*****	*****
Asistencia para el retorno			*****	*****
Asistencia para la reintegración			*****	*****
<b>Apoyo de comercialización para las agencias de contratación</b>				
Sistema de remisión de clientes				*****
Unidades de investigación del mercado			*****	*****
Informes de los agregados de trabajo				*****
<b>Cooperación entre Estados</b>				
Disposiciones en materia de seguridad social		*****	*****	*****
Memorando de entendimiento/acuerdos sobre envío de trabajadores/ protección de los trabajadores migrantes	*****	*****	*****	*****

### Notes:

Actualmente se está estableciendo un fondo para el bienestar de los migrantes en la India.

Los gobiernos también han formulado políticas en el ámbito de las remesas.

\*\*\*\*\* En funcionamiento.

**Fuente:** Achacoso, 2002; actualizado en 2007 por la OIM y el autor.

## 4. La cooperación internacional

Son claras las limitaciones en cuanto a lo que puede hacer un país de origen para proteger a sus trabajadores migrantes si no cuenta con la cooperación activa de los países de destino. La cooperación entre los Estados, y en términos más generales, la cooperación internacional, puede desempeñar un papel de fundamental importancia, no sólo con respecto a la protección y el bienestar de los trabajadores migrantes, sino también a la expansión de la migración laboral organizada y el control de los desplazamientos de carácter irregular. La cooperación puede asumir muchas formas. Por ejemplo, puede tener lugar en los planos bilateral o regional, entre una serie de países con posiciones similares, o

inclusive a escala mundial.<sup>12</sup> Esa cooperación tampoco debería limitarse a los agentes gubernamentales; la participación de otros interesados directos, como las organizaciones patronales y de trabajadores, es de crucial importancia.

Los mecanismos formales de cooperación entre los Estados son, básicamente, compromisos vinculantes

<sup>12</sup> Véase el Capítulo 13 para una exposición más amplia de los mecanismos formales y menos formales de cooperación entre los Estados, incluidos los acuerdos bilaterales de migración laboral, los acuerdos internacionales para la protección de los derechos de los trabajadores migrantes y sus familiares y los procesos consultivos regionales, así como los medios de cooperación a escala mundial. Al respecto, véase también el Recuadro Int. 2 sobre el Foro Mundial sobre la Migración y el Desarrollo (FMMD). Dada su importancia y carácter interinstitucional, la cooperación internacional entre los Estados se examina también en otros Capítulos de la Parte B del informe (por ejemplo, los datos sobre el intercambio de información sobre la migración que figuran en el Capítulo 9; desde la perspectiva de los países de destino en el Capítulo 11; y entre los países de origen y de destino así como con otros interesados directos pertinentes, y entre ellos, con vistas a encauzar correctamente el potencial de la migración para el desarrollo, en el Capítulo 12).

asumidos en virtud de tratados relativos a la cooperación en materia de migración laboral, concertados a escala mundial, como los acuerdos multilaterales y los convenios sobre la protección de los derechos de los trabajadores migrantes bajo los auspicios de la OIT y de las Naciones Unidas, o a escala regional, como los tratados por los que se establecen mecanismos de integración regional, o bien de carácter bilateral, como los acuerdos laborales bilaterales (véase el Capítulo 13). Las distintas formas de cooperación formal, como las que se establecen en los acuerdos bilaterales, acuerdos de integración regional y los convenios internacionales, por lo general operan simultáneamente.

Cuando no resulta conveniente, o posible, trabajar sobre la base de compromisos formales, se dispone

de otras formas de cooperación. Figuran entre ellas, los mecanismos consultivos no vinculantes, como los procesos consultivos regionales, las comisiones laborales mixtas, los grupos de trabajo y los marcos multilaterales no vinculantes, como la Iniciativa de Berna, que culminó con la elaboración del Programa Internacional para la Gestión de las Migraciones (Oficina Federal Suiza sobre Migración - OIM, 2005) (véanse también los Capítulos 11 y 13).

Uno de los procesos consultivos regionales más activos es el que facilitan las Consultas Ministeriales sobre el empleo y los contratos de trabajo en el extranjero para los países de origen de Asia, comúnmente conocido como el “Proceso de Colombo” (véase el Recuadro 10.5).

## Recuadro 10.5

### Consultas Ministeriales sobre el Empleo y los Contratos de Trabajo en el Extranjero para los Países de Origen de Asia: Proceso de Colombo

Atendiendo a una petición formulada por varios países de origen de Asia, la OIM organizó Consultas Ministeriales en 2003, 2004 y 2005. Los 10 Estados que participaron inicialmente (Bangladesh, China, Filipinas, la India, Indonesia, Nepal, el Pakistán, Sri Lanka, Tailandia y Viet Nam) formularon recomendaciones para la eficaz gestión de los programas de empleo en el extranjero y acordaron la aplicación de una serie de actividades de control posterior.

El objetivo de las Consultas Ministeriales es servir de foro para los países de origen de Asia, de modo que puedan:

- Compartir las experiencias, las lecciones aprendidas y las mejores prácticas sobre las políticas y las prácticas en materia de trabajo en el extranjero;
- Celebrar consultas sobre las dificultades que enfrentan los trabajadores en el extranjero, los países de origen y los países de destino;
- Proponer soluciones prácticas para el bienestar de los trabajadores vulnerables en el extranjero;
- Optimizar los beneficios para el desarrollo, y
- Mejorar el diálogo con los países de destino.

Entre los logros alcanzados hasta el momento cabe mencionar:

- La identificación a nivel ministerial y a nivel oficial superior de las dificultades y las necesidades en materia de política, y el examen de la gama de posibles respuestas y del intercambio de experiencias en relación con el desarrollo de programas;
- El establecimiento de programas de formación para agregados de trabajo y personal de administración, y la organización de cursos de formación conjuntos;
- La creación de dependencias de investigación del mercado y de un mayor número de canales para la migración laboral regular; y
- La aplicación de recomendaciones específicas a escala nacional.

Las terceras Consultas Ministeriales, celebradas en Bali, Indonesia, contaron con la valiosa participación de los países de destino, con delegaciones de Arabia Saudita, Bahrein, Corea del Sur, los Emiratos Árabes Unidos, Italia, Kuwait, Malasia y Qatar. El Afganistán fue acogido como nuevo miembro del grupo tras participar en calidad de observador en 2004. Entre las organizaciones internacionales y regionales participantes en las Consultas figuraron el Banco Asiático de Desarrollo, la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN, por sus siglas en inglés), la Comunidad Europea, los países del Consejo de Cooperación del Golfo, el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID, por sus siglas en inglés), la OIT, el UNIFEM y el Banco Mundial.

Los días 21 y 22 de enero de 2008, los países del Proceso de Colombo se reunieron en Abu Dhabi con los países del Consejo de Cooperación del Golfo y Malasia, Singapur y el Yemen. El Diálogo de Abu Dhabi se tradujo en la aprobación de la Declaración de Abu Dhabi, que es la base para la acción cooperativa que ha de emprenderse con el apoyo de la OIM. Se determinaron cuatro esferas concretas para el establecimiento de asociaciones de colaboración:

- **Asociación de colaboración 1:** Mejora de los conocimientos en las siguientes esferas: tendencias del mercado laboral, perfiles de aptitudes, trabajadores por contrata temporales y políticas y corrientes en materia de remesas, y su interrelación con el desarrollo de la región.
- **Asociación de colaboración 2:** Fortalecimiento institucional para el equilibrio eficaz de la demanda y la oferta de trabajo.
- **Asociación de colaboración 3:** Prevención de la aplicación de prácticas de contratación ilegales y promoción de medidas relativas al bienestar y la protección de los trabajadores por contrata, que apoyen su bienestar e impidan su explotación en los países de origen y destino.
- **Asociación de colaboración 4:** Formulación de un marco para la aplicación de un enfoque amplio de la gestión del ciclo completo de la movilidad de los trabajadores por contrata en beneficio mutuo de los países de origen y de destino.

*Fuentes:* OIM y <http://www.colomboprocess.org/>.

A escala mundial, los miembros de la OIT han elaborado un Marco Multilateral sobre la Migración de Mano de Obra (véase el Recuadro 10.6), de carácter no vinculante. El Marco tiene por objeto ofrecer un enfoque de la migración laboral basado en los derechos, que tenga en cuenta las necesidades del mercado laboral, proponiendo orientaciones

y principios basados en las mejores prácticas y normas internacionales. El Marco también subraya la importancia de la cooperación internacional para la migración laboral. Se compone de 15 principios generales, cada uno de los cuales tiene sus correspondientes directrices y un mecanismo de seguimiento.

## Recuadro 10.6

### Marco Multilateral sobre la Migración de Mano de Obra, Elaborado por la OIT

*El Marco multilateral sobre la migración de mano de obra: principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos*, elaborado por la OIT, es el elemento central del Plan de Acción para los Trabajadores Migrantes, de la OIT, aprobado por sus tres partes constitutivas (gobiernos y organizaciones de empleadores y de trabajadores) en la 92ª Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en junio de 2004. El Marco fue el resultado negociado de una reunión tripartita de expertos de la OIT (31 de octubre a 2 de noviembre de 2006), y recibió el apoyo del Consejo de Administración de la OIT en marzo de 2006.

El objetivo del Marco es ofrecer orientación práctica a sus mandantes tripartitos y otros interesados directos (la sociedad civil, las organizaciones internacionales y regionales) con respecto al desarrollo, la mejora o el fortalecimiento institucional, la aplicación y la evaluación de las políticas nacionales e internacionales en el ámbito de la migración laboral. El Marco complementa los instrumentos existentes de la OIT y las Naciones Unidas en el ámbito de los trabajadores migrantes, y tiene en cuenta nuevos retos a escala mundial y acontecimientos como el crecimiento de los programas de migración laboral temporal, la feminización de la migración, la función más importante que desempeña el sector privado en la organización de la migración

transfronteriza, la elevada incidencia de la migración irregular, incluidos la trata y el contrabando de personas, y el creciente interés de la comunidad internacional en los vínculos entre la migración y el desarrollo.

El Marco Multilateral de la OIT sobre la migración de mano de obra es la recopilación internacional más amplia de principios, directrices y mejores prácticas sobre las políticas migratorias. Está “basado en los derechos” en el sentido de que reúne los principios y derechos aplicables a la migración laboral y el trato debido a los trabajadores migrantes, ya incluidos en diversos instrumentos internacionales. El Marco contiene 15 principios y sus correspondientes directrices, organizados bajo nueve temas amplios, y un conjunto de 132 mejores prácticas de todo el mundo. Los cinco principales temas en que se apoya el Marco son: el trabajo decente para todos; la cooperación internacional; la gobernanza y la gestión de la migración; la promoción y la protección de los derechos de los migrantes; y la migración y el desarrollo. El Marco reconoce la importante función que pueden desempeñar los interlocutores sociales, el diálogo social y el tripartismo en la política. Promueve la aplicación de políticas migratorias sensibles a las cuestiones de género, que se ocupan de los problemas especiales de las mujeres trabajadoras migrantes. Es importante destacar que la mayoría de esos principios y orientaciones ya se aplican en diverso grado en muchas partes del mundo, como se aprecia en la amplia muestra de ejemplos de las mejores prácticas.

El Marco también reconoce el derecho soberano de todas las naciones a determinar sus propias políticas migratorias. Dado su carácter no vinculante, los participantes en el Marco pueden recurrir a su amplia colección de principios, directrices y prácticas – completamente o en parte – para formular, mejorar, aplicar y evaluar sus propios marcos legislativos y reglamentarios sobre la migración laboral. Las federaciones sindicales mundiales, como la Confederación Internacional Sindical (CIS), y las organizaciones no gubernamentales internacionales y regionales (como el *Migrant Forum in Asia*), han incorporado el Marco Multilateral de la OIT sobre la migración de mano de obra en sus programas normativos.

La OIT continúa promoviendo y apoyando la aplicación de los principios y directrices del Marco en los Estados Miembros a través de sus servicios regulares de asesoramiento, su labor de promoción y sus programas de cooperación técnica, en activa colaboración con sus tres asociados, el Grupo Mundial sobre la Migración, y otras organizaciones internacionales, regionales y nacionales interesadas.

**Fuente:** Programa de Migración Internacional, OIT, Ginebra.

La cooperación internacional es un elemento vital para un sistema de migración laboral ordenada y gestionada. Si no existe un sistema de migración internacional ampliamente aceptado para la migración laboral – por ejemplo, la ampliación del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) para abarcar categorías más amplias de proveedores de servicios y aumentar así la movilidad de los trabajadores temporales (véase el Recuadro Int. 1), o un número considerablemente mayor de ratificaciones de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, y de los instrumentos pertinentes de la OIT (véase el Capítulo 13) – es necesario ampliar y desarrollar, simultáneamente, la cooperación bilateral, regional e internacional a través de mecanismos formales e informales, sobre la base de las prácticas eficaces existentes. La cooperación debe tener en cuenta los intereses de

los países de origen y de destino, de los gobiernos en todos los niveles (central, regional y local), de los trabajadores migrantes y sus representantes, de los asociados sociales (empleadores y sindicatos) y de la sociedad civil.

## 5. Conclusión

Son cada vez más los países en desarrollo y los países con economías en transición que desean adoptar políticas, legislación y estructuras administrativas que promuevan el empleo en el extranjero de su fuerza de trabajo y generen remesas, y que a la vez ofrezcan medios de protección de los migrantes. Si bien la creación de trabajo en el país es la opción preferida, los países consideran el trabajo en el extranjero como parte de una estrategia de desarrollo nacional para aprovechar las oportunidades de trabajo a escala mundial, y como una fuente de divisas. Los



países de origen que tienen gran interés en facilitar la migración laboral deben hacer frente al reto de formular políticas y prioridades que satisfagan las necesidades de sus mercados internos y produzcan talento capaz de competir por las oportunidades de trabajo en el extranjero. En el presente Capítulo se afirma que la mejor manera de enfrentar ese reto es a través de un marco amplio de planificación del perfeccionamiento de los recursos humanos, que subraye la importancia del suministro de información fidedigna sobre las oportunidades y los requisitos del trabajo en el extranjero, y la educación y formación con un buen nivel de calidad.

Un elemento central de ese tipo de marco es un sistema de educación dotado de los recursos adecuados, que ofrezca enseñanza estructurada complementada, en caso necesario, con experiencia y formación práctica, que faciliten la evaluación y certificación a cargo de autoridades reconocidas. Necesariamente, sin embargo, la planificación del desarrollo de los recursos humanos empieza mucho antes que los procesos educativos, con la identificación y la previsión de las necesidades y oportunidades del mercado laboral, tanto en relación con las esferas nacionales como internacionales.

La planificación del desarrollo de los recursos humanos se vincula luego a las políticas necesarias para la gestión específica de la movilidad laboral. Destacan, al respecto, una amplia gama de medidas que colectivamente tienen el propósito de proteger a los trabajadores migrantes contra distintas formas de abuso y mejorar su bienestar personal. El acceso a información autorizada, fidedigna y actualizada es de gran importancia en ese sentido. Un trabajador bien informado está en mejores condiciones para tomar decisiones—trátase de destino, tipo de empleo o duración del contrato—y para adaptarse a un nuevo entorno social y laboral en el país de destino. Además, los procesos de selección, contratación y empleo, aunque por su propia naturaleza están sujetos a los movimientos del mercado, pueden beneficiarse de

una meticulosa labor de reglamentación y supervisión para asegurar la protección de los trabajadores contra prácticas que entrañen explotación. Los servicios de apoyo, por ejemplo a través de los fondos para el bienestar social de los migrantes, o la ayuda consular, pueden contribuir también al bienestar y a la productividad del migrante en su calidad de trabajador.

Por último, dos importantes iniciativas normativas interrelacionadas son el establecimiento de una infraestructura administrativa eficaz para impartir un sentido general de coherencia y propósito a las políticas de movilidad laboral, y la creación de alianzas entre los gobiernos y otros interesados directos.

## REFERENCIAS

- Abella, M.**  
2000 *"Policies and Institutions for the Orderly Movement of Labour Abroad"*, documento informativo de la OIT, Ginebra.
- Achacoso, T.D.**  
2002 *"International Labour Migration Institutions of Bangladesh, India, Sri Lanka in Ferment: The Philippines as a Catalyst"*, documento preparado para la Oficina Regional de la OIM para Asia Meridional, noviembre, Dhaka, <http://www.un-bd.org/pub/unpubs/IOM--International%20Labour%20Migration%20Institutions%20of%20Bangladesh,%20I.pdf>.
- Asiaweek**  
2000 *Asia's Best Universities 2000*, Asiaweek, informe especial, <http://cgi.cnn.com/ASIANOW/asiaweek/features/universities2000/index.html>
- Docquier, F. y A. Bhargava**  
2006 *"The Medical Brain Drain. A New Panel Data Set on Physicians' Emigration Rates (1991-2004)"*, septiembre, Banco Mundial, Washington, D.C., [http://siteresources.worldbank.org/INTRES/Resources/DataSetDocquierBhargava\\_Medical\\_BD100306.xls](http://siteresources.worldbank.org/INTRES/Resources/DataSetDocquierBhargava_Medical_BD100306.xls).
- Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM)**  
2004 *The UNIFEM Asia-Pacific Arab States Regional Program on Empowering Women Migrant Workers in Asia*, Etapa I: 2001-2004 (informe), UNIFEM, Bangkok.
- India, Office of the Protector General of Emigrants**  
2004 *Emigration and You: An Information Booklet*, Nueva Delhi.
- Israel, Ministerio de Industria, Comercio y Trabajo (MOITAL)**  
2008 *Foreign Workers' Rights Handbook*, actualizado en enero de 2008, MOITAL, [http://www.moital.gov.il/NR/exeres/702AE5C9-4AD2-4F96-9BBB-DCCE264A94EE.htm?wbc\\_purpose=ba](http://www.moital.gov.il/NR/exeres/702AE5C9-4AD2-4F96-9BBB-DCCE264A94EE.htm?wbc_purpose=ba)
- Lowell, B.L. y A. Findlay**  
2001 *Migration of Highly Skilled Persons from Developing Countries: Impact and Policy Responses - Synthesis Report*, International Migration Papers 44, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, <http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/imp/imp44.pdf>
- McKinsey Global Institute**  
2005 *The Emerging Global Labor Market*, junio, McKinsey Global Institute, <http://www.mckinsey.com/mgi/publications/emerginggloballabormarket/>.
- Mughal, R. y L. Padilla**  
2005 *"Regulatory Frameworks for Recruitment of Migrant Workers and Minimum Standards in Employment Contracts: A Comparative Study of Pakistan, the Philippines and Sri Lanka"* en OIM, *Labour Migration in Asia: Protection of Migrant Workers, Support Services and Enhancing Development Benefits*, OIM, Ginebra, 13-83, <http://www.iom.int/jahia/Jahia/cache/offonce/pid/1674?entryId=7993>.
- Murali, K.**  
2003 *"The IIT Story: Issues and Concerns"*, Frontline 20:3 (1 a 14 de febrero), <http://www.hinduonnet.com/thehindu/flne/fl2003/stories/20030214007506500.htm>.
- Oficina Federal Suiza sobre Migración/OIM**  
2005 *International Agenda for Migration Management*, 16 y 17 de diciembre, OIM/Oficina Federal Suiza sobre Migración, Ginebra/Berna, <http://www.iom.int/jahia/Jahia/cache/bypass/pid/1674?entryId=8005>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT)**  
2006 Marco multilateral sobre la migración de mano de obra: principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos  
Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, [http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/multilat\\_fw\\_k\\_en.pdf](http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/multilat_fw_k_en.pdf)
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM)**  
2003 *Labour Migration in Asia – Trends, challenges and policy responses in countries of origin*, OIM, Ginebra, [http://www.iom.org.bd/images/publications/Labour\\_Migration\\_in\\_Asia-Trends,challenges\\_and\\_policy\\_respo.pdf](http://www.iom.org.bd/images/publications/Labour_Migration_in_Asia-Trends,challenges_and_policy_respo.pdf).  
2008 *"Facilitation of the Recruitment of Foreign Workers"*, documento sobre la posición de la OIM, marzo, División de Migración Laboral y Facilitada, OIM, Ginebra.

**Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), OIM y OIT**

- 2006 *Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies in Countries of Origin and Destination*, Viena, OSCE/OIM/OIT, <http://www.osce.org/item/19187.html>.
- 2007 *Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies*, Mediterranean edition, Viena, OSCE/OIM/OIT, <http://www.osce.org/item/28725.html>.

**Pritchett, L.**

- 2006 *Let their People Come: Breaking the Gridlock on Global Labor Mobility*, Center for Global Development, Washington, D.C., <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/10174>.

**Ratha, D. y Z. Xu**

- 2008 *"Migration and Remittances: Top 10"* en *Migration and Remittances Factbook 2008*, Migration and Remittances Team, Grupo de Estudio de las Perspectivas de Desarrollo, Banco Mundial, Washington, D.C., <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/Top10.pdf>.

**Tan, E.A.**

- 2005 *"Welfare Funds for Migrant Workers – A Comparative Study of Pakistan, the Philippines and Sri Lanka"* en OIM, *Labour Migration in Asia: Protection of Migrant Workers, Support Services and Enhancing Development Benefits*, OIM, Ginebra, 153-218, <http://www.iom.int/jahia/Jahia/cache/offonce/pid/1674?entryId=7993>.
- 2006 *"Capacity of the Developing East Asian Region to Supply Skilled Manpower to Foreign Labour Markets"*, documento de trabajo presentado a la OIT.
- 2007 *"Supply Response to Foreign Demand for Skilled Manpower, the Philippine Case"*, proyecto de documento preparado para la OIM.

**Recuadro 10.3 - Centro de Recursos de Información para Trabajadores Migrantes en Tayikistán**

**Olimova, S. y I. Bosc**

- 2003 *Labour Migration from Tajikistan*, OIM en cooperación con el Sharq Scientific Research Center, Dushanbe, [http://www.iom.tj/publications/labour\\_migration\\_2003.pdf](http://www.iom.tj/publications/labour_migration_2003.pdf).

**Recuadro 10.6 - Marco Multilateral sobre la Migración de Mano de Obra, Elaborado por la OIT**

**Organización Internacional del Trabajo (OIT)**

- 2006 Marco multilateral sobre la migración de mano de obra: principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, [http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/multilat\\_fw\\_k\\_en.pdf](http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/multilat_fw_k_en.pdf).

# FORMULACIÓN Y GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS DE CONTRATACIÓN MANO DE OBRA EXTRANJERA EN LOS PAÍSES DE DESTINO\*

## CAPÍTULO 11

### 1. Introducción

En muchos países hay trabajadores extranjeros en ocupaciones que requieren distintos niveles de aptitudes; algunos de ellos pueden haber llegado inicialmente como estudiantes, turistas o familiares (véanse los Capítulos 4, 5 y 6, respectivamente), para quedarse luego en el país con el fin de trabajar. Hay un gran número de trabajadores extranjeros en la Unión Europea (UE), en los países de inmigración tradicionales como Australia, el Canadá, Nueva Zelanda y los Estados Unidos, en los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo, en los nuevos países de inmigración como la Federación de Rusia, y también en varios países de ingresos medios del mundo en desarrollo, como Malasia, Sudáfrica o Tailandia. Como ya se ha señalado en los Capítulos 7 y 8, la movilidad laboral transfronteriza entre países en desarrollo vecinos es algo común, aunque también hay un grado considerable de migración laboral irregular, no sólo desde los países en desarrollo hacia los países desarrollados industrializados, sino también entre los propios países en desarrollo.

La preparación de los nacionales en los países de origen para trabajar con carácter temporal en el extranjero, que se examina en el Capítulo 10, no puede alcanzar pleno éxito sin el establecimiento de asociaciones de colaboración entre esos países y los países de destino, ya sea sobre una base bilateral, o en el contexto de acuerdos de integración económica regional y acuerdos comerciales (véase el Capítulo 13), y la aprobación de reglamentos y políticas complementarios, flexibles y transparentes en los países de destino. Sin embargo, no es posible aplicar un enfoque que se adapte a todos los casos de la formulación de políticas en este ámbito, ya que los países de destino deben atender a sus propias inquietudes soberanas en materia del empleo de trabajadores extranjeros.<sup>1</sup>

En este Capítulo se presentan las principales opciones normativas que pueden examinar los países de destino en sus políticas de admisión de trabajadores migrantes permanentes y temporales. Empieza subrayando la creciente importancia de la movilidad

\* Autor del presente Capítulo: Ryszard Cholewinski, Especialista en Migración Laboral, Departamento de Políticas, Investigación y Comunicaciones sobre Migraciones, OIM, Ginebra. El autor desea expresar su particular agradecimiento a Elizabeth Warn (Especialista en Migración Laboral, División de Migración Laboral y Facilitada, OIM, Ginebra), quien aportó material y prestó asistencia en la preparación de las secciones 4 y 7.

<sup>1</sup> Es inevitable la adopción de un enfoque específico por países en la formulación de políticas ya que, como señala Ruhs (2005: 203), “el diseño y la aplicación de la política migratoria permanecen principalmente en el ámbito de la formulación **nacional** de políticas de los Estados soberanos e independientes” (en negrilla en el original) debido a importantes diferencias de contexto entre los países (por ejemplo, niveles de desarrollo económico, reglamentación de los mercados laborales, existencia de instituciones democráticas).

laboral en el contexto de la gestión de la migración y la necesidad de una declaración explícita oficial para orientar la política pública en ese ámbito, así como de una estructura administrativa adecuada para dar efecto a dicha política. Con respecto al diseño de los programas de migración laboral temporal, en particular, el Capítulo se basa en la información que figura en el Capítulo 3, y valora algunas de las dificultades para la eficaz aplicación de esos programas. Prosigue con una evaluación de los principales elementos que deben formar parte de políticas amplias relativas a la etapa posterior a la admisión, que tengan en cuenta las inquietudes de los países de destino en relación con la protección de sus mercados laborales, la integración económica y social de los recién llegados y el mantenimiento de la cohesión social. Examina, asimismo, los principales instrumentos a disposición de los encargados de la formulación de políticas en los países de destino para abordar con amplitud la migración laboral de carácter irregular y la cuestión conexas de un mercado laboral no estructurado. Por último, ofrece un panorama general de los tipos de cooperación y asociaciones de colaboración que los países de destino podrían establecer con los países de origen y de tránsito, y con otras partes interesadas pertinentes, para formular y gestionar con mayor eficacia y equidad sus políticas sobre la mano de obra extranjera.

Aunque la soberanía de los Estados es el orden vigente en las relaciones internacionales, no es de carácter absoluto. La interdependencia económica global, de la que es ejemplo el proceso de globalización (Capítulo 1), influye de manera determinante en la formulación de las políticas nacionales en ese ámbito. Los Estados también han concertado acuerdos que prevén un cierto equilibrio de intereses entre las partes en relación con sus respectivos sistemas de reglamentación de la movilidad laboral internacional,

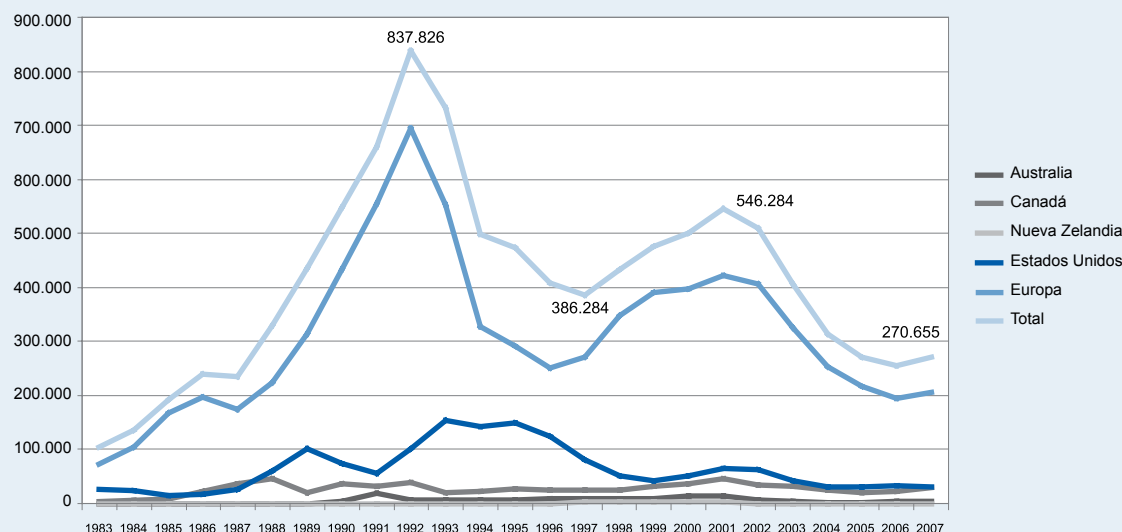
o el trato debido a los trabajadores migrantes. Esas inquietudes han pasado a ser un importante tema de las negociaciones internacionales y se reflejan en acuerdos comerciales bilaterales o regionales o en acuerdos de integración económica (Capítulo 13), así como en las normas regionales e internacionales sobre los derechos humanos y laborales.

## 2. La Movilidad Laboral Como Elemento Central de la Gestión de la Migración

Una importante línea de argumentación en el presente informe es que la movilidad laboral ocupa un lugar central en la gestión de la migración contemporánea contra un telón de fondo caracterizado por la globalización económica y la escasez de mano de obra en todos los niveles de competencia en sectores tan importantes como la atención de la salud, la construcción y la agricultura, un sustancial descenso demográfico en los países industrializados, y una disminución de las solicitudes de asilo en esos países (véase el Recuadro 11.1). En consecuencia, habría que dedicar mayor atención y recursos a la gestión de la migración en esos países, y en otros que recientemente han pasado a ser países de destino (como la Federación de Rusia) (véase el Recuadro Reg. 2 en la parte del Panorama Regional correspondiente a Europa), con el fin de establecer un mayor número de canales regulares de migración laboral, facilitados por declaraciones de política explícitas en apoyo de políticas y reglamentos apropiados en toda la estructura y administración públicas. La existencia de instrumentos adecuados para supervisar y evaluar la eficacia de las políticas laborales en el extranjero también es de fundamental importancia para abordar con más ahínco la cuestión de la migración laboral (Ardittis y Laczko, 2008). Sin embargo, se requiere contar con mecanismos adecuados que permitan reunir datos precisos y fiables (véase el Capítulo 9).

## Recuadro 11.1

### Evolución de las Solicitudes de Asilo en los Estados Participantes en las IGC, 1983-2007\*



#### Nota:

\* Las Consultas Intergubernamentales sobre migración, asilo y refugiados (IGC, por sus siglas en inglés), son un foro de carácter informal, sin capacidad decisoria, para el intercambio intergubernamental de información y el debate político sobre la gestión de las corrientes migratorias internacionales. Las IGC reúnen a 16 Estados participantes, el ACNUR, la OIM y la Comisión Europea. Las IGC mantienen bases de datos relativas, entre otras cosas, al número de solicitudes de asilo recibidas en los actuales y en los ex Estados participantes.

Los Estados participantes en las IGC actualmente son Alemania, Australia, Bélgica, el Canadá, Dinamarca, España, los Estados Unidos, Finlandia, Grecia, Irlanda, Noruega, Nueva Zelanda, los Países Bajos, el Reino Unido, Suecia y Suiza. Otros países que anteriormente participaban en las IGC, y de los que se continúa recopilando datos sobre solicitudes de asilo, son Austria, Francia e Italia.

Durante el período 1983-2007, se presentaron más de 10 millones de solicitudes de asilo en los países participantes en las Consultas Intergubernamentales (IGC; véase la Nota que figura supra para un listado de los países).

En 1985, se recibieron alrededor de 100.000 solicitudes de asilo en los Estados participantes en las IGC. En 1989, las solicitudes anuales se cuadruplicaron, ascendiendo a 435.000. Entre 1983 y 1992, los principales países de origen eran el Irán, Polonia, la República Checa, Sri Lanka, Turquía y el ex Zaire (actualmente República Democrática del Congo).

En 1992 las solicitudes de asilo alcanzaron una nueva cifra récord de 840.000, con 85.000 solicitudes recibidas en julio de 1992, atribuyéndose una gran parte de ese incremento al mayor número de solicitudes presentadas por personas de la ex República Federativa de Yugoslavia.

De 1993 en adelante, las cifras bajaron nuevamente hasta el punto mínimo de 390.000 solicitudes en 1997; entre 1998 y 2001 se registró un ligero aumento, debido, una vez más, al aumento de solicitudes presentadas por personas de la ex República Federativa de Yugoslavia.

A partir de 2001, las solicitudes siguieron disminuyendo, hasta quedar en 240.000 en 2006, cifra que corresponde al número de solicitudes anuales en 1987.

En 2007, las cifras aumentaron por primera vez desde 2001 debido al mayor número de solicitudes de asilo de personas del Iraq.

#### Países de destino

Durante el período bajo examen, Alemania recibió la mayor cantidad de solicitudes entre todos los Estados participantes en las IGC, alcanzando la cifra máxima de 440.000 en 1992, o el 52 por ciento del total de solicitudes presentadas en los Estados de las IGC ese año.

Distribución de las Solicitudes de Asilo entre todos los Estados de las IGC, 1983-2007<sup>1</sup>

Alemania	27%	Bélgica	4%
Estados Unidos	16%	Noruega	2%
Reino Unido	10%	España	2%
Francia	9%	Dinamarca	1%
Canadá	7%	Australia	1%
Suecia	6%	Italia <sup>2</sup>	1%
Países Bajos	5%	Irlanda	1%
Suiza	5%	Finlandia	<1%
Austria	4%	Nueva Zelandia	<1%

Notas:

<sup>1</sup> Grecia no está incluida en este Cuadro debido a que sólo se dispone de datos para 2006 y 2007

<sup>2</sup> Los datos correspondientes a Italia sólo abarcan hasta el año 2001.

Los Estados Unidos, Francia, el Reino Unido y Suecia reciben el mayor número de solicitudes de asilo, y Austria, Noruega, Suecia y Suiza reciben la mayor proporción de solicitudes en relación con sus poblaciones.

Fuente: Secretaría de las Consultas Intergubernamentales (IGC), Ginebra.

2.1 Argumentos en Favor de una Declaración de Política Explícita para Orientar y Servir de Base en la Elaboración de Reglamentos y Políticas Transparentes

En términos ideales, las políticas y objetivos de la inmigración y la migración laboral<sup>2</sup> en los países de destino deben estar claramente expuestos, y han de basarse en un amplio apoyo político y popular, no solamente para disfrutar de legitimidad, sino también para obviar el riesgo de subsiguientes incompatibilidades normativas adoptadas y promovidas por distintas agrupaciones políticas, que generalmente se hacen evidentes en el período previo a un proceso de elecciones generales. Por ejemplo, la importancia de la inmigración para el crecimiento económico del Canadá en general, y de

la migración laboral en particular, para contrarrestar el perfil demográfico y la escasez de mano de obra prevalecientes, junto con la importancia de la integración de los recién llegados, se exponen claramente en el *Informe Anual al Parlamento sobre la Inmigración*, del Ministro de Ciudadanía e Inmigración del Canadá (CIC).

La inmigración desempeñará una función de creciente importancia para el apoyo a la prosperidad económica y la competitividad del Canadá. Dentro de pocos años, dado el envejecimiento de nuestra población, los canadienses que concluyan sus estudios escolares e ingresan en la fuerza laboral sólo compensarán el número de personas que se jubilen. Por lo tanto, la inmigración será una fuente de trabajo de fundamental importancia para el crecimiento de la fuerza laboral en el futuro. Por otro lado, el país enfrenta actualmente una gran escasez de mano de obra en algunos sectores y regiones. La inmigración puede remediar tanto las necesidades de corto plazo como de largo plazo del mercado laboral, atrayendo personas que revisten interés por el hecho de poseer la combinación

<sup>2</sup> Para un listado de los diferentes tipos de repercusiones que deben tener en cuenta los encargados de la formulación de políticas en la definición de los objetivos normativos, véase Ruhs (2005). Los objetivos normativos de alto nivel (que, sin embargo, pueden ser contradictorios) incluyen: la consecución de los objetivos del mercado laboral, la protección de la seguridad nacional, la minimización del gasto público, la promoción de la cohesión social, el respeto de las obligaciones en materia de derechos humanos, y la promoción de la cooperación y el desarrollo internacionales (Spencer, 2003).



adecuada de aptitudes y talento para apoyar el crecimiento económico, tanto en esos momentos como en el futuro. Al igual que otros países industrializados que hacen frente a problemas semejantes con respecto al mantenimiento del crecimiento económico y demográfico, el Canadá estará operando en un mercado mundial cada vez más competitivo en lo que se refiere a trabajadores con un mayor nivel de aptitudes.

La entrada de inmigrantes en el Canadá sólo es parte del desafío. Igualmente importante es asegurar su eficaz asentamiento y su plena integración a largo plazo. Los recién llegados hacen frente a numerosas dificultades: aprendizaje de los idiomas inglés o francés, reconocimiento de sus credenciales, aptitudes y experiencia laboral adquiridos en el extranjero, y familiaridad con las normas del lugar de trabajo y la sociedad canadiense, por nombrar sólo unas cuantas. Será importante examinar los medios de mejorar los diversos programas y servicios de asentamiento – incluidos los que ofrecen los asociados provinciales y comunitarios– para ofrecer una mejor ayuda a los inmigrantes durante el período inicial de asentamiento. (CIC, 2007a: 6).

La importancia de la migración para la economía del Reino Unido, y la contribución que aporta al entramado cultural y social del país, se ponen de relieve en la propuesta formulada por el gobierno en 2006 con respecto a la introducción de un sistema de puntaje para la gestión de la migración:

Todos los principales partidos políticos, organizaciones de empleadores, sindicatos e instituciones educativas están de acuerdo en que la migración es vital para nuestra economía. La migración hace una sustancial contribución al crecimiento económico, ayuda a colmar lagunas en el mercado laboral, incluidos los principales servicios públicos, como la salud y la educación, y promueve la inversión, la innovación y el espíritu empresarial en el Reino Unido. Desde un punto de

vista cultural, nos enriquecemos con el aporte de personas con distinta formación, provenientes de diversos países (Ministerio del Interior del Reino Unido, 2006: 1).

Las declaraciones de política expresadas en términos claros cumplen fines de orientación e información durante el proceso de elaboración y aprobación de reglamentos comprensibles y coherentes en el ámbito de la mano de obra extranjera.<sup>3</sup> Ello obedece a dos razones: en primer lugar, son parte importante de la base de conocimientos sobre la movilidad laboral, que se examina en el Capítulo 9. Las normas claras y coherentes sobre la migración y admisión con fines de trabajo, junto con información sobre las oportunidades de migración laboral, alentarán a la migración laboral regular y promoverán el acceso a los países de destino, y los migrantes viajarán individualmente y por sus propios medios, o con la ayuda de agencias de empleo públicas o privadas legítimas. En segundo lugar, las normas transparentes también envían una señal a las poblaciones de acogida en el sentido de que el gobierno tiene su política de migración laboral “bajo control”, siempre que las propias normas reflejen una respuesta política realista a la situación de migración laboral existente en el país de destino de que se trate. Por ejemplo, una política de admisión claramente definida, pero que no dedique suficiente atención a una evidente demanda de trabajadores nacionales<sup>4</sup> o agrícolas (muchos de los cuales suelen encontrarse en situación irregular) no conducirá al desarrollo de una respuesta coherente y realista a la verdadera situación del mercado laboral en el país de que se trate.

<sup>3</sup> En Sudáfrica, por ejemplo, se ha sostenido que “[t]al vez, como lo ha señalado el actual Ministro en más de una ocasión, el principal problema de la Ley [de Inmigración de 2004] es que sus disposiciones no tienen en cuenta ningún conjunto sustancialmente acordado de resultados de las políticas, debido a que el proceso de formulación de políticas (a modo de un Documento Blanco) no se había completado cuando se puso en práctica el procedimiento de elaboración de la legislación. En consecuencia, las enmiendas de la legislación sobre inmigración desde 2002 han sido de tipo *ad hoc* y por omisión más que por elección (Williams, 2007).

<sup>4</sup> También llamados “proveedores de servicios domésticos”.

## 2.2 Identificación de una Estructura Administrativa Adecuada y de la Necesidad de un Enfoque Coherente de “Todo el Gobierno”

En numerosos países de destino, la gestión de la migración incumbe al ministerio del interior<sup>5</sup> o a un departamento del gobierno establecido específicamente con ese propósito.<sup>6</sup> Con frecuencia, esos ministerios suelen ser los principales encargados del diseño y la aplicación de políticas de migración laboral ordenada, lo que puede traducirse en la colisión de dos filosofías: por un lado, un enfoque encaminado a hacer cumplir las leyes, centrado en el control de las fronteras y la prevención de la migración irregular, particularmente la erradicación de sus peores formas, es decir, la trata y el contrabando de personas, incluida la trata con fines de trabajo forzoso; y, por otro lado, un enfoque que intenta facilitar la admisión planificada de trabajadores extranjeros (sobre una base permanente o temporal) para colmar lagunas en el mercado laboral, en ocupaciones que pueden requerir un elevado nivel de aptitudes, un nivel de semicalificación o un bajo nivel de competencias. Dado que los dos enfoques son muy poco compatibles, algunos observadores consideran que los aspectos económicos y sociales vinculados al tipo de desplazamiento mencionado en último lugar pueden ser mejor administrados por funcionarios de los ministerios de trabajo o economía, en colaboración con funcionarios de otros departamentos pertinentes, como los de finanzas, educación y salud. Eso es, efectivamente, lo que generalmente ocurre en los países de origen, donde la emigración laboral incumbe a departamentos especializados en el ámbito del trabajo en el extranjero, que funcionan en los ministerios de trabajo (como la Dirección de Empleo en el Extranjero, de Filipinas, o la Oficina Pakistani de Emigración y Empleo en el Extranjero).

Independientemente de que un país de destino haya optado por una estructura centralizada o descentralizada, la migración, y en particular la migración laboral, requieren un enfoque de participación de “todo el gobierno”, en colaboración con agencias activas ajenas al sector público, para asegurar que todos los aspectos de esos movimientos migratorios se tomen suficientemente en cuenta en la respuesta normativa (NESC/OIM, 2006). Huelga decir que tanto los sistemas centralizados como descentralizados tienen ventajas y desventajas. Por ejemplo, en los sistemas centralizados como los del Canadá y Australia, puede ser difícil mantener el equilibrio entre la labor de hacer cumplir las leyes y la facilitación, pero se aplica un programa eficaz en todo el sistema. Por otro lado, aunque los sistemas descentralizados evitan posibles líneas de tensión mediante la separación de las funciones de cumplimiento de las leyes y facilitación, la coherencia en “todo el gobierno” puede ser más difícil de lograr cuando son varios los ministerios que participan en la gestión de la migración. En los países con sistemas descentralizados, los procesos de formulación, aplicación y gestión de mano de obra extranjera requieren mecanismos eficaces de coordinación interna entre los ministerios y dentro de ellos mismos (por ejemplo, los ministerios de relaciones exteriores y asuntos internos, de trabajo, economía, finanzas, y desarrollo) para asegurar la cohesión y coherencia de las políticas. Esos mecanismos pueden asumir la forma de juntas asesoras oficiales sobre inmigración, como la establecida en Sudáfrica en virtud de la Ley de Inmigración de 2004, integrada por representantes de una amplia gama de departamentos gubernamentales y otros interesados directos, como el sector privado, los sindicatos y la comunidad académica (Williams, 2007). En los países federales, los encargados de la formulación de políticas deberán tener en cuenta si la coordinación interna debe hacerse extensiva a las dependencias regionales o estatales que, aunque pueden no tener facultades primarias y directas en el ámbito de la inmigración, suelen tener responsabilidades en

<sup>5</sup> Por ejemplo, la recientemente establecida Dirección de Fronteras del Ministerio del Interior del Reino Unido.

<sup>6</sup> Por ejemplo, CIC Canadá, el Departamento de Inmigración y Ciudadanía de Australia, o la Dirección de Inmigración y Controles Fronterizos de Singapur.

relación con cuestiones de asentamiento, integración y bienestar de los migrantes.

### 3. Consideraciones Normativas de Fundamental Importancia

Aunque ciertos elementos de la política relativa al empleo de extranjeros diferirán según el perfil laboral y demográfico del país de que se trate, tres importantes consideraciones generales seguirán siendo válidas.

Una de esas consideraciones se refiere a la inmigración basada en el empleo, y si apunta a formar parte de la política del país sobre la admisión de trabajadores extranjeros de conformidad con los intereses nacionales.<sup>7</sup> Como se señala más adelante en la Sección 5 1) a), los países de inmigración tradicionales tienen una clara preferencia por ese tipo de migración para dar impulso al crecimiento de su población y fuerza laboral y sostener el crecimiento económico, aunque también prestan apoyo a programas de trabajadores extranjeros temporales para atender a situaciones de escasez urgente en el mercado laboral (véase el Capítulo 3). Por otro lado, no hace mucho que los países europeos han empezado a considerar la admisión permanente de trabajadores extranjeros, pero la escasez de mano de obra en una serie de sectores de gran importancia, particularmente la atención de la salud, la tecnología de la información y las comunicaciones (TIC), la ciencia y la tecnología y la ingeniería, junto con un descenso demográfico, han dado lugar a que, aún cuando no se conceda en el momento de la entrada, la residencia permanente se facilite cada vez más para esas categorías de trabajadores extranjeros.<sup>8</sup>

En segundo lugar, es indispensable que las políticas sobre la mano de obra extranjera sean claras, transparentes y flexibles, y estén acompañadas de procedimientos administrativos eficientes y simplificados para la eficaz gestión de la migración laboral. La manera más adecuada de encarar la escasez de mano de obra, teniendo en cuenta también las cuestiones demográficas, comprende una combinación de admisión de trabajadores extranjeros permanentes y temporales. Para poder responder al aumento de la demanda local de mano de obra extranjera, la tramitación de las solicitudes de entrada no debe ser innecesariamente prolongada. Por ejemplo, la tramitación de solicitudes de trabajo en el Canadá, basadas en la residencia permanente, pueden demorar ahora hasta cuatro años, o más en ciertos países (Mason y Preston, 2007). Para reducir esos atrasos, en marzo de 2008 el Canadá propuso enmiendas de sus leyes de inmigración que permitirían una tramitación más rápida de las solicitudes presentadas por trabajadores calificados necesarios.<sup>9</sup> En los Estados Unidos, los retrasos en las certificaciones laborales para la emisión de visados de inmigración (*Migration News*, julio de 2006; Abella 2006) hacen que siga siendo más fácil que los empleadores atiendan rápidamente a sus cambiantes necesidades laborales mediante la contratación de extranjeros con la categoría de visado para trabajadores calificados “temporales” (H-1B), y que posteriormente los patrocinen para que se les conceda el visado de inmigración, ya que los

<sup>7</sup> Sin embargo, como se expone en la Sección 8, una política de migración laboral nacional equilibrada tendrá en cuenta, también, los intereses legítimos de los países de origen.

<sup>8</sup> Esto no significa que anteriormente no fuera posible que los trabajadores migrantes se establecieran en países de acogida europeos. Para un panorama histórico del modo en que los trabajadores migrantes pasaron a ser residentes permanentes en Europa Occidental tras ponerse coto a la inmigración después de la conmoción en el sector petrolífero en 1974, véase Castles (2006). En marzo de 2001, al proponer la Directiva sobre el estatuto de los nacionales de terceros países que son residentes de

largo plazo, la Comisión Europea señaló que los Estados miembros de la UE otorgaban un estatuto seguro de residencia a esos trabajadores una vez transcurridos entre dos y 15 años de residencia legal, según el caso (ocho de los entonces 15 Estados miembros de la UE exigían cinco años de residencia regular ininterrumpida en el país), con sujeción a varias consideraciones, entre ellas, si la persona interesada representaba una verdadera amenaza para el orden público o la seguridad pública, o la posesión de medios económicos suficientes y de trabajo (Comisión Europea, 2001). Por ejemplo, en el Reino Unido, los trabajadores migrantes pueden solicitar autorización para permanecer con carácter indefinido (es decir, asentamiento) tras un período de cinco años de trabajo en virtud del plan de permisos de trabajo ordinario, siempre que posean un **conocimiento suficiente del idioma inglés y de la vida en el Reino Unido**. Véase el *Reglamento de Inmigración del Reino Unido* (Reino Unido, Departamento del Interior, 2008: párr. 134 iv)).

<sup>9</sup> CIC, 2008: <http://www.cic.gc.ca/english/department/laws-policy/irpa.asp>.

titulares de visados H-1B pueden permanecer en los Estados Unidos por un total de seis años (es decir, tres años en primer lugar, renovables por otros tres años). En enero de 2007, la Federación de Rusia introdujo nueva legislación para eliminar en parte las excesivas características burocráticas del anterior sistema de migración laboral (véase Recuadro Reg. 2 en la parte del Panorama Regional correspondiente a Europa). Esos ejemplos confirman la importancia de la necesidad de dedicar recursos administrativos suficientes para eliminar engorrosos procedimientos burocráticos en la gestión de la inmigración basada en el empleo, y evitar que se incorporen en los programas de migración laboral temporal existentes. De lo contrario, el resultado inevitable será una situación de ineficiencia y retrasos constantes en el funcionamiento del sistema migratorio, así como la aplicación de políticas poco coherentes.

En tercer lugar, aunque el objetivo principal de muchos países industrializados es facilitar el asentamiento de trabajadores altamente calificados, debe remediarse también la escasez en los sectores de personal poco calificado y semicalificado del mercado laboral. A pesar de que muchas de esas situaciones de escasez se solucionan mediante la admisión temporal de trabajadores migrantes y, de no existir políticas apropiadas, mediante la contratación de migrantes en situación irregular, habría que tener en cuenta, desde un punto de vista normativo, la posibilidad de llenar esas vacantes con trabajadores admitidos sobre una base permanente, particularmente cuando la demanda es de carácter estructural, como ocurre en el sector de los servicios domésticos. El grado de la demanda en los sectores que requieren un bajo nivel de calificación tal vez se ilustre mejor haciendo referencia al programa de regularización de 2002 en Italia, inicialmente concebido para los trabajadores migrantes del servicio doméstico. Aunque el programa se amplió posteriormente para incluir otras categorías de trabajadores, sólo poco menos de la mitad de las más de 700.000 solicitudes recibidas fueron presentadas por trabajadoras

migrantes del sector de los servicios domésticos (OCDE, 2004, 2005). En tales casos, por lo tanto, la dificultad principal que enfrentan los gobiernos consiste en reconocer abiertamente la existencia de esas demandas concretas y, de no existir una fuerza laboral local dispuesta y capaz de realizar el trabajo en cuestión, convencer a la población local de la necesidad y los beneficios generales de la admisión de trabajadores extranjeros por los canales regulares para ocupar esos puestos de trabajo.

Además de esas consideraciones generales, se pueden identificar una serie de elementos normativos específicos que, en términos generales, son pertinentes para los países de destino que desean ocuparse de la gestión de la mano de obra extranjera: i) evaluación de la demanda de trabajadores extranjeros a la luz de la escasez corriente y proyectada en el mercado laboral nacional, y de las consideraciones demográficas; ii) diseño de una política de admisión de mano de obra extranjera; iii) protección general de los trabajadores migrantes en el lugar de trabajo y en el país de acogida, con particular atención a la necesidad de asegurar la cohesión social (mediante la integración y la lucha contra la discriminación y la xenofobia); iv) prevención o reducción de la migración laboral irregular; y v) celebración de consultas y actividades de cooperación con los países de origen en los planos bilateral, regional e internacional, así como desarrollo de asociaciones con otros interesados directos principales, con interés en la movilidad laboral, es decir, el sector privado, los sindicatos y la sociedad civil en general (las ONG, la diáspora y las asociaciones de migrantes). Esos elementos normativos concretos se examinan más adelante en el presente Capítulo.

#### 4. Evaluación de la Necesidad de Mano de Obra Extranjera

Independientemente del tipo de sistema de migración laboral que se aplique en un determinado país, uno de sus objetivos es remediar la escasez de mano de

obra. Sin embargo, la simple existencia de escasez de mano de obra no necesariamente expresa también una necesidad de trabajadores extranjeros. Para que eso ocurra, hay que analizar las causas de la escasez real y potencial de mano de obra y aptitudes, y su probable escala, además de evaluar la eficacia de diversas respuestas normativas para resolverlas, incluida la política migratoria (Boswell et al., 2004). Aún en situaciones en que, en general, se reconozca la existencia de escasez de mano de obra, los factores políticos y la necesidad de gestionar inquietudes en materia de política migratoria, de carácter polémico y competitivo, determinarán hasta qué punto la escasez identificada exige la admisión de trabajadores extranjeros.

#### 4.1 Detección y Proyección de la Escasez de Mano de Obra

No hay un consenso claro con respecto a qué constituye escasez de mano de obra,<sup>10</sup> y mucho depende de cómo y dónde se perciba esa escasez. Las situaciones de escasez pueden ocurrir no por una falta general de trabajadores para ocupar los puestos de trabajo en cuestión, sino por las desigualdades en el mercado laboral:

En la mayoría de los casos, esas situaciones de escasez no son ocasionadas por una escasez general de mano de obra, sino que pueden atribuirse a problemas de desigualdades entre la demanda y la oferta de mano de obra. Los trabajos siguen vacantes a pesar de las altas tasas de desempleo porque los trabajadores carecen de las calificaciones necesarias, se muestran reacios a desempeñar determinadas ocupaciones o a trabajar en ciertas zonas geográficas, o poseen escasa información sobre las oportunidades

de trabajo. Por otro lado (o además), los empleadores no están dispuestos a ofrecer salarios o condiciones suficientemente atractivos para promover la movilidad laboral o geográfica, o no pueden hacerlo (Boswell et al., 2004: 3).

En Irlanda, un informe de 2005 del Grupo de Expertos sobre la necesidad de aptitudes en el futuro, hizo también una distinción entre la escasez de aptitudes y la escasez de mano de obra. El Grupo de Expertos encontró que los trabajadores extranjeros con aptitudes específicas probablemente serían necesarios en ciertos sectores de Irlanda con escasez de aptitudes (por ejemplo, los jefes de cocina recibieron la mayor cantidad de permisos de trabajo en el primer semestre de 2005) durante un período en el cual los trabajadores nacionales estarían adquiriendo las aptitudes necesarias; por otro lado, la escasez de mano de obra (por ejemplo, insuficiencia de trabajadores en las condiciones vigentes de salarios y de trabajo) se identificó generalmente en sectores laborales que requieren un bajo nivel de calificación (como la agricultura, la elaboración de alimentos y el trabajo en servicios como la industria de la seguridad y de la atención de comidas a domicilio) (NESC/OIM, 2006).

Además, la escasez de mano de obra es difícil de prever debido a que puede haber límites en cuanto a la precisión de las fuentes de información disponibles (Capítulo 9), mientras que los tipos de escasez de mano de obra (por ejemplo, de largo o de corto plazo, absoluta o relativa) pueden variar considerablemente entre los países de destino. Una característica de gran importancia de la escasez de mano de obra es que puede estar difundida sólo en algunos sectores de trabajo y en ciertos niveles de aptitudes; por ejemplo, en la UE se han identificado situaciones de escasez de mano de obra en los sectores de la TIC, la ingeniería, la salud y la educación, y en general entre los trabajadores poco calificados y semicalificados (por ejemplo, en la agricultura, la construcción, la producción de alimentos y la

<sup>10</sup> Boswell et al. (2004: 5) ofrecen una definición acertada: “[E]n el sentido más básico, la escasez de mano de obra se produce cuando la demanda de trabajadores en una determinada ocupación es mayor que la oferta de trabajadores calificados, disponibles y dispuestos a hacer ese trabajo”. Los autores proceden luego a hacer una distinción entre la escasez de mano de obra agregada y la escasez resultante de las desigualdades en el mercado laboral.

hostelería). Las causas de la escasez de mano de obra son diversas e influidas por diversas tendencias en la demanda y la oferta de mano de obra (Boswell et al., 2004), vinculadas también a patrones económicos nacionales y mundiales y factores demográficos (que se examinan más adelante en la Sección 4.2).

Una tendencia que afecta la oferta de mano de obra es la emigración: “las salidas de nacionales (...) pueden tener importantes repercusiones en la composición de aptitudes cuando los trabajadores altamente calificados emigran debido a condiciones comerciales o de investigación más atractivas en terceros países” (Boswell et al., 2004: 14). Por ejemplo, la emigración del Reino Unido fue de gran volumen en los últimos decenios, y el país registró una pérdida total neta de aproximadamente 2,7 millones de nacionales entre 1966 y 2005. Más de 198.000 nacionales salieron del país en 2005, y solamente 91.000 retornaron. Además, las dos terceras partes de los que abandonaron el país lo hicieron para aprovechar oportunidades de trabajo en el extranjero, o tratar de encontrarlas (Sriskandarajah y Drew, 2006). Un éxodo neto semejante, aunque en menor grado, se produjo en Alemania (Landler, 2007).<sup>11</sup> Sin embargo, no todos los países cuantifican la emigración de sus nacionales, y esa cuestión rara vez se examina en el contexto de la formulación de políticas de admisión de trabajadores extranjeros.

Las estimaciones convencionales de la actual escasez de mano de obra incluyen, en particular, encuestas e informes de los empleadores sobre las necesidades de mano de obra en determinados sectores.<sup>12</sup> Sin

embargo, esas fuentes deben interpretarse con cierta cautela, ya que se refieren a dificultades de contratación más bien que a escasez de mano de obra en sí misma, y porque los empleadores pueden tener expectativas poco realistas o demasiado ambiciosas con respecto al crecimiento en su sector. Los gobiernos también realizan estudios de investigación de los sectores laborales y las ocupaciones. Aunque esas investigaciones pueden ofrecer una evaluación más precisa de la situación corriente, son menos eficaces en lo que respecta a predecir la contracción o expansión económica y los cambios conexos en la demanda de mano de obra. Para proyectar la futura escasez de mano de obra se utilizan modelos econométricos más complejos, indispensables para la planificación de las políticas de mediano y largo plazo, especialmente en los países caracterizados por el envejecimiento y la disminución de la población, aunque también se han identificado deficiencias teóricas y metodológicas que afectan la capacidad de esos modelos para producir proyecciones precisas.<sup>13</sup> Efectivamente, existe siempre el riesgo de error, como ocurre cuando los gobiernos subvencionan la formación de profesores, enfermeras o ingenieros para atender a la escasez de mano de obra proyectada, sólo para encontrar que, en definitiva, los estudiantes se gradúan en períodos de desempleo (NESC/OIM, 2006). Independientemente de las dificultades, las intervenciones del gobierno desempeñan una función crítica en la formulación de las políticas de migración laboral, en particular con respecto a los distintos enfoques necesarios, dependiendo de que el problema que se examine sea la escasez de mano de obra o, más bien, la rigidez en un determinado sector, y de una visión general macroeconómica más amplia. Como señala un observador:

Es necesario reconocer que sean cuales fueren las condiciones económicas y el número de vacantes

<sup>11</sup> En 2005, emigraron 144.800 alemanes y sólo retornaron 128.100 – la primera vez en casi cuatro decenios que fue mayor el número de alemanes que salió del país que el que retornó (Landler, 2007, citando cifras de la Oficina Federal de Estadística de Alemania).

<sup>12</sup> Por ejemplo, la Encuesta anual del Reino Unido sobre las aptitudes que exigen los empleadores, en la que participan alrededor de 4.000 empleadores, para determinar el carácter, el ámbito, las causas y las consecuencias de las carencias de aptitudes, y la Encuesta mensual sobre oportunidades de trabajo y rotación laboral (JOLTS) de la Oficina de Estadísticas Laborales de los Estados Unidos, en las que se mide el grado de rigidez del mercado laboral y su eficiencia (Boswell et al., 2004; Abella, 2006).

<sup>13</sup> Para un panorama general de esos modelos en Alemania, Australia, el Canadá, los Estados Unidos, los Países Bajos y el Reino Unido, véase Boswell et al. (2004).



anunciadas en una determinada economía, es siempre necesario que los países de acogida **gestionen la demanda de trabajadores migrantes** [en negrilla en el original]. Eso se debe a que es poco probable que el nivel de inmigración laboral que interesa a un empleador coincida con el que representa los mejores intereses de la economía en general (Ruhs, 2006: 14).<sup>14</sup>

## 4.2 Examen de las Cuestiones Demográficas

Como se ha expuesto anteriormente, la labor de predecir la escasez de mano de obra a largo plazo es más compleja debido a los factores demográficos, así como a los cambios nacionales, regionales y globales. Por ejemplo, en la UE, región en la que se encuentran principalmente los países de destino de los trabajadores, el envejecimiento de la población es el resultado de una serie de tendencias demográficas interactivas: un descenso de las tasas de natalidad, el “auge de la natalidad” durante la postguerra, con la consecuencia de que un gran sector de la población está ahora próximo a la edad de jubilación, y el aumento de la esperanza de vida. Aunque la UE recibe 1,8 millones de inmigrantes cada año, y esa tendencia continuará, estimándose que 40 millones de personas emigrarán a la UE desde ahora hasta 2050, incrementando la fuerza laboral y reduciendo

la edad media de la población, las repercusiones demográficas de largo plazo siguen siendo inciertas. Existe un consenso general, sin embargo, en el sentido de que la inmigración sólo puede contrarrestar parcialmente los efectos negativos del envejecimiento de la población y la fuerza laboral (Comisión Europea, 2006a; Bijak et al., 2007).<sup>15</sup> Sobre la base de los actuales pronósticos, es probable que la UE experimente una importante escasez de mano de obra en los próximos 50 años, según las proyecciones que apuntan a que el porcentaje de la población en edad de trabajar (entre 15 y 64 años) se reducirá grandemente, del 67,2 por ciento en 2004 al 56,7 por ciento en 2050, o en 52 millones de habitantes en edad de trabajar (Comisión Europea, 2005a).

## 4.3 Instrumentos para Evaluar y Determinar los Niveles de Necesidad

Una vez examinadas las situaciones de escasez en el mercado laboral, se utilizan distintos instrumentos de política para evaluar y determinar los niveles de necesidad de trabajadores extranjeros, teniendo en cuenta las posibles repercusiones de su admisión en la fuerza laboral local. Esas políticas incluyen cuotas de inmigración, pruebas del mercado laboral, listas de escasez en las ocupaciones y honorarios del empleador, y ningún país permite la entrada de un número ilimitado de trabajadores extranjeros, a pesar de los posibles beneficios económicos que se supone produciría ese tipo de migración laboral.

### a) Cuotas

Las cuotas son un medio común de reglamentar el número de trabajadores que ingresan al mercado

<sup>14</sup> De conformidad con Ruhs (2006), la evaluación del tamaño de la fuerza laboral migrante requerida debe tener en cuenta tres consideraciones: 1) el gasto que representa para los empleadores la contratación de trabajadores migrantes, que depende no solamente de los costos de contratación y salarios en que incurren los empleadores sino también de las condiciones de trabajo en cuyo marco están disponibles los trabajadores migrantes; 2) el hecho de que la demanda de trabajadores migrantes en la mayoría de los países sea residual debido a que los empleadores tienen que desplegar, en primer lugar, todos los esfuerzos razonables necesarios para la contratación de trabajadores locales (es decir, de nacionales o migrantes con residencia legal en el país, o, en el contexto de la UE, de nacionales de la UE); y 3) el empleo de trabajadores migrantes generalmente es sólo uno de diversos medios de responder a una escasez de mano obra percibida, como la reubicación en países en los que el costo de la mano de obra es más bajo, el aumento de las horas de trabajo de los trabajadores ya empleados, o la contratación de trabajadores locales inactivos (en particular mujeres) o desempleados. Abella (2006) observa que esas formas de reajuste a la escasez laboral han sido particularmente notables en el Japón, país que desde el principio adoptó una política de no importación de trabajadores extranjeros no calificados.

<sup>15</sup> Además, en lo que respecta a remediar la escasez de mano de obra en las sociedades cuyos miembros están envejeciendo, la migración laboral temporal (véase la Sección 5.2 *infra*), se considera la solución preferible por el hecho de que da impulso a la fuerza laboral nacional, suponiendo que los migrantes retornen a sus países de origen, con lo cual, a mediano y largo plazo, no contribuyen como inmigrantes permanentes al aumento de las poblaciones en envejecimiento (Abella, 2006).



laboral mediante programas con metas numéricas o límites, que se consideran instrumentos importantes en algunos países de destino, y que se pueden utilizar de diversas formas. Esos programas nacionales establecen límites fijos (expresados como porcentajes de la fuerza laboral –por ejemplo, en Austria y Kazajstán– o como números absolutos –como en España e Italia) para la admisión de trabajadores extranjeros en un país. En general las cuotas se fijan periódicamente, casi siempre sobre una base anual, y por lo común al nivel gubernamental superior (por ejemplo, en la República de Corea - Corea del Sur), aplicando criterios tales como pronósticos económicos, informes de los empleadores o tasas regionales de desempleo (como en Italia), y son negociadas y administradas en consulta con los empleadores y sindicatos, los gobiernos regionales (como en España) y la sociedad civil. Las cuotas normalmente establecen diferencias entre las distintas regiones, industrias y sectores de trabajo y también pueden fijar una relación máxima de trabajadores extranjeros a empresas.<sup>16</sup>

La desventaja de las cuotas es que pueden ser demasiado rígidas y, en consecuencia, inadecuadas para responder con rapidez a los cambios en la demanda de mano de obra. Sin embargo, debería ser posible establecer cuotas más flexibles que pudieran revisarse durante el año en respuesta a cambios en la demanda de los empleadores. Por ejemplo, en 2007, España fijó una cuota de 180.043, que comprendía profesionales, trabajadores migrantes de temporada y otros trabajadores no provenientes de países miembros de la UE, pero que podía aumentarse hasta 200.000. Esa cifra fue un considerable aumento en comparación con la cuota de 16.878 de 2006, año en que el gobierno se encontró abrumado por las solicitudes de los empleadores (*Migration News Sheet*, enero de 2007). A pesar de su posible rigidez, las cuotas también tienen ventajas, ya que ofrecen a los administradores y empleadores un punto de referencia

claramente definido, y alivian las inquietudes de la población nacional relativas a la inmigración.

## b) Comprobaciones en el mercado laboral

La mayoría de los países de destino europeos, así como el Canadá y los Estados Unidos, aplican comprobaciones en el mercado laboral para encontrar personas que por primera vez solicitan un permiso de trabajo, o trabajadores migrantes que ya están en el país y desean cambiar de trabajo. Aunque los procedimientos de admisión suelen ser más sencillos, la existencia de una cuota no significa necesariamente que se suprima la comprobación en mercado laboral. Ello sirve para determinar si hay trabajadores locales disponibles, para lo cual, o bien se exige que los empleadores anuncien el puesto durante un determinado plazo (por ejemplo, en el Reino Unido), o que demuestren que han adoptado medidas activas para la contratación de trabajadores locales, o ambas cosas (como en los Países Bajos). Una tercera opción, combinada a veces también con la segunda, consiste en exigir que los trabajadores extranjeros reciban el salario medio o vigente en la industria o sector de que se trate (por ejemplo, en el Canadá y en los Estados Unidos). Si no hay trabajadores locales disponibles o dispuestos a aceptar las condiciones ofrecidas, se puede proceder a la contratación de trabajadores extranjeros. En algunos países, corresponde al empleador aportar pruebas de la escasez de mano de obra (Mauricio, el Reino Unido), mientras que en otros países esa tarea incumbe a la autoridad competente. Por ejemplo, la contratación de un trabajador extranjero en el Canadá exige que el Departamento de Recursos Humanos y Desarrollo Social del Canadá emita una opinión positiva sobre el mercado laboral, en la que certifique la imposibilidad de encontrar localmente candidatos adecuados para desempeñar el trabajo en cuestión, y que la admisión de trabajadores extranjeros no afectará negativamente al mercado

<sup>16</sup> Véase Abella (2006) con referencia al enfoque que se aplica en América Latina y el Caribe.

laboral canadiense (Canadá, 2006).<sup>17</sup> En los Estados Unidos, la certificación por parte del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos con respecto a ocupaciones especializadas (trabajadores con visado H-1B – véase el Capítulo 3) se ha sustituido por un sistema más sencillo de declaraciones de los empleadores, jurídicamente vinculantes, por las que se comprometen a respetar las normas y condiciones bajo las cuales se contratará al trabajador extranjero, como el pago de un salario adecuado y la inexistencia de efectos adversos para las condiciones laborales de otros trabajadores en ocupaciones semejantes (Abella, 2006). En la UE se aplica el principio de la preferencia, que exige que los Estados miembros aseguren que no hay trabajadores adecuados para sus fines en la UE antes de contratar a un no nacional de la UE con residencia legal en la región de la UE, o admitir por primera vez a una persona no nacional de un país de la UE con fines de trabajo; sin embargo, aún se necesita más información para determinar cómo opera este principio en la práctica en diferentes Estados miembros. Aunque existen una serie de opciones normativas para la aplicación de las comprobaciones en el mercado laboral, también es importante incorporar en su diseño medidas de evaluación y de cumplimiento de las leyes para asegurar que realmente funcionen en la práctica y atiendan a las necesidades de los empleadores, los trabajadores locales y la economía (Ruhs, 2006).

Varios países (incluidos España, Noruega y el Reino Unido) han introducido excepciones a la comprobación en el mercado laboral con respecto a ciertas profesiones en las que existe escasez, como los profesionales del ámbito de la salud, los

ingenieros, los profesores y los especialistas en la TIC, y no aplican esa prueba, o moderan las normas. Ese enfoque más flexible, y menos burocrático, tiene considerables ventajas de tipo económico, ya que permite la admisión más rápida y eficiente de los trabajadores migrantes para eliminar la escasez en importantes sectores de trabajo.

### c) Listas de escasez de mano de obra por ocupaciones

Las listas de escasez de mano de obra por ocupaciones pueden ser un buen medio de orientar a los trabajadores extranjeros hacia los sectores de la economía en los que hay escasez de mano de obra con aptitudes específicas. En el Reino Unido, la Lista nacional de escasez de mano de obra según las ocupaciones, enmendada en julio de 2008, indica escasez en ciertas categorías, como ingenieros, médicos, trabajadores sociales, veterinarios, cirujanos y profesores para el sistema educativo obligatorio en Inglaterra y Escocia.<sup>18</sup> No se exigen pruebas del mercado laboral para llenar las vacantes en el marco del sistema corriente de permisos del Reino Unido.

En Australia existe una Lista de ocupaciones de migrantes que son objeto de demanda, que al 17 de mayo de 2008 contenía 53 categorías de personas en ocupaciones profesionales o especializaciones y 49 en oficios en los que se había identificado una situación de escasez nacional. La lista se revisa dos veces al año. A cada categoría le corresponde un determinado puntaje, que puede ser utilizado por los migrantes cuando solicitan visados para migración en calidad

<sup>17</sup> Al solicitar una opinión sobre el mercado laboral, el empleador debe demostrar que: 1) se han tomado todas las medidas necesarias para la contratación y/o formación de candidatos locales disponibles o que estén dispuestos a realizar el trabajo; 2) los salarios que ofrecen son compatibles con los salarios que se pagan a los trabajadores locales en la misma ocupación en la región; 3) las condiciones de trabajo de la ocupación en cuestión cumplen las normas vigentes en el mercado laboral provincial; y 4) existen posibles beneficios derivados de la contratación de trabajadores extranjeros para el mercado laboral canadiense (por ejemplo, creación de nuevos trabajos, transferencia de aptitudes y conocimientos, etc.) (Canadá, 2006).

<sup>18</sup> Sin embargo, actualmente ya no hay necesidad de enfermeras, en general, en el Reino Unido, a excepción de ciertas categorías de enfermeras tituladas. La Lista nacional de escasez de mano de obra según las ocupaciones puede consultarse en <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/applicationforms/workpermits/businessandcommercial/occupationshortagelist.pdf>.

de trabajadores calificados (Australia, 2007; Abella, 2006) (véase también la Sección 5.1 a) *infra*).<sup>19</sup>

#### d) Emolumentos a cargo de los empleadores

La imposición de emolumentos a los empleadores por cada trabajador extranjero contratado puede utilizarse para asegurar que los trabajadores migrantes efectivamente llenen auténticos vacíos en el mercado laboral y no ingresen simplemente en calidad de sustitutos –tal vez menos costosos– de trabajadores locales. En Singapur, esos emolumentos se aplican a los empleadores que desean contratar trabajadores con un nivel medio de calificación, semicalificados o con bajo nivel de calificación en ciertos sectores, como la manufactura, la construcción y los servicios, y que se incrementan si el trabajador tiene un nivel de calificación más bajo.<sup>20</sup> El sitio Web oficial se refiere al gravamen por trabajador extranjero como “un mecanismo de control de precios para reglamentar la demanda de trabajadores extranjeros en Singapur” (Ministerio de Recursos Humanos de Singapur, 2008). Esas políticas sirven para minimizar las distorsiones en ciertos sectores de la economía, como la agricultura, que suelen depender de una fuerza de trabajo extranjera, y ponen fondos a disposición para reestructurar esos sectores de manera que sean menos dependientes de los migrantes (Martin et al., 2006).<sup>21</sup> No obstante,

la eficaz aplicación de dichas políticas depende del grado en que los gobiernos de los países de destino estén dispuestos a reconocer los méritos de la imposición de emolumentos cuando se comparan con los costos adicionales que se generan a través de la mayor intervención del gobierno y la introducción de mecanismos adecuados para hacer cumplir las leyes, y para asegurar que esos costos no se deduzcan de los salarios de los trabajadores migrantes (Ruhs, 2006; Ruhs, 2005).

### 5. La Elaboración de Políticas de Admisión de Mano de Obra Extranjera: ¿Migración Permanente o Migración Laboral Temporal?

Una vez alcanzado el consenso político en cuanto a la necesidad de admitir trabajadores extranjeros, los encargados de la formulación de políticas deben decidir si optarán por la inmigración basada en el trabajo o la migración laboral temporal, o por una combinación de ambos sistemas. Como regla general, los canales para la inmigración basada en el trabajo generalmente han estado a la disposición de los migrantes más calificados, mientras que los programas de migración laboral temporal normalmente apuntan a los trabajadores poco calificados (Capítulo 3), debido, en gran medida, a la firme renuencia de los trabajadores locales o residentes a efectuar esos trabajos, inclusive en épocas de gran desempleo.<sup>22</sup>

En principio, nada puede impedir que los países de destino abran la inmigración basada en el trabajo a los trabajadores poco calificados, y existen unos cuantos

<sup>19</sup> La Lista de ocupaciones de migrantes que son objeto de demanda puede consultarse en <http://www.migration.gov.au/skilled/general-skilled-migration/skilled-occupations/occupations-in-demand.htm>. La lista de mayo de 2008 incluía también dos ocupaciones en una categoría de Profesionales Asociados (Jefes de Cocina y Técnicos Dentales) y dos ocupaciones bajo el rubro general de Gerentes y Administradores.

<sup>20</sup> Por otro lado, los emolumentos que se aplican a esas categorías de trabajadores extranjeros en Singapur se combinan con un límite de dependencia, que significa que el empleador tendrá que pagar sumas más elevadas en sectores como la manufactura o los servicios si es mayor el porcentaje de extranjeros con respecto a nacionales en el lugar de trabajo (Ministerio de Recursos Humanos de Singapur, 2008). En Malasia y Taiwán, Provincia de China, también se aplican emolumentos por trabajador extranjero (Abella, 2006).

<sup>21</sup> Ruhs (2005) añade que esos emolumentos también se pueden utilizar para muchos otros fines: para generar fondos para actividades destinadas a hacer cumplir las leyes y prestar ayuda para la integración; para reducir la oposición de los trabajadores locales a los programas de migración laboral temporal mediante la compensación de toda pérdida que pudieran sufrir esos trabajadores en términos de salarios y/o condiciones de trabajo; o para mitigar cualquier consecuencia adversa en

los trabajadores locales a través de la financiación de su readiestramiento y desarrollo profesional.

<sup>22</sup> “Uno de los factores más importantes que genera desigualdades en el mercado laboral es la renuencia de los trabajadores residentes a realizar ciertos trabajos que requieren un bajo nivel de calificación, se consideran de baja categoría y están mal remunerados. ... Muchas profesiones se asocian ahora a los trabajadores inmigrantes o pertenecientes a grupos étnicos o minoritarios, lo que suele implicar un estigma social para los nacionales del país, o trabajadores no pertenecientes a grupos minoritarios. Las preferencias por ciertas ocupaciones pueden generar desigualdades graves en situaciones de gran desempleo, especialmente cuando los sistemas de seguridad social ofrecen limitados incentivos para la realización de trabajos con baja remuneración o de temporada” (Boswell et al., 2004: 15).

ejemplos de esas oportunidades, particularmente en el Canadá y los Estados Unidos (véase más adelante la Sección 5.1a)). Se continúa prefiriendo a los trabajadores calificados para el asentamiento permanente porque se considera que tienen mayores probabilidades de adaptar sus competencias en caso de una desaceleración económica. Sin embargo, hay una opinión cada vez más difundida de que los programas de migración temporal de trabajadores poco calificados tienen una serie de ventajas para todas las partes interesadas en el proceso de migración laboral (véase el Capítulo 3), y algunas de ellas se examinan más adelante.

La cuestión de la migración circular, de pertinencia tanto para la inmigración basada en el trabajo como para la migración laboral temporal, así como para la cuestión del retorno al país de origen, se examina en otra Sección, desde el punto de vista de la formulación de políticas en los países de destino.

## 5.1 La Inmigración Basada en el Empleo

### a) Países de inmigración tradicionales

Los países de inmigración tradicionales de hoy (por ejemplo, Australia, el Canadá, los Estados Unidos y Nueva Zelandia) cuentan con programas de inmigración establecidos desde hace mucho tiempo para la admisión de extranjeros con fines de trabajo sobre una base permanente desde el momento de su entrada, lo que apunta a promover el crecimiento económico y asegurar la estabilidad de la población y la fuerza laboral. Durante el período 2005-2007, más de 400.000 inmigrantes de esa categoría fueron admitidos cada año con fines de residencia permanente en los cuatro países mencionados (Cuadro 11.1). Tanto Australia como el Canadá registraron un aumento de ese tipo de migración. El Gobierno australiano aumentó en 20.000 la categoría de visado para migrantes calificados en 2005-2006 (DIAC, 2006).

Las cifras correspondientes a la inmigración de trabajadores calificados en los cuatro países pueden inducir a error debido a que el número de personas admitidas para empleo es en realidad muy superior si se tiene en cuenta a las personas a cargo, tanto en las clases de dependientes económicos como familiares (véase también el Capítulo 6), y a los refugiados admitidos con fines de residencia permanente y que tienen autorización para trabajar. En 2006 el Canadá admitió a un total de 251.649 personas en calidad de residentes permanentes, y en virtud del Plan de inmigración del Canadá para 2008 ingresaron entre 240.000 y 265.000 residentes permanentes (*CIC Canadá*, 2007a). Los Estados Unidos prevén una cuota fija anual de 140.000 personas para la inmigración basada en el trabajo, que se define en la ley de inmigración de 1990, aunque esa cifra puede ajustarse mediante una fórmula compleja. Por otro lado, la mayoría de las personas (59%) que recibieron la residencia permanente en 2007 ya vivían en los Estados Unidos, y las mujeres representaban el 55 por ciento del total de nuevos residentes permanentes (Oficina de Estadísticas de Inmigración de los Estados Unidos, DHS, 2008).

**Cuadro 11.1:****Inmigración Basada en el Empleo en Australia, el Canadá, los Estados Unidos y Nueva Zelanda, en Comparación con la Admisión con Fines de Reunificación de la Familia o con Fines Humanitarios, 2004-2007**

	Corriente o clase de personas calificadas	Familia	Refugiados/Personas protegidas
<b>Australia</b>			
2004-2005	77.880 <sup>1</sup>	41.740	13.178
2005-2006	97.340	45.290	14.144
2006-2007	97.920	50.079	13.017
<b>Canadá</b>			
2004	133.745 <sup>2</sup>	62.260	32.686
2005	156.310	63.354	35.768
2006	138.257	70.506	32.492
2007 (January to June)	59.248	31.860	12.774
<b>Nueva Zelanda</b>			
2004-2005	34.649 <sup>3</sup>	15.560	5.316
2005-2006	34.801	16.684	4.982
2006-2007	30.902	16.579	5.284
2007-2008 (1° de julio a 8 de marzo)	19.820	10.689	3.195
<b>Estados Unidos*</b>			
2005	246.877 <sup>4</sup>	649.085	142.962
2006	159.081 <sup>5</sup>	802.577	216.454
2007	162.176	689.829	136.125

**Notas:**

<sup>1</sup> Incluye las siguientes categorías: trabajadores auspiciados por el empleador, trabajadores calificados independientes, trabajadores auspiciado por el Estado o el Territorio, trabajadores calificados auspiciados por un ciudadano australiano, personas con talento excepcional o aptitudes comerciales excepcionales.

<sup>2</sup> Incluye las siguientes categorías: trabajadores calificados, inmigrantes con fines de negocios, propuestos por las provincias o territorios, personas que se ocupan del cuidado de otras y viven con ellas (y personas a cargo).

<sup>3</sup> Incluye las siguientes categorías: empleado de un negocio, empresario, aptitudes generales, inversionista, migrante calificado, trabajo con fines de residencia.

<sup>4</sup> Categoría basada en las preferencias de empleo, que abarca: trabajadores considerados prioritarios, profesionales con títulos avanzados, trabajadores calificados, profesionales sin títulos avanzados y trabajadores poco calificados necesarios, inmigrantes especiales, inversionistas (y sus cónyuges e hijos).

<sup>5</sup> El gran número de personas admitidas con fines de residencia permanente en esta categoría en 2005 se explica por la Ley de 2000 sobre la Competitividad Americana en el Siglo XXI, (*Competitiveness in the 21<sup>st</sup> Century Act 2000*), que recuperó alrededor de 130.000 visados basados en el trabajo que no se habían utilizado en 1999 y 2000 (Oficina de Estadísticas de Inmigración de los Estados Unidos, DHS, 2008).

\* Otra importante categoría de residentes permanentes en los Estados Unidos comprende distintas clases de inmigrantes que son nacionales de países con bajas tasas de inmigración regular a los Estados Unidos. Desde 1999, esa categoría se ha limitado a un total de 50.000. En 2005, 2006 y 2007, los Estados Unidos admitieron a 46.234, 44.471 y 42.127 inmigrantes de categorías diversas, respectivamente.

**Fuentes:** (Australia DIAC, 2006; DIAC 2007), (CIC Canadá, 2006, 2007b), (Immigration New Zealand, 2008a), (Oficina de Estadísticas de Inmigración de los Estados Unidos, DHS, 2008).

Los países de destino tradicionales se ocupan de dos maneras de la inmigración basada en el trabajo. La primera incluye la aplicación de un sistema de puntos basado en la oferta (Australia, el Canadá, Nueva Zelanda), que se apoya en la suposición de que “una mayor oferta de trabajadores calificados debe tener, en general, una repercusión positiva en la innovación, la productividad y el crecimiento” (Boswell et al., 2004: 41). De conformidad con los sistemas de puntos, los

solicitantes son seleccionados según una serie de criterios objetivos.<sup>23</sup> Por ejemplo, en el Canadá, para

<sup>23</sup> Según Abella (2006: 31), “el sistema [de puntos] elimina gran parte del elemento discrecional del proceso de selección al especificar... criterios objetivos, asignar puntos por cada criterio, y exigir que los candidatos alcancen un determinado puntaje mínimo. ... El sistema de puntos actual sólo se aplica al proceso de selección de los posibles candidatos en el marco de planes para migrantes calificados, especialmente profesionales cuyos títulos académicos y años de experiencia hacen que sean susceptibles a algún tipo de ordenamiento ordinal o cardinal. ... El sistema apunta a ampliar la oferta general de trabajadores calificados, no a atender a las ofertas específicas de trabajo de los empleadores”.

que un solicitante sea aprobado debe demostrar: i) que posee un mínimo de experiencia de trabajo en la profesión elegida o en una esfera conexa; ii) que posee fondos adecuados para el asentamiento; y iii) que ha obtenido un número de puntos suficiente en relación con seis criterios de selección para alcanzar el “puntaje de aprobación” de 67 puntos. Esos criterios de selección comprenden: educación, conocimientos de inglés y francés (idiomas oficiales del Canadá), experiencia, edad, trabajo en el Canadá y adaptabilidad (incluidas etapas anteriores de trabajo o estudios en el Canadá) (CIC Canadá, 2008).<sup>24</sup> El segundo procedimiento consiste en un sistema basado en la demanda, como el que se aplica en los Estados Unidos, donde el empleador debe demostrar que ningún nacional o residente extranjero está disponible para el trabajo en cuestión, lo que, en términos generales, se determina mediante una prueba del mercado laboral o de los trabajadores residentes, como se explica en la Sección 4.3 b) *supra*, aunque recientemente esas normas se han moderado con respecto a los trabajadores titulares de visados H1-B. En los Estados Unidos existe también un sistema de preferencias basadas en el trabajo para la admisión de diversas categorías de trabajadores calificados, y no se exigen pruebas del mercado laboral para la primera categoría, los trabajadores prioritarios, en la que figuran las personas con talento extraordinario en las ciencias, el arte, la educación, los negocios y los deportes, catedráticos e investigadores de renombre que desean ocupar puestos de categoría superior, y ejecutivos y personal directivo de empresas transnacionales con un año de servicios en la empresa (OSCE/OIM/OIT, 2006, 2007). En los países que aplican principalmente sistemas de puntaje basados en la oferta (por ejemplo, Australia, el Canadá y Nueva Zelanda), también se distingue un componente basado en la demanda, ya que se conceden puntos adicionales por la posesión de una oferta de trabajo de un empleador del país de que se trate.

## b) Países europeos

En Europa también existe inmigración basada en el trabajo, pero de manera menos explícita. De conformidad con la ley de inmigración revisada de Alemania, que entró en vigor el 1º de enero de 2005, es posible que un grupo selecto de trabajadores altamente calificados (es decir, académicos e investigadores de renombre y directores administrativos de alto nivel en los sectores del comercio y la industria) obtengan la residencia permanente en el momento de su admisión (Ministerio Federal del Interior de Alemania, 2008). Sin embargo, el interesado debe reunir ciertos criterios de admisión, como ingresos anuales mínimos de 85.000 euros.<sup>25</sup> En 2005, sólo 900 personas pudieron acogerse a ese plan (*Migration News Sheet*, septiembre de 2006), lo que contrasta grandemente con las cifras de la inmigración basada en el trabajo en los países de inmigración tradicionales. En los países de destino europeos, la mayoría de los trabajadores extranjeros son admitidos por un período limitado, aunque algunas categorías de trabajadores pueden obtener un estatuto de residencia más seguro. En varios países, los migrantes altamente calificados están en una “vía rápida” para la residencia permanente (por ejemplo, en Noruega, el Reino Unido y la República Checa) (OSCE/OIM/OIT, 2006, 2007).

Los sistemas de puntos se aplican cada vez más en ciertos países europeos como el medio más eficiente para la reglamentación de la migración de personas calificadas. Por ejemplo, el nuevo sistema de niveles de puntos introducido en el Reino Unido, que empezó a aplicarse gradualmente a comienzos de 2008, tiene por objeto reglamentar todas las formas de migración basada en el trabajo, permanente y temporal, de

<sup>24</sup> Véase el sitio Web <http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/skilled/apply-who.asp>.

<sup>25</sup> Los representantes de la industria alemana consideran que ese umbral de salarios debería rebajarse, a 35.000 euros (*Migration Neg. Sheet*, septiembre de 2006), particularmente debido a la escasez crónica de especialistas en la TI (45.000 vacantes) y al hecho de que ese límite es casi tres veces el salario de 30.000 a 35.000 euros que se paga a los programadores informáticos sin experiencia laboral previa (*Migration News Sheet*, enero de 2008).



personas altamente calificadas y poco calificadas, así como la admisión con fines de estudios. Los primeros dos niveles, sin embargo, están reservados para los migrantes altamente calificados y calificados, que se consideran candidatos para asentamiento permanente (Reino Unido, Departamento del Interior, 2006; 2007b). En la República Checa, un proyecto piloto para la migración laboral permanente (2003-2008), administrado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales con la ayuda de la OIM, tiene por objeto facilitar la residencia permanente de personas calificadas de determinados países sobre la base de un sistema de puntaje (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de la República Checa, 2008; véase también el Relato 2.1). En Alemania, las disposiciones propuestas en la anterior ley de inmigración reglamentaban la admisión de migrantes calificados sobre la base de un sistema de puntos (Alemania, 2001), aunque ese proyecto de plan se abandonó en la nueva legislación de transacción que entró en vigor el 1º de enero de 2005.

## 5.2 La Migración Laboral Temporal

A causa del predominio de las prácticas relativas a “mercados laborales flexibles” en el mundo actual en globalización, en muchos países de destino industrializados ha aumentado el número de programas de trabajadores migrantes temporales para llenar las vacantes disponibles (principalmente en ocupaciones que requieren un bajo nivel de calificación o semicalificación) que no pueden cubrirse recurriendo a la fuerza laboral nacional (Martin, 2003; Capítulo 3). En el contexto europeo, la opinión de que la migración temporal de migrantes poco calificados debería evitarse porque inevitablemente conduce al asentamiento y a repercusiones sociales imprevisibles, ha cedido el paso a actitudes más positivas, habida cuenta que no todas las actividades de bajo nivel de calificación pueden deslocalizarse a los países en desarrollo, y por las inquietudes en relación con los desequilibrios demográficos, el envejecimiento de las poblaciones

y la reducción de la población en edad de trabajar (Castles, 2006).

Esta Sección presta mayor atención a las dificultades normativas para lograr que los programas de migración laboral temporal funcionen, y continúa analizando las cuestiones de política de carácter más general que se han señalado en el Capítulo 3, ofreciendo también un panorama de las tendencias relativas a la migración laboral temporal, con particular referencia a los trabajadores poco calificados y semicalificados.

### a) Las posibles repercusiones positivas de la migración laboral temporal

Las posibles repercusiones positivas de la migración laboral temporal en todos los agentes que intervienen en ese proceso, o que son afectados por el mismo (es decir, los países de destino y de origen, y los trabajadores migrantes, especialmente los trabajadores poco calificados, y sus familiares) han sido ampliamente reconocidas por la comunidad internacional en los últimos años (FMMD, 2008; Naciones Unidas, 2006; Banco Mundial, 2006; CMMI, 2005; OIM, 2005; OIT, 2005; Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2004) (véase también el Recuadro 3.5), y hay una convergencia de intereses entre los países de destino y de origen con respecto a la migración laboral temporal (Ruhs, 2005). En el caso de los países de origen, esos programas ofrecen acceso autorizado a los mercados laborales de los países de destino más ricos, particularmente para sus trabajadores poco calificados, y las repercusiones positivas en el desarrollo de sus economías (es decir, transferencia de remesas y conocimientos técnicos y creación de redes comerciales y de negocios) incuestionablemente son mejores si la permanencia de sus ciudadanos en el extranjero es temporal y mantienen fuertes vínculos con sus países de origen. En el caso de los países de destino,

[l]a migración temporal ... es considerada como un factor que contribuye a la mayor flexibilidad



del mercado laboral. Esto es de gran importancia para muchos países, dado el envejecimiento de sus fuerzas de trabajo, las demandas de nuevas aptitudes en la industria, y la tendencia de las personas a ser cada vez menos móviles a medida que las sociedades se vuelven más prósperas. En segundo lugar, en comparación con la inmigración permanente, es políticamente más fácil demostrar las ventajas de la liberalización de la admisión temporal a poblaciones que han llegado a sentirse amenazadas por un mayor volumen de inmigración. Y, en tercer lugar, algunas sociedades han experimentado dificultades cada vez mayores con la integración de las comunidades de inmigrantes establecidas durante largo tiempo, por lo que han optado por soluciones que no agraven sus problemas (Abella, 2006: 1).<sup>26</sup>

En el caso de los trabajadores migrantes, esos programas proporcionan acceso a trabajo autorizado en el extranjero, aunque de carácter temporal, así como la oportunidad de percibir mayores salarios (Ruhs, 2005).<sup>27</sup>

### b) Retos en materia de política

A pesar de las oportunidades que ofrece la migración laboral temporal, hay una serie de complicados retos en materia de política para los países de destino en relación con la formulación de programas específicos (Martin, 2003; Ruhs, 2005). La principal dificultad

consiste en asegurar la viabilidad, equidad y eficiencia de esos programas a escala razonablemente grande, dados los fracasos experimentados en materia de política,<sup>28</sup> que se pueden resumir como sigue: 1) segmentación y distorsiones de los mercados laborales nacionales que dan lugar a que ciertos sectores, como la agricultura, la producción de alimentos, la hostelería y los servicios domésticos, que requieren un bajo nivel de competencias, dependan de la mano de obra extranjera; 2) el hecho de que los migrantes temporales no retornen a sus países de origen una vez vencidos sus contratos de trabajo, lo que también se considera un elemento de disuasión en países de destino que podrían estar dispuestos a elaborar nuevos programas; y 3) la explotación a que están expuestos los migrantes temporales, especialmente los menos calificados, durante el proceso de contratación y en el lugar de trabajo, así como los riesgos de exclusión social, discriminación y xenofobia en los países de destino.

Los retos en materia de política que crean las distorsiones del mercado laboral en ciertos sectores y la dependencia en los trabajadores extranjeros que ello puede generar se han examinado en el Capítulo 3. El cobro de tarifas realistas (mensuales) a los empleadores por concepto de contratación de trabajadores extranjeros en los sectores concernidos, como se señala en la Sección 4.3 d), para asegurar que procuren encontrar trabajadores locales o consideren otras opciones, como la mecanización de los procesos de producción o la contratación externa (Ruhs, 2005), se ha propuesto como una posible solución para la segmentación del mercado laboral. Sin embargo, el problema es más profundo y se relaciona también con cuestiones sistémicas tales como una remuneración baja o la falta de trabajo decente (exacerbadas por una intensa competencia a escala mundial) en esos sectores.

<sup>26</sup> Con respecto a la primera razón, se ha observado que esas personas se sentirán menos inclinadas a emigrar para realizar trabajos poco calificados en el extranjero, debido a que probablemente tendrán mayor interés en las mejores oportunidades en sus propios países. Véase también Nonnenmacher (2007a): “la migración laboral temporal se considera como un medio de hacer frente a las demandas de mano de obra sectoriales, de temporada y de períodos pico de manera flexible. Su carácter temporal asegura que la **opinión pública** sea menos negativa hacia ella que hacia la migración permanente. Alivia las inquietudes relativas a la integración social de los migrantes y su dependencia en los servicios públicos y las prestaciones de bienestar social” (en negrilla en el original).

<sup>27</sup> Pero también a riesgo de limitar algunos de sus derechos, una “compensación recíproca” que los trabajadores migrantes temporales podrían estar dispuestos a aceptar para mejorar su situación económica (Ruhs, 2005). Para conocer los argumentos relativos al efecto de compensación entre el número de migrantes y los derechos, véase la exposición que figura a continuación y el Capítulo 3.

<sup>28</sup> Dos anteriores programas temporales que frecuentemente se describen en términos de fracaso son el programa Bracero relativo a los migrantes mexicanos hacia los Estados Unidos (1942-1964), y el programa *Gastarbeiter* (“trabajador invitado”) en Alemania (1955-1973). Véase también el Capítulo 3 y Ruhs (2006).

En segundo lugar, se aplican una serie de intervenciones normativas (o se han propuesto) con el propósito de promover el retorno de trabajadores migrantes admitidos en virtud de programas de migración laboral temporal, como:

- La concesión de permisos de trabajo temporales pero de más largo plazo, de modo que los trabajadores en ocupaciones con un bajo nivel de calificaciones puedan efectuar el reembolso de los gastos en que han incurrido en relación con su migración y ahorrar suficiente dinero para retornar a sus hogares;
  - La petición a los migrantes de que notifiquen su retorno a la embajada o consulado de su anterior país de destino, lo que también sirve para facilitar el posterior retorno a ese país en el marco de un nuevo período de trabajo;
  - La posibilidad de que los migrantes con permisos de trabajo válidos viajen con relativa facilidad entre sus países de origen y de destino en visitas a familiares o de negocios;
  - La posibilidad de efectuar la transferencia de los pagos por concepto de seguridad social (prestaciones de jubilación y salud) al país de origen (véase también la Sección 6.5);
  - La elaboración de un sistema de patrocinio para los empleadores cuyo historial en materia de retornos sirva para mejorar sus futuras posibilidades en cuanto al patrocinio y la contratación de trabajadores extranjeros;
  - La formulación y aplicación de procedimientos adecuados para asegurar el retorno de los trabajadores migrantes que se quedan en el país ilegalmente, y de medidas para hacer cumplir las leyes, como inspecciones de los lugares de trabajo e imposición de sanciones a los empleadores;
  - La exigencia de que los trabajadores inviertan una parte de sus salarios en cuentas de ahorros especiales que devengan intereses elevados, a los que tendrían acceso a su retorno al país de origen;
- y

- La imposición de bonos de fianza o garantía que pueden ser retenidos por las autoridades si el trabajador no abandona el país tras el vencimiento de su permiso de trabajo (Agunias y Newland, 2007; Ruhs, 2006; Ruhs, 2005; Departamento del Interior del Reino Unido, 2005).

Algunas de esas medidas, especialmente las dos últimas, plantean inquietudes laborales y de derechos humanos por su carácter coercitivo.<sup>29</sup> Ningún programa ni acuerdo bilateral de migración laboral temporal de trabajadores extranjeros incluye todos esos mecanismos, o la mayoría de ellos. Se ha expresado la opinión de que el establecimiento de pequeños proyectos experimentales para poner a prueba las repercusiones de los diversos componentes de un programa de migración laboral temporal (y circular – véase la Sección 5.3 ), incluidos los componentes del retorno, es la mejor manera de proceder y la que más probabilidades tiene de alcanzar resultados normativos óptimos (Agunias y Newland, 2007). Además, el tratar de asegurar la observancia estricta del carácter temporal en todos los programas de migración laboral temporal parece ser un objetivo normativo poco realista y que podría fallar en la práctica, dado que algunos de los trabajos que realizan los trabajadores migrantes temporales son en realidad de carácter permanente. Por lo tanto, y como se analiza más adelante, una mejor opción de política podría ser la de identificar criterios que permitan que un número limitado de trabajadores extranjeros sea transferido a una categoría de residencia más segura en el país de destino (Ruhs, 2005; Abella, 2006).<sup>30</sup>

<sup>29</sup> Por ejemplo, Abella (2006) sostiene que la retención de una parte de los salarios para utilizarla como ahorros que los migrantes sólo pueden utilizar cuando retornan a su país está en contravención con las disposiciones del Convenio No. 95 (1949) de la OIT sobre la protección del salario, ratificado por 95 países y en vigor desde 1952. Además, esas deducciones obligatorias pueden alentar al trabajador migrante a evitarlas mediante el trabajo no autorizado en el mercado laboral no estructurado.

<sup>30</sup> En algunos países es posible que los migrantes trabajen con un permiso de trabajo temporal para obtener el estatuto de residente permanente (por ejemplo, en el Canadá y en el Reino Unido) siempre que reúnan las condiciones para admisión en virtud del sistema de inmigración basada en el trabajo. En España, los trabajadores migrantes con permisos para

En tercer lugar, como se ha señalado en el Capítulo 3, la admisión de un mayor número de trabajadores extranjeros temporales poco calificados en los países de destino de ingresos altos suele entrañar consecuencias a modo de derechos limitados, con el fin de reducir los costos de la mano de obra poco calificada para los empleadores y la economía en general.<sup>31</sup> Aunque esas consecuencias también pueden traducirse en beneficios económicos para los trabajadores extranjeros y sus familiares, un estudio general de las normas internacionales de derechos humanos y laborales aplicables a los trabajadores migrantes revela que son pocas las diferencias de trato de los trabajadores extranjeros temporales en relación con el trato de los nacionales o trabajadores extranjeros más establecidos en el país que pueden justificarse (Böhning, 2003) aunque, en la práctica, la situación puede ser muy distinta. Aparte de ciertas restricciones con respecto al acceso al mercado laboral para salvaguardar la posición de los trabajadores locales, los límites que se imponen a la reunificación de la familia, particularmente con respecto al trabajo de temporada y de corto plazo, el carácter universal de las normas en materia de derechos humanos y laborales impide la imposición de limitaciones injustificadas con respecto a los salarios y las condiciones de trabajo. Esas cuestiones se analizan con más amplitud más adelante en la Sección 6.2.

### 5.3 La Migración Circular

La migración laboral temporal es objeto de frecuente examen por parte de los encargados de la formulación de políticas, junto con la migración circular y la migración de retorno, habida cuenta de los beneficios

que pueden obtener los países de origen y de destino y los propios migrantes, en términos de transferencia de aptitudes y conocimientos técnicos, y de las actividades e inversiones comerciales que puedan derivarse del desplazamiento regular de migrantes entre los países en cuestión.

La migración circular ha sido definida en términos amplios por la Comisión Europea como “una forma de migración que se gestiona de manera que permite cierto grado de movilidad legal de ida y vuelta entre dos países” (Comisión Europea, 2007: 8). El grupo que se encargó de la preparación de la Mesa Redonda 1.4 sobre la Migración Circular para la primera reunión del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD), celebrado en julio de 2007 (véase el Recuadro Int. 2), propuso la siguiente definición: “por migración circular se entiende el movimiento fluido de personas entre los países, con inclusión del movimiento temporal o de carácter más permanente que, cuando ocurre de manera voluntaria y está vinculado a las necesidades laborales de los países de origen y de destino, puede ser de beneficio para todos los interesados” (FMMD, 2007: 4). Aunque no hay todavía una definición ampliamente aceptada del concepto, como se subraya en la definición propuesta en el FMMD, la migración circular trasciende claramente el ámbito de la migración laboral temporal<sup>32</sup> y se utiliza también en relación con el retorno temporal o permanente de miembros de la diáspora, muchos de los cuales están ya establecidos en el país de acogida (Agunias y Newland, 2007).<sup>33</sup>

trabajo de temporada (del tipo “T”) con validez inicial de nueve meses, pueden obtener un estatuto más seguro tras cuatro años de trabajo temporal, sean consecutivos, o no (Cholewinski, 2005). En otros lugares, sin embargo, como en los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo (por ejemplo, Kuwait), no es posible cambiar del estatuto temporal al permanente. Lo mismo ocurre en Singapur, donde los trabajadores migrantes con permiso temporal no pueden adquirir el estatuto de residente permanente (Ruhs, 2006).

<sup>31</sup> Véase también Ruhs y Martin (2006).

<sup>32</sup> Sin embargo, el concepto excluye el retorno por temporadas breves. En ese sentido, en el Informe sobre la *Migración Internacional y Desarrollo*, de 2006, el Secretario General de las Naciones Unidas observa que: “Se denomina ‘circulación’ al hecho de que los migrantes regresen por un período de tiempo para volver a irse después. Sin embargo, no hay circulación si los migrantes regresan sólo para realizar visitas breves y en esencia siguen viviendo en el extranjero” (Naciones Unidas, 2006: 68, párr. 247). Véase también la Sección de Terminología sobre Migración al final del informe, que contiene una versión adaptada de la definición examinada en el FMMD.

<sup>33</sup> En el contexto de la UE, las dos principales formas de migración circular se refieren a los nacionales de terceros países establecidos en la UE, y a las personas que residen en un tercer país y desean ingresar temporalmente en la UE con fines de trabajo, estudio, formación o una combinación de esas actividades (Comisión Europea, 2007).

En consecuencia, para encauzar los beneficios de la migración circular de conformidad con un enfoque “propicio para el desarrollo” (véase la Sección 8), los encargados de la formulación de políticas en los países de destino pueden considerar una serie de opciones que faciliten los desplazamientos circulares, bien sea con respecto a los trabajadores migrantes temporales, mientras trabajan en el país de acogida, o para permitirles el retorno a ese país por períodos de trabajo sucesivos, o como extranjeros con residencia permanente. En relación con estos últimos, los encargados de la formulación de políticas deben ser conscientes de los factores de disuasión que pueden impedir u obstaculizar las posibilidades de que los residentes permanentes extranjeros realicen actividades laborales, comerciales o de inversión beneficiosas para el desarrollo de sus países de origen, y que también tienen repercusiones comerciales positivas en los países de acogida. Por ello, la adopción de leyes y políticas flexibles en los países de acogida es importante para generar y apoyar los desplazamientos circulares o promover el retorno sostenible. Ese tipo de disposiciones permitiría, por ejemplo, que los migrantes viajaran fuera del país sin perjuicio de los períodos de permanencia en el país que se exigen para la obtención de un estatuto de residencia más seguro, o de la naturalización,<sup>34</sup> aseguraría, para los extranjeros con permiso de residencia permanente o de largo plazo, la posibilidad de regresar en caso de tener que marcharse por un período largo o de mediano plazo a sus países de origen,<sup>35</sup> y facilitaría la portabilidad de las pensiones

y otros beneficios (Agunias y Newland, 2007).<sup>36</sup> La Directiva del Consejo de la UE relativa al estatuto de los nacionales de terceros países que son residentes de larga duración, aprobada en noviembre de 2003, es una importante medida al respecto.<sup>37</sup> El artículo 9 de la Directiva establece que el nacional de un tercer país, con estatuto de residente de larga duración (para el cual son elegibles tras cinco años de residencia en un Estado miembro participante de la UE) podrá ausentarse del país de residencia por un máximo de 12 meses consecutivos sin que ello acarree la pérdida de su estatuto.<sup>38</sup> La Comisión Europea ha propuesto que ese período de 12 meses se amplíe a 2 ó 3 años, con el fin de promover la migración circular de los residentes de largo plazo.

Con respecto a los trabajadores migrantes temporales, la Comisión propone que se promueva la circularidad en el contexto del desarrollo de la legislación y el marco político en evolución de la UE relativos a la migración regular a esa región, permitiendo que los migrantes altamente calificados y pasantes remunerados regresen a trabajar en la UE tras un período de empleo legal, formación o estudio en esa región, y mediante la introducción de permisos de residencia o de trabajo válidos por varios años para migrantes de temporada, poco calificados, de manera

<sup>34</sup> Por ejemplo, en los Estados Unidos, los migrantes que solicitan la residencia permanente no pueden salir al extranjero sin autorización especial, que entraña un procedimiento prolongado y difícil, y sólo se pueden presentar solicitudes de naturalización al final de un período de cinco años de residencia ininterrumpida en el país (Agunias y Newland, 2007).

<sup>35</sup> “Es más probable que los migrantes retornen si existen oportunidades en sus países de origen. Se considera que los migrantes con derecho a residencia a largo plazo en los países de destino tal vez estén más dispuestos a intentar vivir en su país de origen si tienen la seguridad de poder volver a emigrar. De esa manera, la seguridad de residencia en los países de destino puede promover ya sea el retorno o la circulación de los migrantes. La doble nacionalidad también puede propiciar el retorno” (Naciones Unidas, 2006: 70, párr. 254).

<sup>36</sup> La cooperación entre los países de acogida y los países de origen sobre la información relativa a oportunidades de trabajo y de negocios en los mencionados en segundo término es importante también para facilitar la circulación entre los migrantes que son residentes permanentes (Agunias y Newland, 2007). Otros medios de facilitar la migración circular incluyen las políticas relativas al reconocimiento de las calificaciones adquiridas en el país de destino y regímenes menos rígidos en materia de inversiones e impuestos.

<sup>37</sup> Directiva del Consejo 2003/109/CE de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, OJ 2003 L 16/44. La Directiva debía haberse incorporado en el ordenamiento jurídico de los Estados miembros de la UE a más tardar el 23 de enero de 2006. Tres Estados miembros de la UE no participan en esa medida, a saber, Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido, debido a que negociaron disposiciones de exclusión (*opt-out*) por la vía contractual en la fecha en que se aprobaron las enmiendas del tratado que otorga facultades a la UE para legislar en cuestiones de asilo e inmigración, aunque es posible que Irlanda y el Reino Unido adopten la Directiva más adelante.

<sup>38</sup> Los Estados miembros podrán disponer, asimismo, que las ausencias que excedan ese período, o que se deban a razones específicas o excepcionales, no entrañen la retirada o la pérdida del estatuto de residente.

que puedan regresar a la UE por un período de años consecutivos para realizar trabajos de temporada (Comisión Europea, 2007).

Aunque el énfasis en la contribución que la migración circular podría aportar al desarrollo normalmente sólo se refiere a los migrantes altamente calificados, que son los que más pueden ofrecer en términos de transferencia de aptitudes y conocimientos

técnicos, eso no significa que la migración regular temporal con fines de trabajo, de migrantes poco calificados o semicalificados no pueda, si se gestiona adecuadamente, ser de beneficio para todas las partes interesadas. Ese aspecto se refleja acertadamente en las recientes propuestas de la Comisión Europea anteriormente examinadas, y en el ejemplo de la migración temporal y circular de los trabajadores agrícolas de Colombia a España (véase el Relato 11.1).

## Relato 11.1

### La Migración Circular para el Desarrollo Conjunto

Amalia es una trabajadora agrícola de la municipalidad de Puerres (Nariño, en la región del sur de Colombia), cerca de la frontera con el Ecuador, y ha trabajado en el campo desde que era una niña de corta edad. Es cabeza de familia y, hasta hace tres años, Amalia y sus cuatro hijos vivían con menos de tres dólares al día. Con la intención de mejorar su vida y el futuro de sus hijos, emigró a España acogiéndose al Modelo de Migración Laboral Temporal y Circular (MLTC), junto con otros agricultores de esa región, para trabajar en los viñedos y los campos de cultivo de frutas de los alrededores de Barcelona durante la temporada de cosecha. Fue una decisión que cambió su vida.

La experiencia de los trabajadores del campo colombianos en las faenas agrícolas y su facilidad para adaptarse a distintas poblaciones y culturas, ya que trabajan con migrantes de Marruecos y Rumania, ha dado lugar a que migrantes como Amalia sean objeto de una demanda cada vez mayor de parte de los empleadores españoles.

El MLTC, inicialmente puesto en práctica por un grupo de agricultores españoles (*Unió de Pagesos, UP*) y que actualmente cuenta con el apoyo de la Oficina de la OIM en Colombia y el financiamiento del programa AENEAS de la Unión Europea, beneficia a aproximadamente 1.200 trabajadores migrantes temporales colombianos.

En el marco de ese plan de migración laboral temporal, Amalia ha viajado ya tres veces a Lleida, España, por períodos menores de seis meses cada vez para trabajar con diferentes empresas agrícolas durante la temporada de la cosecha. Su salario es muy superior al que percibiría haciendo el mismo tipo de trabajo en Colombia; el pago que recibe por una hora de trabajo equivale a dos días de trabajo en su país.

Durante sus permanencias en España, Amalia también pudo aprovechar las oportunidades de formación para identificar y formular proyectos de desarrollo en beneficio de su comunidad en Colombia. La comunidad recibe el asesoramiento de la UP y la OIM durante todo el proceso, con el fin de poder llevar a término sus proyectos.

Por esas razones, Amalia y otros migrantes temporales de Puerres se han convertido en agentes del desarrollo de la comunidad tras su retorno. Con el asesoramiento de Amalia y el apoyo de la *Unió de Pagesos* a través de su Fundación de Agricultores Solidarios (FAS), los migrantes temporales ejecutan sus proyectos de desarrollo, en los que invierten una parte de los ahorros acumulados durante su trabajo en Europa. De ese modo, la asociación de agricultores a la que pertenece Amalia ha podido identificar y aplicar proyectos tales como el cultivo de quinua (un cereal local tradicional) y la cría de cobayos y truchas, contribuyendo al desarrollo de la comunidad.

Los logros de ese tipo de proyectos de migración laboral temporal, como se pone de manifiesto en el ejemplo de Puerres, van mucho más allá de la posibilidad de ganar más dinero a través del trabajo y poder hacer frente a gastos recurrentes como los de atención de la salud, educación y vivienda. De hecho, la posibilidad para migrantes como Amalia, de emigrar y trabajar en el extranjero temporalmente, es la contribución más importante y duradera a la economía y la comunidad local, ya que demuestra claramente los beneficios de salir del país por los canales migratorios regulares y de participar activamente en un modelo de

migración laboral temporal para el desarrollo conjunto, que no sólo beneficia a los propios trabajadores migrantes, sino también al país de origen y al país de destino.

Gracias al Modelo de Migración Laboral Temporal y Circular, cada vez que Amalia regresa de España, además de ahorros y regalos para sus cuatro hijos, también trae consigo oportunidades para el desarrollo socioeconómico y una mejor calidad de vida para ella, su familia y toda la comunidad.

*Fuente: Oficina de la OIM en Bogotá.*

## 6. Políticas Consecutivas a la Admisión: Reglamentación del Mercado Laboral, Protección de los Trabajadores Migrantes, Cohesión Social e Integración

Las políticas consecutivas a la admisión comprenden una serie de elementos normativos interrelacionados, a saber, la reglamentación del mercado laboral, incluidos el acceso al mercado laboral y la movilidad en ese contexto, y el reconocimiento de las calificaciones; la protección de los trabajadores migrantes en el trabajo; la facilitación de la cohesión social; la promoción del bienestar social, en particular mediante el acceso a prestaciones adecuadas en los sectores de la atención de la salud, la educación y la vivienda; y la prestación de servicios de seguridad social (OSCE/OIM/OIT, 2006, 2007). En muchos países de destino, el contenido de esos elementos de política es determinado por el grado en que los gobiernos interesados hayan aceptado las normas internacionales, tales como las relativas a los derechos humanos y laborales. Inclusive si las condiciones en esos países son tales que no permiten el cumplimiento formal de esas normas, siempre pueden servir de modelo para la elaboración de marcos jurídicos nacionales. Como se señala en la Introducción, la protección de los trabajadores migrantes (en particular de los que están en situación temporal o irregular) en un mercado laboral en globalización es una de las tareas más difíciles y delicadas que enfrentan los encargados de la formulación de políticas. El contenido de las políticas consecutivas a la admisión es modelado, además, por la participación en acuerdos regionales y bilaterales (véase el Capítulo 13). En la UE, por ejemplo, el pleno acceso al

mercado laboral para la mayoría de los ciudadanos de la UE es una realidad,<sup>39</sup> lo que significa que el centro de las inquietudes normativas con respecto a esos nacionales se ha desplazado esencialmente hacia el reconocimiento de sus calificaciones y la prestación de una protección social adecuada, más bien que hacia la reglamentación de su acceso al mercado laboral *per se*. Sin embargo, independientemente de las orientaciones normativas acordadas en los planos multilateral, regional y bilateral, de todos modos deben aplicarse eficazmente a escala nacional. Indudablemente, algunos elementos normativos, como la adecuada protección de los trabajadores en los países de destino, también serán determinados, hasta cierto punto, por la existencia de políticas unilaterales adecuadas en los países de origen, tema que se analiza en el Capítulo 10, o a través de la adopción de acuerdos bilaterales entre los países de origen y de destino (véanse la Sección 8 y el Capítulo 13).

### 6.1 La Reglamentación del Mercado Laboral

La reglamentación del mercado laboral en el contexto de la migración con fines de trabajo se refiere principalmente a las restricciones que los gobiernos pueden imponer legítimamente a los trabajadores migrantes en relación con su acceso al mercado laboral, particularmente durante la primera autorización de trabajo, y a la movilidad de los trabajadores migrantes en ese mercado, con vistas a la protección de la fuerza de trabajo local.

<sup>39</sup> Con la excepción de los nacionales de los 10 nuevos Estados miembros de la UE, de Europa Central y Oriental, en cinco de los antiguos Estados miembros de la UE-15, que siguen aplicando acuerdos de transición (véanse el Capítulo 13 y el Recuadro 13.3).



Aunque en muchos países el acceso de los migrantes al mercado laboral está reglamentado en función de una serie de restricciones administrativas que afectan tanto a los trabajadores como a los empleadores, la reducción y simplificación de esos aspectos burocráticos, y la dotación de mayor autonomía a los trabajadores con respecto a su estatuto de trabajo están demostrando ser prácticas eficaces para asegurar que los trabajos disponibles en los países de destino sean ocupados con rapidez y eficiencia, sin recurrir a los trabajadores migrantes en situación irregular, y también para ofrecer mayores garantías al trabajador. Por ejemplo, con el fin de mejorar la protección de los trabajadores migrantes en el mercado laboral, la reciente e importante reforma introducida por la Ley de permisos de trabajo de Irlanda, de 2006, que entró en vigor el 1º de febrero de 2007, estipula la concesión de permisos de trabajo a los trabajadores más bien que a los empleadores. Los permisos también incluyen prestaciones y los principales derechos laborales del empleado (Irlanda, DETE, 2007 a), 2007 b)). Por razones semejantes,<sup>40</sup> es conveniente que los trabajadores migrantes disfruten de cierto grado de movilidad, por lo menos dentro de un mismo sector de empleo y también en el contexto de planes de migración laboral temporal, con el fin de reducir el riesgo de explotación que puede surgir por estar atado a un solo empleador.<sup>41</sup> Esa explotación puede

ser exacerbada por la práctica ilegal de retener los pasaportes de los trabajadores migrantes, y aquellas situaciones en que el empleador facilita alojamiento a los migrantes únicamente si siguen trabajando para él (“alojamiento condicionado”) (Ruhs, 2005). Como ya se ha señalado en relación con la inmigración basada en el trabajo, es posible que ciertos grupos de trabajadores migrantes, que inicialmente entraron sobre una base temporal, obtengan libre acceso al mercado laboral y ulteriormente la residencia permanente. Aunque se trata de una práctica difundida con respecto a la admisión de migrantes calificados en el Canadá, los Estados Unidos y en los países de destino de la UE, donde en general ahora se promueve el asentamiento, no es una política de los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo ni de los países de destino de Asia, donde la contratación de trabajadores extranjeros es de carácter estrictamente temporal.<sup>42</sup> No obstante, como se señala anteriormente en la Sección 5.2 b), siempre que los reglamentos sean transparentes, puede esgrimirse un argumento válido sobre la conveniencia de permitir algún grado de transición de la migración laboral temporal a la residencia permanente basada en el trabajo, particularmente si los migrantes han residido y trabajado en un país durante cierto número de años y se han integrado sin problemas. También es ventajoso para el empleador asegurar una oferta constante de trabajadores en los sectores en que exista demanda estructural, y el no tener que impartir formación a nuevos trabajadores.

La eliminación de la discriminación contra las trabajadoras migrantes en relación con el acceso al mercado laboral y la promulgación de políticas apropiadas en ese ámbito también son consideraciones importantes. En primer lugar, la demanda de trabajadoras domésticas, enfermeras y personal del sector del espectáculo puede parecer de

<sup>40</sup> El Instituto para los derechos laborales, del Reino Unido, señala lo siguiente: “Las normas relativas a la posibilidad de que los trabajadores migrantes cambien de empleador son de fundamental importancia en el mercado laboral. El funcionamiento del mercado laboral en la asignación de los trabajadores a los sectores en que sea más provechoso, y el derecho de toda persona al trabajo, apuntan ambos en dirección de permitir que los trabajadores migrantes cambien de empleador cuando lo estimen conveniente. También hay que tener en cuenta ciertas cuestiones básicas con respecto a la equidad. Cuanto más limitadas sean las opciones del trabajador con respecto al cambio de empleador, tanto mayor será la posibilidad de que el empleador pueda imponer una injusta presión en relación con el rendimiento, las condiciones de trabajo o las condiciones contractuales. Se trata de una cuestión de legítima preocupación, no sólo para la persona en cuestión, sino para las terceras partes interesadas, como los compañeros de trabajo y los sindicatos” (Ryan, 2005: 40).

<sup>41</sup> En virtud de las nuevas normas sobre permisos de trabajo en Irlanda, sin embargo, el trabajador que recibe un permiso por primera vez, debe permanecer con el mismo empleador durante un período de 12 meses, a menos que existan circunstancias excepcionales. Con respecto al Reino Unido, se ha propuesto que los migrantes tengan la posibilidad de obtener el derecho sin restricciones a cambiar de empleador y de ocupación tras un período breve, por ejemplo, tres meses (Ryan, 2005).

<sup>42</sup> Con respecto a los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo, esto guarda relación con el hecho de que las cifras correspondientes a la población de extranjeros son mucho más elevadas que las correspondientes a los nacionales, lo que da lugar a inquietudes en materia de seguridad (Ruhs, 2005).



carácter neutro a primera vista, pero en la práctica la contratación para llenar las vacantes disponibles se orienta realmente hacia las mujeres. En segundo lugar, la mayoría de las trabajadoras migrantes terminan en ocupaciones de baja calificación y, en algunos países, son sometidas a interrogatorios humillantes para determinar un posible embarazo, e inclusive deben pasar exámenes de detección del embarazo como condición para trabajar, prácticas que equivalen a una discriminación ilegal por motivo de género en el marco del derecho internacional de los derechos humanos (OSCE/OIM/OIT, 2006, 2007).

El establecimiento de mecanismos adecuados para el reconocimiento de los diplomas y calificaciones de los trabajadores migrantes, adquiridos en sus países de origen o en terceros países, les permitiría contar con mayores oportunidades para hacer un aporte óptimo al país de destino y al país de origen en términos de remesas y de la eventual transferencia al país de origen de nuevas aptitudes y conocimientos técnicos. El fenómeno del “derroche de cerebros” es particularmente pronunciado en el caso del trabajo no autorizado en el que acaban muchos migrantes debido a la falta de oportunidades de migración por las vías regulares, y tiene consecuencias negativas para la mujer en los sectores de la atención de otras personas y del trabajo doméstico, en los que la demanda, como ya se ha señalado anteriormente, suele pasar desapercibida (OSCE/OIM/OIT, 2006, 2007).

## 6.2 La Protección en el Empleo

Aunque la igualdad de trato de los trabajadores locales y los trabajadores migrantes es un principio aceptado del ámbito de los derechos humanos internacionales y el derecho laboral, esa protección debe asegurarse en la práctica, algo que sólo puede realizarse en un marco de asociaciones de colaboración entre los gobiernos y los interlocutores sociales. Al respecto, se han identificado una serie de dificultades y se han propuesto soluciones normativas.

Una de las dificultades se refiere a la necesidad de asegurar que las leyes laborales nacionales sean aplicables a sectores de trabajo como la agricultura y el servicio doméstico o el trabajo en casas de familia, que se han excluido en algunos países, ya sea por completo o parcialmente, de la protección jurídica que prevén esas leyes,<sup>43</sup> una consideración particularmente importante al abordar el tema de la discriminación contra las trabajadoras migrantes en el sector del servicio doméstico. En segundo lugar, hay que dedicar mayor atención a la protección de una serie de derechos laborales específicos, que tienen más probabilidad de ser desatendidos en el contexto de la migración laboral temporal, como la estabilidad del empleo y el acceso a la formación profesional y lingüística. Para la protección del primer grupo es preciso que los trabajadores migrantes no sean los primeros despedidos durante períodos de desaceleración de la economía, sin que exista una buena razón para ello, mientras que la protección del segundo grupo, particularmente a través de la formación lingüística, asegura que los trabajadores migrantes y sus familiares puedan adaptarse con más facilidad a su nuevo entorno y mejorar sus aptitudes con los consiguientes beneficios que ello puede tener en términos de su empleo en el país de destino y ulterior retorno al país de origen. En tercer lugar, el asegurar que los trabajadores migrantes puedan afiliarse a sindicatos o formar sindicatos en el sector concernido les permitiría ejercer sus derechos en el lugar de trabajo (OSCE/OIM/OIT, 2006, 2007). Si bien los principios de la libertad de asociación y de negociación colectiva están bien establecidos, en algunos países hay obstáculos que siguen perjudicando el pleno ejercicio de los derechos sindicales de los trabajadores migrantes en situación irregular (Comité sobre Libertad de Asociación, OIT, 2001 y 2002). Además de la importante función de organizar a los trabajadores migrantes y proteger

<sup>43</sup> Por ejemplo, en la Provincia de Ontario, en el Canadá, los trabajadores agrícolas no están amparados por las normas jurídicas mínimas previstas en la Ley de normas de trabajo relativa al número máximo de horas de trabajo, los períodos de descanso diarios y semanales, los feriados oficiales y el pago de horas de trabajo adicionales (Brem, 2006).

sus derechos laborales, las actividades sindicales también pueden incluir: la realización de campañas de contratación ética para contrarrestar los efectos de la “fuga de talento”; la organización de las disposiciones necesarias para que los bancos locales reduzcan el costo de las transferencias de remesas, la concertación de acuerdos bilaterales con otros sindicatos en los países de origen o en los países de destino, la participación en planes de orientación previos a la partida en el país de origen (por ejemplo, Filipinas), la prestación de asistencia a los trabajadores migrantes para que se mantengan en contacto con sus países de origen y, particularmente en África, la colaboración con los empleadores para impedir la propagación del virus del VIH/SIDA (OSCE/OIM/OIT, 2006, 2007). Por último, la protección de los derechos laborales de los trabajadores migrantes en situación irregular es especialmente problemática en la práctica y se examina con mayor amplitud en la Sección 7.1 *infra*.

### 6.3 El Fomento de la Cohesión Social

En un mundo caracterizado por una elevada tasa de movilidad laboral, el carácter de la relación entre el migrante y la sociedad de acogida está cambiando rápidamente, y conceptos tales como la asimilación, la integración y el multiculturalismo ya no son totalmente satisfactorios, ni como términos explicativos ni prescriptivos. Se necesitan nuevos enfoques para definir los valores y principios básicos de una sociedad de acogida y dar margen para la diversidad, al mismo tiempo. No existe una fórmula única para el éxito: las políticas en el sector de los migrantes que son residentes permanentes pueden ser muy distintas de las que se requieren en el caso de los migrantes temporales. En términos generales, sin embargo, el punto de partida es el reconocimiento del migrante como participante legítimo en los procesos sociales y económicos, y el reconocimiento y la definición de los derechos y responsabilidades **mutuos**.

La necesidad de asegurar la cohesión social en los países de acogida es un factor determinante crucial de la formulación de las políticas. La migración en gran escala con fines de trabajo, para abordar la escasez de mano de obra y los déficits demográficos no se considera viable en muchas partes del mundo debido a las dificultades asociadas a la integración de un número considerable de extranjeros en la sociedad de acogida y a la necesidad de proporcionarles servicios sociales adecuados. El caso del Canadá, sin embargo, que en 2006 admitió a más de 250.000 migrantes permanentes y más de 110.000 trabajadores migrantes temporales, demuestra que la admisión en mayor escala es posible con una meticulosa labor de planificación y cuando existen políticas de recepción adecuadas (*CIC Canadá*, 2007a). Además, en la práctica es más probable que el entramado social del país de acogida esté en riesgo cuando los migrantes son objeto de diversas formas de discriminación, tanto en el lugar de trabajo como en la comunidad en general, y cuando no existen mecanismos de integración adecuados.

La discriminación contra los migrantes es una grave barrera que impide alcanzar la cohesión social y la integración:

La discriminación produce un trato diferencial en los mercados laborales, impidiendo la igualdad de oportunidades, ocasionando conflicto en la población de trabajadores y socavando la cohesión social. La discriminación refuerza actitudes que circunscriben a ciertos grupos identificables a una función marginal y a deficientes condiciones de trabajo. Los resultados de la constante negación de oportunidades de trabajo, la relegación a barrios pobres, la falta de oportunidades de educación o formación, la falta de protección policial, y múltiples tipos de discriminación en la vida comunitaria significan la exclusión y, a la postre, el colapso de la cohesión social. Los trabajadores migrantes son víctimas de diversas formas de discriminación en el empleo y las ocupaciones, y la discriminación que

sufren los migrantes generalmente empieza en la etapa de la contratación. A causa de las dificultades para encontrar empleo adecuado, hombres y mujeres altamente calificados generalmente se ven obligados a realizar trabajos hasta cierto punto manuales.

La discriminación impide la integración. Las consecuencias de anteriores políticas que no anticiparon ni impidieron la discriminación pueden verse en los barrios pobres habitados por minorías étnicas, en las altas tasas de desempleo, el bajo rendimiento escolar y las elevadas tasas de violencia y delincuencia en numerosos países. Es evidente que cuanto mayor sea el tiempo que los migrantes y sus hijos vivan y trabajen en una sociedad de acogida bajo disposiciones discriminatorias, tanto mayor será la probabilidad de que esos prejuicios y discriminación les impidan alcanzar logros económicos y académicos semejantes a los de la mayoría de la población (Taran et al., 2006; OSCE/OIM/OIT, 2006, 2007: 144).

Aunque el principio de la no discriminación es un elemento central de los derechos humanos internacionales y del derecho laboral, y su aplicabilidad a los migrantes ha sido fortalecida por los tribunales regionales de derechos humanos (Cholewinski, 1997, 2007), en muchos países ese principio no se aplica eficazmente ni en la política ni en la práctica. Por ejemplo, las investigaciones llevadas a cabo bajo los auspicios de la OIT en Europa Occidental y en América del Norte revelan un grado considerable y persistente de discriminación contra los migrantes en el proceso de contratación (OIT, 2006). La discriminación también tiene múltiples repercusiones en las mujeres migrantes, muchas de las cuales trabajan en sectores de la economía no estructurados y segregados en función del género (por ejemplo, los servicios domésticos y la industria del sexo) (OSCE/OIM/OIT, 2006, 2007). La prevención de

la discriminación contra los migrantes, por lo tanto, requiere la elaboración de un programa de acción amplio y de múltiples facetas, que comprenda toda una gama de medidas legislativas, administrativas, educativas y de cooperación.<sup>44</sup>

En general, se acepta el nexo entre la cohesión social en las sociedades de acogida y la integración de los migrantes, pero hay diferentes concepciones de integración (OIM, 2006), algunas de las cuales, como la asimilación, no encajan del todo bien con la comprensión moderna de lo que se entiende por cohesión social. Sin embargo, hay un creciente consenso en el sentido de que la integración es un proceso de doble vía, que comprende responsabilidades y obligaciones, tanto de parte de los migrantes como de la sociedad de acogida.

Aunque el término es utilizado y entendido de distintas maneras en diferentes países y contextos, por “integración” puede entenderse el proceso a través del cual los migrantes pasan a ser aceptados en la sociedad, tanto en calidad de personas como de grupos. Por lo general, se refiere a un proceso de doble vía, en el que hay adaptación por parte de los migrantes y de las sociedades de acogida, aunque los requisitos particulares de la aceptación por parte de una sociedad de acogida varían de un país a otro. La integración no supone necesariamente el asentamiento permanente. Sin embargo, sí supone tener en cuenta los derechos y las obligaciones

<sup>44</sup> Entre los principales elementos de este programa identificados por la OIT figuran: el fortalecimiento del imperio de la ley a través de la adopción de normas internacionales pertinentes: tipificación como delito del comportamiento xenofóbico; elaboración de medidas y procedimientos administrativos para la plena aplicación de la legislación; establecimiento de entidades independientes de derechos humanos y de lucha contra la discriminación, con facultades para abordar la discriminación contra los no ciudadanos; adopción de medidas para alentar a los medios de comunicación a destacar las imágenes positivas de la diversidad y la migración; inclusión de formación relativa a la diversidad en los programas de estudios; aplicación de medidas y procedimientos prácticos en los centros de trabajo, y cooperación con la sociedad civil y los grupos comunitarios (OIT, 2006; OSCE/OIM/OIT, 2006, 2007).

de los migrantes y de las sociedades de acogida, el acceso a diferentes clases de servicios y al mercado laboral, y la identificación y el respeto de un conjunto básico de valores que unen a los migrantes y a las comunidades de acogida en el logro de un propósito común (OIM, 2006: 2).<sup>45</sup>

La utilización de “contratos de integración” voluntarios u obligatorios en varios de los Estados miembros de la UE, como Dinamarca y Francia (Comisión Europea, 2006c), y de estrategias de asentamiento en los países de inmigración tradicionales <sup>46</sup> refleja este doble enfoque, y desde el punto de vista del país de destino, el interés en asegurar que los recién llegados comprendan y respeten los valores sociales básicos de la sociedad de acogida.

Independientemente de que la migración con fines de trabajo sea de carácter permanente o temporal, el elemento de integración es importante porque contribuye a la salud y la seguridad de los trabajadores migrantes y facilita el ejercicio de sus derechos en el lugar de trabajo en la comunidad de acogida (es decir, los derechos sociales y culturales –véase más adelante la Sección 6.4), y prepara a los migrantes para su eventual retorno a sus países de origen. Las medidas prácticas que ayudan a la integración incluyen el establecimiento de centros de información y de recursos para migrantes, como los Centros de información y recursos para migrantes en Eslovaquia y Portugal (OSCE/OIM/OIT, 2006, 2007), facilitan el aprendizaje del idioma local,

inclusive durante las horas de trabajo, y el acceso a la formación profesional que, como se señala en la Sección 6.2, no suelen estar al alcance de los trabajadores migrantes en situación temporal. Por otro lado, el apoyo a las iniciativas del sector privado y de la sociedad civil, como las que proponen las ONG y los sindicatos,<sup>47</sup> que interactúan con los trabajadores migrantes de manera cotidiana y al nivel popular, también reviste fundamental importancia para una eficaz integración.

La cohesión social y la integración se facilitan también mediante las oportunidades que se ofrecen a los migrantes para reunirse con sus familiares en el país de acogida. Aunque las normas internacionales en el ámbito de los derechos humanos proclaman que la familia “es el elemento natural y fundamental de la sociedad”,<sup>48</sup> ese principio no se ha ampliado para establecer el derecho de los migrantes a la reunificación familiar. Sin embargo, la legislación de la UE es una excepción, porque otorga un generoso derecho a los ciudadanos de la UE, en ejercicio de su derecho a la libre circulación, a que sus familiares se reúnan con ellos, y un derecho más limitado a los nacionales de terceros países que son residentes legales en la UE, con un permiso de residencia válido por un año o más, y que tienen posibilidades razonables de obtener el derecho a la residencia permanente.<sup>49</sup> En general, sin embargo, los países de inmigración tradicionales que admiten a los migrantes para asentamiento permanente y trabajo no oponen obstáculos a los migrantes que desean que sus familiares cercanos se reúnan con ellos. Asimismo, los países europeos que admiten a trabajadores

<sup>45</sup> Véase también Consejo de la UE (2004).

<sup>46</sup> Por ejemplo, la Estrategia nacional de asentamiento de inmigrantes del Servicio de Inmigración de Nueva Zelanda, que identifica los siguientes seis objetivos en relación con los migrantes y refugiados: i) la posibilidad de que puedan encontrar trabajo adecuado para sus calificaciones y aptitudes; ii) que puedan llegar a utilizar el idioma inglés en su entorno local o tener acceso adecuado a cursos de idiomas para salvar cualquier deficiencia; iii) que tengan acceso apropiado a servicios de información y ayuda que están al alcance de la comunidad en general (por ejemplo, vivienda, educación y servicios para los niños); iv) que tengan la posibilidad de crear redes de apoyo y establecer una identidad comunitaria sostenible; v) que se sientan seguros para expresar su identidad étnica y sean aceptados y lleguen a formar parte de la comunidad de acogida; y vi) que puedan participar en actividades cívicas, comunitarias y sociales (Spoonley et al., 2005).

<sup>47</sup> Los sindicatos desempeñan una función clave en la prestación de ayuda para la integración de los migrantes en muchas sociedades de acogida, a través de la organización de cursos de idiomas y el establecimiento de centros de información (OSCE/OIM/OIT, 2006, 2007).

<sup>48</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966, párrafo 1) del artículo 23: “La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado”.

<sup>49</sup> Véase, respectivamente, el artículo 10 del Reglamento del Consejo 1612/68/EEC de 15 de octubre 1968 sobre la libre circulación de los trabajadores en la Comunidad, OJ 1968 L 257, y el párrafo 1) del artículo 3 de la Directiva del Consejo 2003/86/EC de 22 de septiembre de 2003 relativa al derecho a la reagrupación familiar, OJ 2003 L 251/12. Véase también el Capítulo 6.

migrantes (generalmente en las categorías de personas altamente calificadas) a mediano o largo plazo, también admiten a los cónyuges e hijos. No obstante, la situación es muy distinta en los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo y en los países de acogida asiáticos como Malasia y Singapur, donde la admisión de trabajadores extranjeros es de carácter estrictamente temporal.<sup>50</sup> Asimismo, en Europa y América del Norte los trabajadores migrantes temporales o de temporada, poco calificados, generalmente no pueden llevar consigo a sus familiares (por ejemplo, los trabajadores agrícolas de temporada en el Reino Unido y el Canadá) o se les imponen restricciones (tales como un período de un año de espera en España). Aunque es legalmente posible justificar esas restricciones durante un período de tiempo limitado, cuanto más tiempo estén en vigor tanto mayores serán los costos sociales y humanitarios para los trabajadores migrantes y sus familiares, para sus posibilidades de integración y para las sociedades de acogida y de origen. En consecuencia, es necesario evaluar y equilibrar con gran precisión la formulación de las políticas de reunificación familiar para asegurar que esos costos se mantengan en un nivel mínimo y para impedir toda violación de los derechos humanos.

#### 6.4 La Promoción del Bienestar Social

Las crecientes dificultades que enfrentan los gobiernos de los países industrializados para asegurar la protección social de sus nacionales en el contexto de sociedades en envejecimiento, particularmente en los países europeos que tradicionalmente han apoyado sólidos sistemas de bienestar social, tienen efectos negativos en el acceso de los migrantes a esos recursos decrecientes.

Los principales retos normativos se centran, por lo tanto, en la conveniencia de establecer distinciones

entre ciudadanos y migrantes en la esfera social, en el grado en que se permite el acceso diferenciado a esos derechos y servicios, basado en la categoría de migrante de que se trate, y en la posibilidad de que los derechos concernidos, en caso de otorgarse, tengan que adaptarse en función de las necesidades culturales específicas de los migrantes.<sup>51</sup> Aunque los migrantes que son residentes permanentes normalmente reciben el mismo trato que los ciudadanos (por ejemplo, en el Canadá y el Reino Unido), la situación de los trabajadores migrantes que se encuentran en un país sobre una base temporal o limitada, y de los migrantes en situación irregular (véase la Sección 7 *infra*) es bastante menos ventajosa.

Las dificultades para otorgar a los trabajadores extranjeros el mismo trato que a los nacionales en la esfera social se reflejan claramente en la brecha existente entre el contenido de las normas internacionales en el ámbito de los derechos humanos adoptadas en esa esfera y su aplicación en la práctica. Por ejemplo, la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990) (véase el Recuadro 13.1) (que hasta la fecha no ha sido ratificada por ninguno de los países de destino de ingresos altos) estipula que la atención médica urgente deberá estar al alcance de todos los trabajadores migrantes y sus familiares, incluidos los que se encuentren en situación irregular,<sup>52</sup> pero el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), ratificado por un mayor número de países, garantiza “el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”,<sup>53</sup> que ha sido objeto de una

<sup>50</sup> Sin embargo, en Singapur, los profesionales y ejecutivos extranjeros pueden estar acompañados de sus cónyuges e hijos a cargo solteros y menores de 21 años, o pueden reunirse con ellos posteriormente (Ministerio de Recursos Humanos de Singapur, 2008).

<sup>51</sup> Por ejemplo, ajustando la prestación de atención de la salud y servicios sociales a las necesidades específicas de las mujeres migrantes.

<sup>52</sup> El artículo 28 de la Parte III de la Convención, que se aplica únicamente a los trabajadores migrantes y sus familiares en situación regular, es de alcance más amplio ya que concede a los trabajadores migrantes residentes legales la igualdad de trato con los nacionales con respecto al “acceso a... servicios de salud” (apartado e) del párrafo 1) del artículo 43 y apartado c) del párrafo 1) del artículo 45).

<sup>53</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), párrafo 2) del artículo 12.

interpretación amplia por el Comité encargado de supervisar su aplicación, para incluir la atención de salud “preventiva” (Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, 2000). En la práctica, muchos países de destino permiten que los migrantes en situación irregular tengan acceso a servicios de salud urgentes, aunque esas políticas por lo general no son explícitas y el acceso para los migrantes en situación irregular es difícil a causa de obstáculos de tipo burocrático y al temor de ser expulsados si se ponen en evidencia, todo ello exacerbado por la obligación de los funcionarios de denunciar a los migrantes en situación irregular ante las autoridades de inmigración (Cholewinski, 2005). Contradicciones normativas semejantes surgen de la aplicación del derecho a la educación, que debe ser disfrutado por todos y, como mínimo, ha de incluir la enseñanza primaria o elemental gratuita.<sup>54</sup> En la práctica, sin embargo, los hijos de los migrantes suelen tener dificultades para el acceso a un nivel adecuado de educación en el país de destino, que se complican por la falta de conocimientos o el conocimiento insuficiente del idioma del país de acogida, y el subsiguiente reconocimiento de la educación y los diplomas recibidos al retornar a sus países de origen. Como ocurre en el caso del acceso a la atención de la salud, esas dificultades se agravan con respecto a los hijos de los migrantes en situación irregular. Dar el debido efecto al derecho a “un nivel de vida adecuado”, incluida la vivienda,<sup>55</sup> que también debe ser disfrutado por todos y definido en términos más generosos que la simple facilitación de alojamiento básico (Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, 1992), sigue siendo una cuestión problemática en un contexto de alojamiento costoso y escaso en las grandes ciudades de los países de destino en las que tienden a congregarse numerosos trabajadores migrantes y sus familiares.

Con respecto a los planes que facilitan la migración temporal de trabajadores poco calificados, los encargados de la formulación de políticas de varios países de destino han tratado de ocuparse del problema de la disponibilidad de alojamiento adecuado imponiendo a los empleadores la obligación legal de ofrecer alojamiento que cumpla con ciertas normas mínimas. Por ejemplo, como se señala en el Capítulo 3, en virtud del proyecto piloto denominado *Low Skill Pilot Project* que se lleva a cabo en el Canadá, los empleadores tienen la obligación de prestar ayuda a los trabajadores migrantes temporales para encontrar alojamiento adecuado y de precio módico, y de conformidad con el programa para trabajadores agrícolas de temporada del Reino Unido, los empleadores deben garantizar alojamiento limpio y en buenas condiciones sanitarias (OSCE/OIM/OIT, 2006, 2007).

## 6.5 La Seguridad Social

El bienestar social, a que se hace referencia en la Sección anterior, y la seguridad social, están estrechamente interrelacionados; en realidad, la atención médica es una rama de la seguridad social, y ciertas categorías de personas (por ejemplo, los desempleados, las familias con hijos y los ancianos) pueden tener derecho también a percibir beneficios sociales que los ayuden a cubrir los gastos de alojamiento. Con respecto a los trabajadores extranjeros, se han identificado tres tipos de intereses específicos relativos a los derechos de seguridad social: i) derecho a beneficios de seguridad social en igualdad de condiciones con los trabajadores nacionales (que, sin embargo, pueden serles denegados por motivos de nacionalidad o por no cumplir los requisitos relativos a residencia o pago de contribuciones); ii) mantenimiento de los derechos adquiridos con respecto a salida del país (incluida la portabilidad de los beneficios), y iii) disfrute de los derechos acumulativos adquiridos en distintos países (OSCE/OIM/OIT, 2006, 2007).

<sup>54</sup> *Ibid.* Artículo 26; Convención sobre los Derechos del Niño (1989), artículo 2 y apartado a) del párrafo 1) del artículo 28; Convención sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios (1990), artículo 30.

<sup>55</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, nota 53 *supra*, párrafo 1) del artículo 11.



Una de las mejores maneras de asegurar una apropiada cobertura de seguridad social para los trabajadores migrantes se refiere a los acuerdos bilaterales o multilaterales que son particularmente pertinentes con respecto al segundo tipo de interés (mantenimiento de los derechos adquiridos). Los acuerdos multilaterales tienen la ventaja de establecer normas comunes, evitando así el problema de la existencia de diferentes derechos de los trabajadores migrantes en el marco de distintos acuerdos bilaterales en diferentes países, y facilitando los procedimientos burocráticos al establecer normas administrativas comunes para la aplicación del acuerdo (OSCE/OIM/OIT, 2006, 2007). Al respecto, resultan instructivas las normas de la UE sobre la portabilidad de las prestaciones de seguridad social. Aunque inicialmente aplicables sólo a los ciudadanos de la UE que se desplazan y trabajan dentro de la UE, actualmente se aplican también a nacionales de terceros países que se desplazan en el contexto de la UE.<sup>56</sup> Esas normas también son aplicables a nacionales de terceros países que residen legalmente en la UE, y que son ciudadanos de países con los cuales la UE ha concertado acuerdos de asociación (por ejemplo, Argelia, Marruecos, Túnez y Turquía). Un ejemplo de acuerdo multilateral sobre seguridad social en otra parte del mundo es el Acuerdo sobre seguridad social de la Comunidad del Caribe y del Mercado Común del Caribe (CARICOM), (1996), en vigor desde el 1º de abril de 1997, y que ha sido ratificado por 13 miembros de la CARICOM.<sup>57</sup> El acuerdo salvaguarda el derecho a los beneficios a largo plazo, disponiendo la acumulación de todos los períodos en los cuales se hayan abonado

contribuciones a los sistemas de seguridad social en los Estados miembros (Nonnenmacher, 2007b).

Cuando no existen acuerdos bilaterales o multilaterales, también es posible asegurar la cobertura de la seguridad social para los trabajadores migrantes sobre una base unilateral. Como ejemplos de las medidas unilaterales en los países de acogida cabe citar el trato en igualdad de condiciones de los trabajadores locales y los trabajadores migrantes, la eliminación de prolongados períodos de cotización a la seguridad social en favor de los trabajadores migrantes, el reconocimiento de los períodos de afiliación al seguro social completados en otros países, y el reembolso de los gastos médicos de los trabajadores migrantes que, al llegar a la edad de jubilación, retornan a su país de origen y no reúnen los requisitos para recibir una pensión de jubilación ni los beneficios del sistema de seguro social de salud (OSCE/OIM/OIT, 2006, 2007).<sup>58</sup>

## 7. Prevención y Reducción de la Migración Laboral Irregular y del Trabajo no Autorizado

Existe consenso general en los países de destino en el sentido de que es necesario evitar y reducir la migración laboral irregular pero, se reconoce, asimismo, que la perfección en ese empeño no es un objetivo normativo realista y que no es posible eliminar del todo las corrientes migratorias irregulares (Papademetriou, 2005). Por otro lado, como se señala en los Capítulos 8 y 9, todavía hay pocas estimaciones fiables para verificar la verdadera escala del fenómeno que, por su propia naturaleza, no es cuantificable en términos estadísticos, aunque es posible señalar varias fuentes de datos (como los

<sup>56</sup> Véase, respectivamente, el Reglamento No. 1408/71/CEE de 14 de junio de 1971 (de la Unión Europea) relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena o propia y a sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad, OJ 1971 L 149/2 (y sus enmiendas) y el Reglamento No. 859/2003/CE del Consejo, de 14 de mayo de 2003, por el que se amplían las disposiciones del Reglamento (CEE) No. 1408/71 a los nacionales de terceros países que, debido únicamente a su nacionalidad, no estén cubiertos por las mismas, OJ 2003 L 124/1.

<sup>57</sup> CARICOM tiene 15 miembros plenos (Antigua y Barbuda, las Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tabago) y cinco miembros asociados (Anguila, Bermuda, las Islas Caimán, las Islas Turcas y Caicos y las Islas Vírgenes Británicas).

<sup>58</sup> También pueden adoptarse medidas unilaterales en los países de origen, como la imposición de requisitos (obligaciones) a las agencias de contratación con respecto al pago de las contribuciones al sistema nacional de seguro social por cada trabajador contratado para trabajar en el extranjero (por ejemplo, Filipinas e Indonesia); la cobertura voluntaria de los nacionales que trabajan en el extranjero (por ejemplo, en Filipinas, Francia y Jordania); y la posibilidad del pago de cotizaciones con carácter retroactivo a los trabajadores migrantes que retornan, en relación con los períodos transcurridos en el extranjero (OSCE/OIM/OIT, 2006, 2007).



resultados de los censos, los registros de extranjeros, las detenciones en fronteras, y dentro del país, de migrantes en situación irregular, las estadísticas demográficas –tasas de natalidad, mortalidad y de hospitalización– así como los datos de los programas de regularización) que pueden ayudar a llegar a estimaciones más fiables de la migración (Jandl, 2003). Si bien los encargados de la formulación de políticas pueden diferir en cuanto a las repercusiones, el hecho es que la migración irregular en la mayoría de los países de destino, incluidos los de Europa y América del Norte, sigue siendo un tema prominente, si no el más importante, en los criterios normativos sobre la migración internacional y, desde el 11 de septiembre de 2001, se ha vinculado también más estrechamente a las inquietudes en materia de seguridad (Castles, 2006; Papademetriou, 2005).<sup>59</sup>

Es importante, asimismo, hacer una clara distinción entre empleo no autorizado y migración irregular (OIM, 2008). En la mayoría de los países de destino, los recursos y medios para frenar el empleo no autorizado han sido escasos hasta el momento, centrándose principalmente en las formas tradicionales de abordar la migración irregular, como el fortalecimiento de los controles en fronteras, la imposición de restricciones a la entrada (por ejemplo, requisitos en materia de visados, con inclusión de visados de tránsito en los aeropuertos) y la aplicación del retorno voluntario o, con más frecuencia, del retorno forzoso. En ocasiones, se han formulado medidas respecto de las cuales no se ha procedido a un amplio proceso de consulta con los países de origen, por lo que algunas de esas estrategias inevitablemente han dado lugar a inquietudes en el ámbito de los derechos humanos. Además, aunque generalmente se considera que las medidas coercitivas son necesarias,<sup>60</sup> es poco probable

que por sí solas pongan coto a los desplazamientos de migrantes irregulares.

En consecuencia, la mejor manera de aplicar las medidas coercitivas es conjuntamente con medidas más constructivas. Por ejemplo, es necesario conciliar las inquietudes en materia de seguridad con la protección de los derechos humanos de los migrantes (Schoenholtz, 2007) y, en particular, de los migrantes en situación irregular, que son los más vulnerables a la explotación en el proceso migratorio así como en el país de destino.

Además, se reconoce la necesidad de un enfoque preventivo, y que cualquier estrategia de aislamiento está destinada a fracasar, lo que significa que los países de destino deben colaborar y cooperar con los países de tránsito y de origen para desarrollar enfoques coherentes y complementarios con la ayuda de los empleadores y de la sociedad civil. Como se ha señalado en el Capítulo 8, existe una tendencia claramente discernible hacia la formulación de ese tipo de enfoques de cooperación.

## 7.1 La Necesidad de un Enfoque Amplio

Las instituciones de la UE promueven la necesidad de adoptar un enfoque amplio para abordar la cuestión de la migración irregular. En julio de 2006, la Comisión Europea emitió una Comunicación sobre las prioridades en materia de política para abordar la migración irregular, que incluye temas como la cooperación con los países de origen, las fronteras seguras, la lucha contra la trata de personas, los documentos de viaje y de identidad seguros, las regularizaciones, la lucha contra el empleo no autorizado, una política de retorno eficaz, la mejora del intercambio de información y la responsabilidad de los transportistas (Comisión Europea, 2006b). En el Capítulo 8 se describen varias de esas prioridades normativas, con referencia a ejemplos específicos en varias partes del mundo, mientras que con el propósito de destacar la necesidad de un enfoque

<sup>59</sup> Con respecto al nexo entre la migración irregular y el terrorismo y algunas palabras de advertencia con respecto a la igualación de ambos aspectos, véase Papademetriou (2005).

<sup>60</sup> Por ejemplo, Papademetriou (2005): “Sin embargo, es necesario un firme componente de “orden público” en el enfoque general de la inmigración ilegal [irregular], porque la inmigración ilegal [irregular] destruye el ordenamiento jurídico de una sociedad y socava o corrompe una variedad de prioridades normativas nacionales y extranjeras”.

general más equilibrado esta Sección se centrará en una serie de medidas constructivas que deberían prever los encargados de la formulación de políticas, como la introducción de salvaguardias específicas en el contexto del trabajo para migrantes de ambos sexos en situación irregular, la apertura de nuevas oportunidades para la migración laboral por las vías legales, el examen de una serie de opciones de regularización, e iniciativas recientes que vinculan los acuerdos de readmisión con la migración laboral y la facilitación de la concesión de visados.

Una cuestión fundamental es la de las garantías mínimas de **protección**<sup>61</sup> necesarias como parte de un enfoque amplio y preventivo, y sin las cuales una política restrictiva para evitar o reducir la migración irregular carecería de credibilidad. Los trabajadores migrantes irregulares requieren protección especial contra prácticas que se asemejan a la esclavitud, el trabajo forzoso y el trato inhumano y degradante, así como la protección de su seguridad personal y sus derechos en el lugar de trabajo. Aunque el estatuto de inmigración de un migrante no debería ser un obstáculo para el acceso a la protección en el contexto del trabajo (CIDH, 2003), en la práctica es muy difícil que los migrantes irregulares o indocumentados puedan reclamar sus derechos en los tribunales de trabajo, principalmente por el temor a la expulsión. Esa dificultad también surge en relación con los derechos vinculados a anteriores períodos de trabajo, como el pago de salarios atrasados, que los empleadores generalmente se niegan a pagar a los migrantes irregulares, y que se complica si el contrato de trabajo se anula a causa de la situación de irregularidad del trabajador (Ryan, 2005). La ONG con sede en Bruselas denominada *Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants* (PICUM) (véase el Recuadro 11.2) ha propuesto

algunas formas innovadoras y prácticas de proteger a los trabajadores migrantes irregulares. Una respuesta normativa adecuada consiste en separar la protección de los derechos laborales de las normas para hacer cumplir las disposiciones en materia de inmigración, sobre la base de que la explotación en el lugar de trabajo debe evitarse en general con respecto a **todos** los trabajadores. Las medidas complementarias se relacionan con la adecuada supervisión e inspección de los lugares de trabajo, prestándose particular atención a la detección de casos de abuso más bien que a situaciones de irregularidad, especialmente en aquellos sectores en los que es más probable que los trabajadores sufran condiciones de explotación o trabajo forzoso (como la agricultura, el trabajo doméstico, la industria del vestido, el sector de la construcción y la industria del sexo). También existe una considerable dimensión de género que debe tenerse en cuenta; las mujeres migrantes son particularmente vulnerables a caer en situación irregular, especialmente en el sector de los servicios domésticos, que suele no estar reglamentado ni supervisado adecuadamente, si es que en realidad se aplica alguna medida de supervisión, en el marco de la legislación laboral nacional. Por lo tanto, es preciso realizar mayores esfuerzos para la reglamentación del trabajo doméstico; por ejemplo, podría impedirse el retorno inmediato de las víctimas de contrabando de migrantes y trata de seres humanos para ofrecerles un período de recuperación y reflexión, y posiblemente un permiso de residencia, dependiendo de las circunstancias de la víctima.<sup>62</sup> La posición de los migrantes irregulares se ha debilitado en la esfera social especialmente debido a que suelen ser percibidos como personas que viven a costa del Estado, por lo que no son acreedores a los beneficios

<sup>61</sup> Comisión Europea (2006b: 3): “Los derechos fundamentales de los trabajadores deben protegerse y promoverse. Los migrantes en situación irregular deben recibir un trato humano y digno, particularmente por el hecho de que suelen ser víctimas de redes de trata de personas y de explotación por parte de los empleadores”.

<sup>62</sup> En realidad, esta clase de protección se aplica a escala nacional en algunos países y también en virtud de la Directiva del Consejo de la UE 2004/81/EC de 29 de abril de 2004 relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes, OJ 2004 L 261/19, que debía incluirse en las leyes de los Estados miembros de la UE a más tardar el 6 de agosto de 2006.

de los sistemas nacionales de bienestar social, aunque la gran mayoría de ellos tienen trabajo. En contraste con esas realidades, y como se señala en la Sección 6.4 *supra*, están las firmes aseveraciones en los tratados internacionales sobre los derechos humanos

que otorgan derechos sociales básicos, como la atención de la salud, la educación y la vivienda para todos, independientemente de la nacionalidad o el estatuto de inmigración (OSCE/OIM/OIT, 2006, 2007; Cholewinski, 1997, 2005).

## Recuadro 11.2

### Diez Formas de Proteger a los Trabajadores Migrantes Indocumentados

Todos los días, millones de trabajadores migrantes indocumentados laboran en distintos sectores de la economía en Europa, los Estados Unidos y muchos otros países de todo el mundo. Los trabajadores migrantes indocumentados generalmente trabajan y viven en condiciones inhumanas, con salarios mínimos o sin salario, e insuficiente protección jurídica. Ante la explotación y el abuso, muchos trabajadores migrantes indocumentados consideran que no tienen otra opción que la de aceptar esa situación. Por el temor a ser deportados si presentan reclamaciones, un abrumador número sufre en silencio.

A continuación se hace una breve descripción de 10 métodos que utilizan las ONG, los sindicatos y los activistas de Europa y los Estados Unidos para fortalecer la posición de los trabajadores migrantes indocumentados y defender sus derechos (PICUM, 2005).

#### 1. Obtención del Apoyo del Público a Través de Eventos y Campañas Públicas

Con gran frecuencia se considera que los trabajadores migrantes indocumentados se aprovechan de las prestaciones públicas y ocasionan o agravan el desempleo de los nacionales del país. La modificación de la imagen de los trabajadores migrantes indocumentados y la obtención del apoyo del público son cuestiones de trascendental importancia para la protección de sus derechos. Sin ese apoyo, los trabajadores migrantes indocumentados tienen escasa posibilidad de luchar contra la explotación y el abuso que muchos de ellos sufren diariamente. Por lo tanto, numerosas organizaciones procuran mejorar la sensibilización general de la población con respecto al hecho de que los migrantes indocumentados tienen derechos humanos y hacen también un considerable aporte a las economías locales.

#### 2. Recopilación de Datos

Es muy frecuente que las políticas sobre migración, empleo e inclusión social se elaboren sin contar con datos concretos sobre los migrantes indocumentados. En consecuencia, muchas de esas políticas son ineficaces. La recopilación de datos cualitativos y cuantitativos sobre los migrantes indocumentados es de enorme importancia.

Las ONG pueden desempeñar una función crucial en lo que respecta a establecer programas de investigaciones adecuados, que permitan superar las numerosas dificultades de la recopilación de información pertinente sobre los migrantes indocumentados.

#### 3. Suministro de Información a los Trabajadores Migrantes Indocumentados en Relación con sus Derechos

Los trabajadores migrantes indocumentados tienen derechos, pero muchos de ellos no son conscientes de esa situación y aceptan la explotación y el abuso sin cuestionar a los empleadores que violan esos derechos. El suministro de información a los trabajadores migrantes indocumentados sobre sus derechos es el primer paso para poner fin al sufrimiento en silencio de millones de trabajadores migrantes indocumentados.

#### 4. Creación de Capacidad Mediante el Empoderamiento

Para poner fin a la explotación de los trabajadores migrantes indocumentados, se les debe ayudar a adquirir capacidad para ejercer eficazmente sus derechos. El empoderamiento y la creación de capacidades de liderazgo entre los trabajadores migrantes indocumentados les permite defenderse e, inclusive, participar e influir en la adopción de las decisiones que afectan su vida. Eso es fundamental para que puedan convertirse en agentes de sus propios derechos.

### 5. Sindicalización de los Trabajadores Indocumentados

“Siempre hemos dicho que ‘un trabajador es un trabajador; no existen trabajadores ilegales.’” Pauline Doyle, del Transport and General Workers’ Union (T&G).

Son varios los obstáculos que impiden que los trabajadores migrantes indocumentados se afilien a los sindicatos, y no todas las estructuras sindicales y métodos de trabajo tradicionales son directamente aplicables a los trabajadores migrantes indocumentados. Sin embargo, muchos sindicatos de Europa y los Estados Unidos han podido superar esas dificultades, lo que permite un mayor nivel de protección de los trabajadores migrantes indocumentados.

### 6. Colaboración con los Empleadores para Evitar la Explotación y Promover la Aplicación de Leyes que les Exijan la Aplicación de Normas Laborales Justas

Otro medio por el que numerosas organizaciones impiden el abuso y la explotación de los trabajadores migrantes indocumentados consiste en colaborar con los empleadores. Existen varios ejemplos de organizaciones que invitan a los empleadores a respetar las normas laborales mínimas establecidas, o que, en ocasiones, ejercen presión sobre ellos.

Sin embargo, también es necesario contar con medidas jurídicas para hacer responsables por sus actos a los empleadores que incurren en abuso y explotación de los trabajadores migrantes indocumentados. Tales medidas son indispensables para asegurar una eficaz protección de los derechos de los trabajadores migrantes indocumentados.

### 7. Lucha Contra la Explotación y el Abuso a Través de la Mediación y las Acciones Colectivas

Otras formas de mejorar el cumplimiento y la eficacia de las medidas de protección de los trabajadores migrantes indocumentados incluyen la mediación con los empleadores que desean evitar los diversos procedimientos administrativos que entraña un proceso oficial de presentación de reclamaciones, y acciones colectivas como protestas públicas, demostraciones, huelgas y campañas, donde la mediación no produce los resultados deseados y la presentación de una reclamación en el sistema jurídico no es una solución.

“Nadie quiere un grupo de trabajadores furibundos en la puerta o dando vueltas alrededor de su vehículo, con lo cual resulta difícil trabajar... pues bien, básicamente lo único que se necesita es que nuestra organización haga una llamada telefónica al empleador, y le diga que el trabajador X trabajó para él un número X de días, que le debe una cantidad X, y qué nos haga saber cuándo enviará el correspondiente cheque a nuestra oficina”, dice Julia Perkins, de la Coalition of Immokalee Workers.

### 8. Medios de Hacer Valer los Derechos de los Trabajadores Migrantes Indocumentados en el Sistema Jurídico

Cuando los medios de conciliación para la protección de los derechos de los trabajadores no dan resultado, los trabajadores migrantes indocumentados pueden recurrir a los canales legales formales. Pero eso puede ser difícil y estar plagado de muchos obstáculos, como el temor a ser deportado, los elevados costos jurídicos y la necesidad de tener que demostrar el abuso.

“Como trabajadores migrantes indocumentados tenemos derechos, los sindicatos y todo el mundo nos dice que así es, pero el problema consiste en ejercerlos. Es como tener un Porsche sin saber conducir un vehículo”, dice Henry Cardona, del Collectif des travailleurs et des travailleuses sans statut légal –Ginebra (CTSSL).

No obstante, las leyes protegen a los trabajadores migrantes indocumentados en muchos países, y los trabajadores migrantes indocumentados en Europa y en los Estados Unidos han ganado muchos casos.

### 9. Colaboración con las Instancias Gubernamentales para Promover los Derechos de los Trabajadores Migrantes Indocumentados

Los migrantes indocumentados no se sienten muy inclinados a ponerse en contacto con las instancias gubernamentales. No obstante, muchas organizaciones gubernamentales e inspectores de trabajo no permiten que la situación jurídica del trabajador

impida su obligación principal de asegurar que se respeten condiciones de trabajo justas y se sancione a los empleadores que no cumplen los requisitos laborales.

En consecuencia, el establecimiento de vínculos con esas instancias puede ser conveniente, ya que generalmente pueden intervenir para proteger a los trabajadores migrantes indocumentados, y efectivamente así lo hacen.

#### 10. Promoción de la Situación Jurídica de los Trabajadores Migrantes Indocumentados

Un último medio de prevenir el abuso y la explotación es la regularización de la situación de los trabajadores migrantes indocumentados.

Hay muchos argumentos en favor de la regularización de los trabajadores migrantes indocumentados: da lugar a una mayor visibilidad de este grupo social en particular y, en consecuencia, a su mayor protección. Se sostiene con firmeza que no son sólo los trabajadores los que se benefician, sino también la sociedad en su conjunto. La regularización de los trabajadores migrantes indocumentados es un medio de combatir la economía no estructurada y poner coto al deterioro de las condiciones de trabajo generales, que a la postre afecta a todos los trabajadores.

*Fuente:* Michele LeVoy, PICUM – Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants.

Aunque no hay pruebas para afirmar de manera convincente que la creación de **más oportunidades para la migración regular** necesariamente se traducirá en menos migración laboral irregular, la apertura de un mayor número de canales para la migración regular, equitativos y suficientemente atractivos, tanto en escala como en beneficios, para disuadir a las personas de optar por el trabajo en situación irregular, tiene su lugar en todo enfoque amplio.

La limitación de los canales de migración laboral regular y el fracaso de algunas medidas de prevención tradicionales han hecho que se dedique más atención a las **políticas de regularización** como medio de reducir la migración laboral irregular. Aunque los reglamentos en materia de inmigración de algunos países de destino contienen disposiciones de regularización limitadas, aplicables a las personas fuera del contexto de sus políticas generales de inmigración (por ejemplo, el Reino Unido) (Apap et al., 2000), la aplicación de ejercicios más visibles y en gran escala de regularización colectiva plantea un dilema. Por otro lado, se ha sostenido que la regularización recompensa a los migrantes en situación irregular por ingresar sin autorización o quedarse en el país tras el vencimiento de su autorización y que,

en realidad, promueve un mayor número de entradas de carácter irregular. Sin embargo, indudablemente ofrece una solución para las personas que, por razones de tipo jurídico, político, humanitario o práctico, no pueden retornar a sus países de origen. Los proponentes de la regularización señalan que los países de destino también reciben claros beneficios económicos y sociales de la promoción de la regularización, incluida la integración en el mercado laboral de los trabajadores migrantes en situación irregular que probablemente no aportan cotizaciones a los sistemas de seguridad social e inmigración. Por ejemplo, en noviembre de 2006, se informó que el Jefe del Servicio Federal de Migración de Rusia había declarado que la presencia de aproximadamente 10 millones de trabajadores migrantes irregulares en el territorio de su país representaba un costo para la economía superior a 9.300 millones de dólares en impuestos no pagados, lo que equivalía al presupuesto total de la Federación de Rusia para la educación y la atención de la salud (Agencia Rusa de Noticias e Información, 2007). Además, la regularización impide que se formen grupos de personas marginadas que viven y trabajan en la sociedad de acogida. En consecuencia, los encargados de la formulación de políticas han optado por emprender regularizaciones esporádicas y periódicas: los ejemplos más recientes

son la decisión colectiva del *German Länder*, en noviembre de 2006, de permitir la regularización de personas titulares de un estatuto temporal y precario denominado “estatuto tolerado” (*Duldung*) (Geyer, 2007); un programa piloto de regularización de trabajadores migrantes en situación no autorizada llevado a cabo en la Federación de Rusia en el último trimestre de 2005 (OSCE/OIM/OIT, 2006, 2007); y la regularización en gran escala de trabajadores migrantes en situación irregular en España en 2005, en la que se recibieron alrededor de 700.000 solicitudes (Arango y Jachimowicz, 2005: véase también el Mapa 7a). Asimismo, se han aplicado programas de regularización y/o inscripción recientemente en varios países de América Latina y Asia Sudoriental (véanse el Recuadro 8.3 y los Mapas 7a y 7b). Sin embargo, el inconveniente es que las regularizaciones pueden ser de aplicación limitada y, por lo tanto, no necesariamente de efectos duraderos, ya que las personas en cuestión, por una diversidad de razones, vuelven a caer en situación irregular.<sup>63</sup> Algunos Estados miembros de la UE, particularmente en Europa Septentrional, no ven con actitud favorable las regularizaciones en gran escala, debido a que pueden tener repercusiones negativas en otros Estados miembros, habida cuenta de la abolición de los controles en las fronteras internas de la UE.<sup>64</sup> La OIT se ha pronunciado en favor de un derecho individual al “reajuste ganado” para los migrantes en situación irregular que no puedan ser expulsados y que hayan demostrado tener buenas posibilidades de establecerse en el país de acogida (OIT, 2004).

El **retorno** suele considerarse como una contramedida frente a nuevas medidas de regularización y, en ocasiones, como un medio de garantizar la integridad de los reglamentos en el ámbito de la migración regular con fines de trabajo. Los mecanismos de retorno son más eficaces cuando incluyen y

promueven una opción de retorno voluntario (véase el Recuadro 8.5). Los países de destino consideran los acuerdos de readmisión, a que se hace referencia en el Capítulo 8, como un necesario elemento de disuasión, pero frecuentemente se les ve con renuencia y escepticismo en los países de origen, especialmente con respecto a los compromisos en materia de aceptación del retorno de los migrantes irregulares indocumentados, pero que se estima son sus ciudadanos, o no ciudadanos, que transitaban por su territorio en su viaje al país de destino. En el contexto de la cooperación internacional (véanse también la Sección 8 *infra* y el Capítulo 13), las medidas de retorno, tales como la readmisión, se han vinculado cada vez más a la apertura de nuevos canales para la migración regular, como las cuotas del mercado laboral para algunos nacionales extranjeros (Italia) (OSCE/OIM/OIT, 2006, 2007). Asimismo, a escala de la UE, se han negociado acuerdos de readmisión con la Federación de Rusia, Ucrania y varios países de los Balcanes Occidentales,<sup>65</sup> junto con acuerdos de facilitación de visados, y la Comisión Europea (2007) ha propuesto la creación de asociaciones para la movilidad entre grupos interesados de Estados miembros de la UE y terceros países.<sup>66</sup>

## 7.2 El Mercado Laboral No Estructurado

Existe una opinión cada vez más difundida en el sentido de que la migración irregular es esencialmente una cuestión del mercado laboral y no sólo una cuestión de tipo jurídico o del ámbito de la seguridad; el hecho de que muchos migrantes en situación irregular pueden encontrar trabajo en la economía no estructurada indica que hay un claro nexo entre la migración irregular y el mercado laboral (Awad, 2006). En los Estados miembros de la UE, la economía no estructurada representa entre el siete

<sup>63</sup> Por ejemplo, si la continuación del estatuto legal está vinculada al trabajo, y el migrante pierde su empleo.

<sup>64</sup> De hecho, este enfoque se tradujo en la aprobación de la Decisión del Consejo de Ministros de la UE a que se hace referencia más adelante en la nota 70.

<sup>65</sup> Albania, Bosnia y Herzegovina, la ex República Yugoslava de Macedonia, Montenegro y Serbia.

<sup>66</sup> La UE y varios de sus Estados miembros firmaron recientemente acuerdos de asociación en el ámbito de la movilidad con Cabo Verde y Moldova (véase el Capítulo 13).

y el 16 por ciento del PIB (Mormont, 2002), aunque la mayoría de los trabajadores que la integran son nacionales.

La utilización de trabajadores migrantes en situación irregular en ciertos sectores de empleo en los países de destino, especialmente en los sectores que requieren un bajo nivel de calificación (como la agricultura, la construcción, la hostelería y la atención de comidas a domicilio, los servicios de limpieza y los servicios domésticos), crea una relación de dependencia y distorsiones en el mercado laboral que son un tanto semejantes a las críticas formuladas contra anteriores programas de migración laboral temporal (véanse el Capítulo 3 y la Sección 5.2 b)). Una respuesta normativa común en los países de destino entraña la imposición de sanciones legales contra las agencias de empleo y los empleadores privados, aunque en la práctica esas medidas no han dado lugar a un gran número de procesamiento judiciales. Con frecuencia, esos deficientes resultados se vinculan a la falta de actividades adecuadas de supervisión e inspección de los centros de trabajo, identificadas en la Sección 7.1 como particularmente importantes en aquellos sectores en que los migrantes están más expuestos a condiciones de explotación. Sin embargo, como se ha señalado en el Capítulo 8, la viabilidad de esas actividades de supervisión e inspección da lugar a ciertas dificultades en algunos sectores, como los servicios domésticos, donde la realización de inspecciones en domicilios privados suscita inquietudes en materia de violación de la privacidad, y en la agricultura, sector en el que el trabajo irregular no es fácilmente detectado debido a que el lugar de trabajo abarca una superficie muy extensa. Una reciente y clara tendencia normativa ha sido la de centrar menos interés en las sanciones legales para dedicar más atención a la promoción y la compensación por la autoreglamentación y el establecimiento de incentivos para estimular el cumplimiento de las normas. Por ejemplo, el Organismo de concesión de licencias a empresarios de mano de obra, del Reino Unido, establecido en

2005 para la concesión de licencias a las agencias de contratación que suministran trabajadores a los sectores de la agricultura y la elaboración de alimentos,<sup>67</sup> sólo realiza inspecciones en aquellas agencias que, en su opinión, están en riesgo medio o alto de futuro incumplimiento, sobre la base de un mecanismo de perfil de riesgo estadísticamente bien concebido (OSCE/OIM/OIT, 2007). En Australia, la reciente ley sobre sanciones aplicables al empleador se ocupa principalmente de la educación y de la promoción del cumplimiento voluntario entre los empleadores, reservando el enjuiciamiento penal para los transgresores persistentes o los delitos más graves, como el trabajo forzoso o el empleo deliberado de migrantes que han sido objeto de operaciones de trata.<sup>68</sup>

Otras respuestas normativas apuntan a ciertos sectores de trabajo en los que hay grandes números de trabajadores migrantes en situación irregular, y suponen el establecimiento de asociaciones entre los ministerios públicos, el sector privado y los sindicatos.<sup>69</sup>

<sup>67</sup> El Organismo se estableció después de un trágico incidente ocurrido en 2003, cuando 20 ciudadanos chinos que trabajaban en la pesca de cangrejos, reclutados a través de esas agencias de contratación (que en esa época funcionaban generalmente sin estar sujetas a ningún tipo de reglamentación), perecieron ahogados cuando trabajaban en aguas marítimas en la parte noroccidental de Inglaterra.

<sup>68</sup> Ley de enmienda de la Ley de migración (Sanciones aplicables a los Empleadores) de 2007. Véase Legislación del Commonwealth de Australia en [http://www.comlaw.gov.au/ComLaw/Legislation/Act1.nsf/0/8CA4BABF172D6AECCA257352002244E5/\\$file/0072007.pdf](http://www.comlaw.gov.au/ComLaw/Legislation/Act1.nsf/0/8CA4BABF172D6AECCA257352002244E5/$file/0072007.pdf).

<sup>69</sup> Por ejemplo, en octubre de 2002, el Ministro de Empleo y Trabajo de Bélgica y la Confederación de la Construcción, una organización de empleadores, firmaron un acuerdo de colaboración para combatir la contratación no autorizada en el sector de la construcción en Bélgica. En virtud de dicho acuerdo, el gobierno inició actividades de supervisión de las actividades no autorizadas en la construcción; los empleadores se comprometieron a llevar a cabo una campaña destinada a ofrecer información a sus miembros y mejorar la concienciación con vistas a promover la transparencia y la publicidad sobre la situación en las zonas de obras de construcción, que incluiría la firma de una "carta de compromiso"; y se propuso el establecimiento de un grupo de trabajo integrado por representantes del gobierno y de los empleadores con la tarea de prevenir el trabajo no autorizado y mejorar las normas de detección. Sin embargo, aunque apoyan el objetivo de impedir el trabajo no autorizado, los sindicatos lamentan el hecho de que han sido excluidos de la iniciativa (Mormont, 2002).



## 8. La Cooperación y la Colaboración

No cabe pensar en la formulación y buena gestión de las políticas sobre la mano de obra extranjera en los países de destino sin la cooperación y colaboración con otros países en los planos bilateral, regional y multilateral, y la creación de una red de asociaciones de colaboración entre los ministerios competentes y las partes interesadas.

En el Capítulo 13 se examina la cooperación internacional en mayor detalle, pero, en resumen, la cooperación y colaboración con otros países ocurren en diversos niveles:

- **Bilateral** – entre los países de destino y de origen para elaborar programas de migración temporal y circular equitativos y facilitar la movilidad de trabajadores migrantes calificados, semicalificados y poco calificados en el marco de acuerdos bilaterales de migración laboral y acuerdos comerciales. Los países de destino también negocian acuerdos bilaterales para asegurar la readmisión de los migrantes irregulares en sus países de origen o de tránsito.
- **Regional** – en el marco de los procesos de cooperación regional, que permiten compartir y examinar información y prácticas eficaces relativas a la movilidad con fines de trabajo y prevenir o reducir la migración irregular, incluidos la trata y el contrabando de personas (especialmente la trata con fines de trabajo forzoso), así como regímenes regionales de carácter más formal que ya aportan un elemento de movilidad laboral, como los regímenes regionales de integración económica (por ejemplo, la UE, la CARICOM y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)), y los Acuerdos Comerciales Regionales (ACR).
- **Multilateral** – en el contexto de negociaciones comerciales globales bajo los auspicios de la Organización Mundial del Comercio (OMC), particularmente el desplazamiento temporal de los proveedores de servicios en el Modo 4 del

AGCS (véanse también los Capítulos 1, 2, 5 y 13) y procesos como el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD) y la Iniciativa de Berna, que dieron como resultado el establecimiento de la *Agenda Internacional para la Gestión de la Migración*, (OIM/Oficina Federal Suiza sobre Migración, 2005); el *Marco multilateral sobre la migración de mano de obra*, de la OIT (OIT, 2006b) aprobado por sus mandantes tripartitos; y la aplicación de acuerdos internacionales para la protección de los derechos humanos y laborales de todas las personas, incluidos los trabajadores migrantes y sus familiares.

Aunque suele considerarse que la formulación de las políticas relativas a la mano de obra extranjera afecta muy de cerca a cuestiones de soberanía en los países de destino y rara vez, o casi nunca, se examinan externamente,<sup>70</sup> hay que analizar el ámbito de esas políticas y sus repercusiones en los países de origen, particularmente cuando hay una considerable presencia de trabajadores migrantes (regulares o irregulares) del país interesado (Crush, 2007). Por otro lado, es difícil pensar en la formulación y aplicación de políticas eficaces, “propicias para el desarrollo” sin la cooperación con los países de origen en, cuando menos, algunos aspectos de la formulación y aplicación de las políticas.<sup>71</sup> Esa colaboración es particularmente crucial en el diseño y la aplicación de programas de migración laboral temporal, un ámbito en el que, como ya se ha señalado, hay una

<sup>70</sup> Sin embargo, en el contexto del desarrollo de un marco legislativo y normativo común en el ámbito de la migración en la UE, los Estados miembros de la UE han acordado informarse mutuamente sobre toda medida aprobada o prevista recientemente en el ámbito de la inmigración nacional que pueda tener una repercusión importante en varios Estados miembros o en la UE en su conjunto. Decisión del Consejo No. 2006/688/EC de 5 de octubre de 2006 relativa al establecimiento de un mecanismo de información mutua sobre las medidas de los Estados miembros en materia de asilo e inmigración, OJ 2006 L 283/40.

<sup>71</sup> De conformidad con Ruhs (2005), los países de destino tienen una cierta obligación de hacer que sus políticas sean “propicias para el desarrollo” debido, en gran medida, a las asimetrías en la reglamentación de la migración laboral internacional (es decir, los países de origen los países de origen tienen relativamente menos oportunidades de reglamentar la emigración – a causa del derecho humano a salir del propio país – que los países de destino).

considerable convergencia de intereses entre los países de destino y de origen (Ruhs, 2005).

La participación de otros interesados directos en la formulación y aplicación de las políticas también es importante. Resulta difícil imaginar la elaboración de programas eficaces de trabajadores migrantes temporales para cubrir situaciones de escasez de mano de obra en ciertos sectores de la economía, sin la colaboración del sector privado y comercial y de los sindicatos que se ocupan de la protección de los intereses de los trabajadores locales y de los trabajadores migrantes que llegan al país. Los agentes de la sociedad civil, como las organizaciones de diásporas, las asociaciones de migrantes y las ONG, también desempeñan una función indispensable en la aplicación de estrategias de integración, dado que esas estrategias sólo pueden aplicarse productivamente al nivel popular. La sociedad civil también puede desempeñar una función en el establecimiento de mecanismos de cooperación con los países de origen para promover la migración circular o la circulación de talento.

## 9. Conclusión

Los cuatro términos o conceptos que probablemente mejor resumen la tarea de formular y gestionar acertadamente las políticas relativas a la mano de obra extranjera en los países de destino, capaces de producir beneficios para todos los países interesados en la movilidad laboral, así como para los propios migrantes, son la transparencia, la amplitud, la flexibilidad y la cooperación y/o la colaboración: **transparencia**, en el sentido de formulación de una declaración consensuada sobre la migración laboral, que defina los objetivos y resultados normativos, y de elaboración de normas y reglamentos claros y prácticos que puedan ser comprendidos por quienes los aplican, por los migrantes a quienes afectan y por el público en general; **amplitud**, en el sentido de reconocer que las políticas eficaces no se ocupan simplemente de la admisión de trabajadores

extranjeros para suplir la escasez de mano de obra, sino que deben guardar una relación más amplia con la situación económica y demográfica en los países de destino y con todo el proceso migratorio, desde la partida hasta el trato debido a los trabajadores migrantes (y sus familiares) en el lugar de trabajo y en la sociedad de acogida, incluidas las políticas para su integración, su retorno y reintegración en el país de origen, así como la posibilidad de una mayor circulación entre sus países de origen y el país de acogida; **flexibilidad**, en el sentido de reconocer que las políticas pueden tener que dar cabida tanto a la migración laboral temporal como a la inmigración de largo plazo o permanente basada en el trabajo y, en ciertos casos, deben servir de puente entre esas corrientes; y el fomento de la **cooperación y la colaboración** con los países en los planos bilateral, regional y mundial, y con otros interesados directos nacionales y extranjeros.

Hay que reconocer que muchas de las respuestas normativas que se proponen en el presente Capítulo no son en absoluto nuevas en sí mismas; pero en conjunto ofrecen una amplia base para un marco normativo coherente, aunque complejo, que si se aplica con prudencia debe contribuir considerablemente a la adecuada formulación y gestión de los programas de trabajo de la mano de obra extranjera en los países de destino.

## REFERENCIAS

### Abella, M.

- 2006 "Policies and Best Practices for Management of Temporary Migration", documento presentado en el International Symposium on International Migration and Development, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División de Población, documento UN/POP/MIG/SYMP/2006/03, 28 a 30 de junio, Turín, [http://www.un.org/esa/population/migration/turin/Symposium\\_Turin\\_files/POP\\_SYMP\\_Abella.pdf](http://www.un.org/esa/population/migration/turin/Symposium_Turin_files/POP_SYMP_Abella.pdf).

### Agencia Rusa de Noticias e Información (Novosti)

- 2006 "Russia loses over \$9 bln/yr from illegal immigration – govt.", Novosti, 3 de noviembre, <http://en.rian.ru/russia/20061103/55351198.html>.

### Agunias, D.A. y K. Newland

- 2007 "Circular Migration and Development: Trends, Policy Routes, and Ways Forward", Migration Policy Institute (MPI) Policy Brief, abril, Washington, D.C., [http://www.migrationpolicy.org/pubs/MigDevPB\\_041807.pdf](http://www.migrationpolicy.org/pubs/MigDevPB_041807.pdf).

### Alemania

- 2001 *Structuring Immigration. Fostering Integration: A Report by the Independent Commission on Migration to Germany*, Chairperson: R. Süßmuth, 4 de julio, Berlín, [http://www.bmi.bund.de/Internet/Content/Common/Anlagen/Broschuere/2001/Structuring\\_Immigration\\_-\\_Fostering\\_Id\\_14626\\_en,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Structuring\\_Immigration\\_-\\_Fostering\\_Id\\_14626\\_en.pdf](http://www.bmi.bund.de/Internet/Content/Common/Anlagen/Broschuere/2001/Structuring_Immigration_-_Fostering_Id_14626_en,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Structuring_Immigration_-_Fostering_Id_14626_en.pdf).

### Alemania, Ministerio Federal del Interior

- 2008 Los trabajadores altamente calificados, Ministerio Federal del Interior, [http://www.zuwanderung.de/cln\\_108/nn\\_1120100/EN/ImmigrationToday/ImmigrationAZ/Functions/AZ\\_catalog.lv2=1123182,lv3=1085844.html](http://www.zuwanderung.de/cln_108/nn_1120100/EN/ImmigrationToday/ImmigrationAZ/Functions/AZ_catalog.lv2=1123182,lv3=1085844.html).

### Apap, J., P. De Bruycker y C. Schmitter

- 2000 "Regularisation of Illegal Aliens in the European Union. Summary Report of a Comparative Study", *European Journal of Migration and Law*, 2(3/4): 263-308.

### Arango, J. y M. Jachimowicz

- 2005 "Regularizing Immigrants in Spain: A New Approach", *Migration Information Source*, MPI, septiembre, Washington, D.C., <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=331>.

### Ardittis, S. y F. Laczko (Eds.)

- 2008 *Assessing the Costs and Impacts of Migration Policy: An International Comparison*, Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Euroasylum, Ginebra y Stockport, Reino Unido.

### Asamblea General de las Naciones Unidas

- 2006 *La Migración Internacional y el Desarrollo*, Informe del Secretario General, Asamblea General de las Naciones Unidas, 60º período de sesiones, Doc. A/60/871, 18 de mayo.

### Australia, Departamento de Inmigración y Ciudadanía (DIAC)

- 2006 *Annual Report 2005-06*, octubre, DIAC, <http://www.immi.gov.au/about/reports/annual/2005-06/pdf.htm>.
- 2007 *Annual Report 2006-07*, noviembre, DIAC, <http://www.immi.gov.au/about/reports/annual/2006-07/pdf.htm>.

### Awad, I.

- 2006 "Determinants of Irregular Labour Migration", documento presentado en el Workshop on Labour Market Impacts of Temporary Foreign Workers: Issues and Considerations, 11<sup>th</sup> International Metropolis Conference on Paths and Crossroads: Moving People, Changing Places, 2 a 6 de octubre, Lisboa, [http://www.ceg.ul.pt/metropolis2006/WorkshopPresentations/HotelContinental/IbrahimAwad\\_metropolis2006.pdf](http://www.ceg.ul.pt/metropolis2006/WorkshopPresentations/HotelContinental/IbrahimAwad_metropolis2006.pdf).

### Banco Mundial

- 2006 *Global Economic Prospects 2006: Economic Implications of Remittances and Migration*, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, Washington, D.C., <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPS/GEPEXT/EXTGEP2006,,menuPK:1026834~pagePK:64167702~piPK:64167676~theSitePK:1026804,00.html>.

- Bijak J., D. Kupiszewska, M. Kupiszewski, K. Saczuk y A. Kicingier**  
2007 "Population and labour force projections for 27 European countries, 2002-2052: impact of international migration on population ageing", *European Journal of Population*, 23(1): 1-31.
- Böhning, W.R.**  
2003 "The Protection of Temporary Migrants by Conventions of the ILO and the UN", documento presentado al International Institute for Labour Studies Workshop on Temporary Migration – Assessment and Practical Proposals for Overcoming Protection Gaps, 18 a 19 de septiembre, OIT, Ginebra, <http://www.ilo.org/public/english/bureau/inst/download/bohning.pdf>.
- Boswell, C., S. Stiller y T. Straubhaar**  
2004 "Forecasting Labour and Skills Shortages: How can Projections Better Inform Labour Migration Policies?", Hamburg Institute of International Economics (HWWA), documento preparado para la Comisión Europea, DG Employment and Social Affairs, julio, [http://ec.europa.eu/employment\\_social/incentive\\_measures/studies/forecast\\_short3.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/incentive_measures/studies/forecast_short3.pdf).
- Brem, M.**  
2006 *Migrant Workers in Canada: A Review of the Canadian Seasonal Agricultural Workers Program*, The North-South Institute, Ottawa, [http://www.nsi-ins.ca/english/pdf/MigrantWorkers\\_Eng\\_Web.pdf](http://www.nsi-ins.ca/english/pdf/MigrantWorkers_Eng_Web.pdf).
- Canadá**  
2006 *How to Hire A Temporary Foreign Worker (TFW): A Guidebook for Employers*, Minister of Public Works and Government Services Canada, <http://www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/TFWguide-e.pdf>.
- Castles, S.**  
2006 "Back to the Future? Can Europe meet its Labour Needs through Temporary Migration?", International Migration Institute (IMI) documento de trabajo No. 1 (2006), Universidad de Oxford, <http://www.imi.ox.ac.uk/pdfs/wp1-backtothefuture.pdf>.
- Comisión Europea**  
2001 *Proposal for a Council Directive concerning the status of third-country nationals who are long-term residents*, COM (2001) 137, 13 de marzo.
- 2005a *Policy Plan on Legal Migration*, COM (2005) 669, 21 de diciembre.
- 2005b *Migration and Development: Some concrete orientations*, COM (2005) 390, 1º de septiembre.
- 2006a *The demographic future of Europe – from challenge to opportunity*, COM (2006), 12 de octubre.
- 2006b *Communication on Policy priorities in the fight against illegal immigration of third-country nationals*, COM (2006) 402, 19 de julio.
- 2006c *Second Annual Report on Migration and Integration*, SEC (2006) 892, 30 de junio.
- 2007 *Communication on circular migration and mobility partnerships between the European Union and third countries*, COM (2007) 248, 16 de mayo.
- Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales**  
2005 *Migration in an Interconnected World: New directions for action*, octubre, SRO Kundig, Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, Ginebra, <http://www.gcim.org/attachements/gcim-complete-report-2005.pdf>.
- Consejo de la Unión Europea**  
2004 *Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy in the European Union*, comunicado de prensa, Doc. 14615/04 (Presse 321), 2618<sup>th</sup> Council Meeting, Justice and Home Affairs, 19 de noviembre, Bruselas.
- Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC)**  
1992 *Observación general núm. 4, Derecho a Vivienda Adecuada (párr. 1) del artículo 11 del Pacto*, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 6º período de sesiones, Doc. E/1992/23, [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(symbol\)/CESCR+General+comment+4.En?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(symbol)/CESCR+General+comment+4.En?OpenDocument).
- 2000 *Observación general núm. 14 (2000), Derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental*, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 22º período de sesiones, Ginebra, 25 de abril a 12 de mayo, documento E/C.12/2000/4, 11 de agosto, [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(symbol\)/E.C.12.2000.4.En](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(symbol)/E.C.12.2000.4.En).

**Corte Interamericana de Derechos Humanos**

- 2003 "Juridical Conditions and Rights of Undocumented Migrants", Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, OC-18/2003 de 17 de septiembre, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_18\\_ing.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_ing.pdf).

**Consejo Nacional Económico y Social (NESC)/OIM**

- 2006 *Managing Migration in Ireland: A Social and Economic Analysis*, septiembre, NESC, Dublín, <http://www.nesc.ie/dynamic/docs/Full%20IOM%20report.pdf>.

**Crush, J.**

- 2007 "South African Immigration Reform", *Crossings*, Proyecto para las Migraciones en el África Meridional (SAMP), enero, 8(1): 1, 3.

**Cholewinski, R.**

- 1997 *Migrant Workers in International Human Rights Law: Their Protection in Countries of Employment*, Clarendon Press, Oxford.
- 2005 *Study on Obstacles to Effective Access of Irregular Migrants to Minimum Social Rights*, Consejo de Europa, Estrasburgo.
- 2007 "The Rights of Migrant Workers" en R. Cholewinski, R. Perruchoud y E. MacDonald (Eds.), *International Migration Law: Developing Paradigms and Key Challenges*, T.M.C. Asser Press, La Haya, 255-274.

**Departamento de Asunto Económicos y Sociales de las Naciones Unidas**

- 2004 *World Economic and Social Survey 2004: International Migration*, Docs. E/2004/75/Rev.1/Add.1, ST/ESA/291/Add.1, Departamento de Asunto Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, Nueva York, <http://www.un.org/esa/policy/wess/wess2004files/part2web/part2web.pdf>.

**Departamento de Ciudadanía e Inmigración del Canadá, (CIC Canadá)**

- 2006 *Facts and Figures. Immigration Overview 2005: Permanent and Temporary Residents*, septiembre, CIC Canadá, Ottawa.

- 2007a *Annual Report to Parliament on Immigration 2007*, Minister of Public Works and Government Services Canada, Ottawa, [http://www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/immigration2007\\_e.pdf](http://www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/immigration2007_e.pdf).

- 2007b *Facts and Figures. Immigration Overview 2006: Permanent and Temporary Residents*, Research and Evaluation Branch, CIC Canadá, Ottawa, <http://www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/facts2006.pdf>.

- 2008 Sitio Web del CIC Canadá, <http://www.cic.gc.ca/english/index.asp>.

**Diálogo sobre la Migración para el África Meridional (MIDSA)**

- 2007 MIDSA Workshop on Human Capital Mobility, Labour and the Millennium Development Goals in Southern Africa, 26-28 de marzo, Cataratas Victoria, Zimbabwe (diversas ponencias).

**Estados Unidos, Departamento de Seguridad Interna, Oficina de Estadísticas de Inmigración**

- 2008 "U.S. Legal Permanent Residents: 2007" (autores K. Jefferys y R. Monger), *Annual Flow Report*, Oficina de Estadísticas de Inmigración, Departamento de Seguridad Interna, marzo, [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/publications/LPR\\_FR\\_2007.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/publications/LPR_FR_2007.pdf).

**Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD)**

- 2007 "Session 1.4. How can circular migration and sustainable return serve as development tools?", Mesa Redonda 1: Human capital development and labor mobility: Maximizing opportunities and minimizing risks, FMMD, documento de antecedentes, 9 a 11 de julio, Bruselas, [http://www.migrationpolicy.org/research/MPI-GlobalForum\\_circularmigration.pdf](http://www.migrationpolicy.org/research/MPI-GlobalForum_circularmigration.pdf).
- 2008 *Informe de la primera reunión del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo*, Bélgica, 9 a 11 de julio, Bruylant, Bruselas.

**Geyer, F.**

- 2007 "Germany's regularisation of November 2006: Committed to an EU immigration policy?", *CEPS Commentary*, 9 de febrero, Centre for European Policy Studies (CEPS), Bruselas, [http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf\\_Germany\\_s\\_regularisation\\_of\\_November\\_2006.pdf](http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf_Germany_s_regularisation_of_November_2006.pdf).

**Hönekopp, E. y H. Mattila**

- 2010 *Permanent or Circular Migration? Policy Choices to Address Demographic Decline and Labour Shortages in Europe*, abril, OIM, Budapest, <http://www.iom.int/jahia/Jahia/cache/offonce/pid/1674?entryId=17844>.

**Irlanda, Department of Enterprise, Trade and Employment (DETE)**

- 2007a *New Economic Migration Arrangements: Main Features*, 24 de enero, DETE, Dublín, <http://www.entemp.ie/labour/workpermits/employmentpermitslaunch.pdf>.
- 2007b *Employment Permits Arrangements: Guide to Work Permits*, enero, DETE, Dublín, <http://www.entemp.ie/publications/labour/2007/guideworkpermits.pdf>.

**Jandl, M.**

- 2003 *"Estimates on the Numbers of Illegal and Smuggled Immigrants in Europe"*, presentación en el Taller 1.6, Eighth International Metropolis Conference on Gaining from Migration - A Global Perspective on Opportunities for Economic and Social Prosperity, 15 a 19 de septiembre, Viena, <http://www.net4you.com/jandl/Metropolis2003.pdf>.

**Landler, M.**

- 2007 *"Germans seek greener pastures abroad"*, *International Herald Tribune*, 5 de febrero, <http://www.ihl.com/articles/2007/02/05/news/germany.php>.

**Martin, P.L.**

- 2003 *Managing Labour Migration: Temporary Worker Programs for the 21<sup>st</sup> Century*, septiembre, Instituto Internacional de Estudios Laborales, OIT, Ginebra, <http://www.ilo.org/public/english/bureau/inst/download/migration3.pdf>.

**Martin, P.L., M. Abella y C. Kuptsch**

- 2006 *Managing Labor Migration in the Twenty-first Century*, Yale University Press, New Haven, CT/Londres.

**Mason, C. y J. Preston**

- 2007 *"Points system for immigration causes problems of its own in Canada"*, *International Herald Tribune*, 27 de junio, <http://www.ihl.com/articles/2007/06/27/europe/canada.php>.

**Migration News**

- 2006 *"Immigrants and Wages, H-1B, Nurses"*, *Migration News*, 12(3) julio, Universidad de California, Davis, [http://ruralwelfare.ucdavis.edu/mn/more.php?id=3202\\_0\\_2\\_0](http://ruralwelfare.ucdavis.edu/mn/more.php?id=3202_0_2_0).

**Migration News Sheet**

- 2006 *"Germany: Plan to encourage skilled workers proves to be a failure"*, *Migration News Sheet* (septiembre): 2, Migration Policy Group (MPG), Bruselas.
- 2007 *"Spain: Government has established a migrant worker quota of 180,000 and is prepared to increase this to 200,000 if necessary"*, (enero): 7, MPG, Bruselas.
- 2008 *"Chancellor recognises chronic shortage of skilled computer specialists but calls on industry to recruit from German labour market"*, *Migration News Sheet* (enero): 7-8, MPG, Bruselas.

**Mormont, M.**

- 2002 *"Agreement on combating illegal working in the construction sector [in Belgium]"*, *European Industrial Relations Observatory on-line* (EIROOnline), <http://www.eurofound.eu.int/eiro/2002/12/inbrief/be0212301n.html>.

**Nueva Zelandia, Estadísticas sobre Inmigración**

- 2008 *R1 – Residence decisions by financial year*, 10 de marzo, <http://www.immigration.govt.nz/NR/rdonlyres/4441CE54-1F96-4C87-B9E3-524BEE486050/0/R1.pdf>.

**Nonnenmacher, S.**

- 2007a *"Overview of Global Trends in Temporary Labour Mobility: A Policy Perspective"*, documento presentado en el Taller Regional sobre la Movilidad Laboral y el Modo 4 (AGCS), organizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Secretaría del Commonwealth y la Secretaría del Foro de las Islas del Pacífico, 9 a 11 de mayo, Nadi, Fiji.
- 2007b *"Free Movement of Persons in the Caribbean Community"* en R. Cholewinski, R. Perruchoud y E. MacDonald (Eds.), *International Migration Law: Developing Paradigms and Key Challenges*, T.M.C. Asser Press, La Haya, 387-401.



**OIM/Oficina Federal Suiza Sobre Migración**

- 2005 *International Agenda for Migration Management*, 16 y 17 de diciembre, OIM/Oficina Federal Suiza Sobre Migración, Ginebra/Berna, <http://www.iom.int/jahia/Jahia/cache/offonce/pid/1674?entryId=8005>.

**Organización Internacional del Trabajo (OIT)**

- 2001 Comité de Libertad Sindical, Caso No. 2121 (23 de marzo), Reclamación presentada por la Unión General de Trabajadores de España (UGT), *Informe No. 327*, Vol. LXXXV, 2002, Serie B, No. 1, <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/libsynd/index.cfm?hdroff=1>.
- 2002 Comité de Libertad Sindical, Caso No. 227 (18 de octubre), Reclamación presentada por la Federación Americana del Trabajo y Congreso de Asociaciones Industriales (AFL-CIO) y la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM), *Informe No. 332*, Vol. LXXXVI, 2003, Serie B, No. 3, <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/libsynd/index.cfm?hdroff=1>.
- 2004 *Towards a Fair Deal for Migrant Workers in the Global Economy*, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 92º período de sesiones, Oficina Internacional del trabajo, Ginebra, <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc92/pdf/rep-vi.pdf>.
- 2006a *Facts on Discrimination against migrants*, septiembre, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, <http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/equality/download/discrimination/factsheet.pdf>.
- 2006b *Marco multilateral sobre la migración de mano de obra: principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, [http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/multilat\\_fw\\_k\\_en.pdf](http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/multilat_fw_k_en.pdf).

**Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)**

- 2004 *Trends in International Migration*, SOPEMI 2003, OCDE, París.
- 2005 *Trends in International Migration*, SOPEMI 2004, OCDE, París.

**Organización Internacional para las Migraciones (OIM)**

- 2005 *Las Migraciones en el Mundo en 2005: Costos y beneficios de la migración internacional*, OIM, Ginebra, <http://www.iom.int/jahia/Jahia/cache/offonce/pid/1674?entryId=932>.
- 2006 *"Integration in Today's Mobile World"*, IOM Policy Brief, julio, Ginebra, [http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy\\_and\\_research/policy\\_documents/policy\\_brief\\_1.pdf](http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/policy_documents/policy_brief_1.pdf).
- 2008 *Addressing the Irregular Employment of Immigrants in the EU*, OIM (a publicarse en breve).

**Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)/OIM/OIT**

- 2006 *Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies in Countries of Origin and Destination*, 23 de mayo, OSCE/OIM/OIT, Viena, <http://www.osce.org/item/19187.html>.
- 2007 *Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies*, Mediterranean edition, 6 de diciembre, OSCE/OIM/OIT, Viena, <http://www.osce.org/item/28725.html>.

**Papademetriou, D.G.**

- 2005 *"The Global Struggle with Illegal Migration: No End in Sight"*, Migration Information Source, septiembre, MPI, Washington, D.C., <http://www.migrationinformation.org/Usfocus/display.cfm?ID=336>.

**Reino Unido, Departamento del Interior**

- 2006 *A Points-Based System: Making Migration Work for Britain*, Cm 6741, marzo, Departamento del Interior, <http://www.homeoffice.gov.uk/documents/command-points-based-migration?view=Binary>.
- 2007 *"New Points Based System To Start In The New Year"*, comunicado de prensa, 18 de abril, Departamento del Interior, <http://press.homeoffice.gov.uk/press-releases/migration-sytem-points>.

**Reino Unido, Departamento del Interior, Dirección de Fronteras**

- 2008 *Immigration Rules* (versión resumida), Dirección de Fronteras del Reino Unido, <http://www.ind.homeoffice.gov.uk/policyandlaw/immigrationlaw/immigrationrules/>.



**República Checa, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales**

- 2005 Proyecto Piloto: Selección de Trabajadores Extranjeros Calificados, <http://www.imigrace.mpsv.cz/?lang=en&article=home>.

**Ruhs, M.**

- 2005 "Designing Viable and Ethical Labour Immigration Policies", en OIM, *World Migration 2005: Costs and Benefits of International Migration*, OIM, Ginebra, 203-220.
- 2006 "The potential of temporary migration programmes in future international migration policy", *International Labour Review*, OIT, 145 (1-2): 7-36.

**Ruhs, M. y P.L. Martin**

- 2006 "Numbers vs. Rights: Trade-offs and Guest Worker Programmes", The Centre on Migration Policy and Society (COMPAS) documento de trabajo No. 40, Universidad de Oxford, <http://www.compas.ox.ac.uk/publications/Working%20papers/WP0640-Ruhs-Martin.pdf>.

**Ryan, B. (Ed.)**

- 2005 *Labour Migration and Employment Rights*, Institute of Employment Rights, Londres.

**Schoenholtz, A.I.**

- 2007 "Anti-Terrorism Laws and the Legal Framework for International Migration" en R. Cholewinski, R. Perruchoud y E. MacDonald (Eds.), *International Migration Law: Developing Paradigms and Key Challenges*, T.M.C. Asser Press, La Haya, 3-27.

**Singapur, Ministerio de Recursos Humanos**

- 2008 Sitio Web del Ministerio de Recursos Humanos, <http://www.mom.gov.sg/publish/momportal/en/home.html>.

**Spencer, S.**

- 2003 "Introduction" en S. Spencer (Ed.), *The Politics of Migration*, Blackwell, Oxford, 1-24.

**Spoonley, P., R. Peace, A. Butcher y D. O'Neill**

- 2005 "Social Cohesion: A Policy and Indicator Framework for Assessing Immigrant and Host Outcomes", *Social Policy Journal of New Zealand* (marzo) (No. 24): 85-110.

**Sriskandarajah, D. y C. Drew**

- 2006 "Brits Abroad: Mapping the Scale and Nature of British Emigration", Institute for Public Policy Research (IPPR), 11 de diciembre, Londres.

**Taran, P., I. McClure y R. Zegers de Beijl**

- 2006 *Challenging Discrimination in Employment: A Summary of Research and a Typology of Measures*, OIT, Ginebra.

**Williams, V.**

- 2007 "Immigration Act 19 of 2004: A summary and review", *Crossings*, SAMP, enero, 8(1): 1, 3.

**Recuadro 11.2 - Diez Formas de Proteger a los Trabajadores Migrantes Indocumentados**
**LeVoy, M. y N. Verbruggen**

- 2005 *Ten Ways to Protect Undocumented Migrant Workers*, PICUM, Bruselas, <http://www.picum.org>.



# LA GESTIÓN DE LA ECUACIÓN DE LA MIGRACIÓN LABORAL Y EL DESARROLLO\*

## CAPÍTULO 12

### 1. Introducción

La migración tiene profundas consecuencias en los países de origen – muchos de ellas beneficiosas y otras un tanto preocupantes.<sup>1</sup> El examen de esas consecuencias es ahora un tema central del debate sobre la globalización: el Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, celebrado bajo los auspicios del Secretario General de las Naciones Unidas, se ocupó de la ecuación de la migración laboral y el desarrollo en septiembre de 2006, y el Foro Mundial sobre la Migración y el Desarrollo (FMMD) siguió ocupándose de esa cuestión en 2007.<sup>2</sup>

En el presente Capítulo se pasa revista a las pruebas en torno a la relación entre la migración laboral y el desarrollo, subrayando los posibles beneficios y riesgos de la migración laboral para el desarrollo, las

funciones y las responsabilidades de los gobiernos de los países de origen y de destino, y a las perspectivas de asociaciones más eficaces para una colaboración más fructífera entre los diversos interesados directos. En la Sección 2 se examina el concepto del ciclo migratorio, es decir, la secuencia de etapas por las que atraviesan muchos de los países de origen de los migrantes. Durante ese ciclo se va modificando la importancia relativa de los diversos canales a través de los cuales la migración afecta al desarrollo. En la Sección 3 se proponen recomendaciones normativas para los gobiernos de los países de destino, alentándolos a considerar sus políticas migratorias desde una óptica de desarrollo, que incluya un replanteamiento de las políticas relativas a la contratación de trabajadores en todos los niveles de aptitudes, y a las remesas. En la Sección 4 se recomiendan innovaciones normativas para los gobiernos de los países de origen; el hecho de vivir con la emigración exige que esos países reconsideren las políticas relativas a la gestión macroeconómica, los recursos humanos, la educación superior, la infraestructura y la cooperación regional. En la Sección 5 se propone la idea de que las asociaciones de promoción de la movilidad entre los países de procedencia y los países de destino son un vehículo para efectuar los cambios normativos necesarios para

\* Autores del presente Capítulo: Louka T. Katseli (Profesor de Economía, Universidad de Atenas) y Jeff Dayton-Johnson (Economista Principal, Centro de Desarrollo de la OCDE, París). El Capítulo es fruto del proyecto del Centro de Desarrollo de la OCDE denominado *Gaining From Migration* (véase Dayton-Johnson et al., 2007), y contó también con las acertadas observaciones de Anna di Mattia (ex Centro de Desarrollo de la OCDE). Durante la etapa de elaboración de este Capítulo, el Profesor Katseli era el Director del Centro de Desarrollo de la OCDE.

<sup>1</sup> “Países de origen” y “países de procedencia” son términos sinónimos, que se utilizan indistintamente en el presente Capítulo.

<sup>2</sup> Para un resumen del FMMD, véase el Recuadro Int. 2.

una mejor gestión de la relación entre la migración laboral y el desarrollo.

Los vínculos entre la migración internacional y el desarrollo son el tema del presente Capítulo, pero no es posible abarcar de manera exhaustiva todos los aspectos de la relación entre la migración laboral y el desarrollo. En consecuencia, se centra en las repercusiones económicas, dejando de lado las dimensiones sociales y culturales de la migración y el desarrollo. Además, dado que el tema central de

*Las Migraciones en el Mundo en 2008* es la movilidad laboral, en el presente Capítulo no se hace gran referencia a las repercusiones de otras corrientes en el desarrollo (por ejemplo, las de los refugiados y los solicitantes de asilo, o las de la migración con fines de reunificación de la familia). En el Recuadro 12.1, de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), se ofrece información sobre la contribución del trabajo de los refugiados al desarrollo de las comunidades de acogida.

### Recuadro 12.1

#### Iniciativas para Mejorar las Contribuciones de los Refugiados al Desarrollo de las Comunidades de Acogida

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), estima que hay alrededor de 15 millones de refugiados en todo el mundo, lo que viene a ser una fracción de los “migrantes” en todo el mundo. Sin embargo, los refugiados no son migrantes en el sentido tradicional de la palabra, ya que se desplazan por motivos apremiantes, no por voluntad propia. El régimen de protección de los refugiados se basa en el reconocimiento por parte de la comunidad internacional de los derechos y las necesidades específicos de los refugiados, así como en la obligación de los Estados de no devolverlos a países en los que su vida o libertad puedan correr peligro.

En los últimos años se ha despertado un profundo interés en el “nexo entre la migración y el desarrollo”, centrado principalmente en la migración laboral y en cuestiones como las repercusiones en el desarrollo que tienen las remesas, la fuga de talento, las inversiones de la diáspora en los países de origen y la migración laboral circular entre los países de origen y de destino. Entre esas cuestiones, las remesas y la fuga de talento también están adquiriendo importancia en el contexto de los refugiados.

Hay cada vez más pruebas que indican que los refugiados y los solicitantes de asilo, especialmente en los países industrializados, remiten sumas considerables de dinero a sus familiares y a la comunidad de los países de origen, así como a refugiados en otros países de asilo. Esas remesas han sido de gran ayuda para aliviar las consecuencias de las reducciones y los bloqueos de la prestación de asistencia para algunos refugiados, especialmente en África. Las remesas también permiten que los miembros de la familia se queden en el país de origen o en los países del primer asilo, en lugar de verse obligados a trasladarse al extranjero para ganarse la vida. El ACNUR, por lo tanto, apoya los esfuerzos que se despliegan en el marco del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, el Banco Mundial y otros agentes, para reducir los costos de transacción de las remesas y fortalecer sus repercusiones en la reducción de la pobreza y la promoción del desarrollo.

Con respecto a la cuestión de la fuga de talento, todas las poblaciones de refugiados incluyen personas cuyo talento podría y debería aprovecharse, tanto en los países de asilo como en los países de origen, si es que deciden retornar. En ese contexto, el ACNUR lleva a cabo actividades para alentar a los Estados a cerciorarse de que los refugiados no sean excluidos, ni sufran discriminación en los mercados laborales nacionales, y que las calificaciones y credenciales profesionales que poseen sean reconocidas en los países de asilo.

Aunque hay una opinión cada vez más difundida en el sentido de que los migrantes contribuyen a la prosperidad de sus países de acogida, ese reconocimiento no siempre se hace extensivo a los refugiados. En realidad, se les considera una amenaza para la seguridad nacional y un sector que agota los recursos públicos y obstaculiza el desarrollo local. En consecuencia, generalmente se imponen grandes limitaciones a su derecho al trabajo remunerado u otras actividades económicas. Las estrictas políticas sobre campamentos que aplican algunos países obligan a los refugiados a depender de la asistencia humanitaria internacional.

El ACNUR ha intentado contrarrestar esas percepciones y políticas negativas destacando el hecho de que los refugiados pueden llegar a convertirse en “agentes del desarrollo” en sus países de asilo ya que dan impulso a la producción, colman lagunas en el mercado laboral y crean nuevas oportunidades de comercio y negocios, lo que también les permite contribuir a reconstruir la economía al retornar a sus países de origen.

El ACNUR y sus colaboradores promueven activamente la autonomía y la creación de medios de subsistencia para los refugiados. Se les brinda, así, la oportunidad de llevar una vida provista de sentido y dignidad durante el exilio, y se les prepara para un mejor futuro una vez alcanzada una solución duradera. La promoción de la autonomía y la creación de medios de subsistencia también contribuyen a reducir los riesgos en la protección de los refugiados, particularmente de ciertos grupos, como las mujeres y los jóvenes, puesto que dependerán menos de los demás para su propia subsistencia y, en consecuencia, serán menos vulnerables a la explotación y el abuso.

Las iniciativas más eficaces para promover la autonomía y la creación de medios de subsistencia han incluido la plena participación de los gobiernos y la creación de sólidas alianzas con la comunidad para el desarrollo, incluidas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, las instituciones financieras internacionales, las ONG y grupos de la sociedad civil, así como donantes. Esas asociaciones son de vital importancia para asegurar la integración de dichas iniciativas en los planes locales de desarrollo y, por lo tanto, para asegurar también su carácter sostenible.

Bajo el rubro general de Asistencia al Desarrollo para los Refugiados, esas iniciativas se han aplicado junto con la asistencia basada en la comunidad para mejorar, por ejemplo, la infraestructura local física y social (construcción de escuelas, clínicas, caminos, puentes, pozos y actividades semejantes). Todo ello ha contribuido al desarrollo socioeconómico de comunidades de acogida generalmente aisladas y marginadas, citándose a continuación algunos ejemplos.

#### **Caso 1: Los beneficios de la apicultura en Uganda**

La organización nacional encargada de promover el aumento de la producción local de miel en Uganda también ha desarrollado mercados en Europa; sin embargo, como el volumen de la producción de miel no bastaba para atender a la demanda, la organización decidió aumentar la producción nacional y mejorar la calidad para ponerla a la altura de las normas internacionales. En colaboración con el ACNUR, la organización logró que se incorporara al proyecto una zona en la que habitaban tanto nacionales como refugiados. Esas actividades se tradujeron en la aplicación de mejores técnicas de apicultura y en la manufactura local de colmenares y ropa de protección para los apicultores. Al cabo de pocos años, la organización nacional había mejorado la producción de miel y encontrado un socio local, con cuya ayuda fue posible ampliar la cobertura del mercado. La mayor producción y mejor calidad de la miel permitieron generar mayores ingresos, tanto para los refugiados como para la comunidad de acogida.

#### **Caso 2: Mejora de la producción de hortalizas en Tanzania**

Antes de la llegada de los refugiados provenientes de Rwanda, la agricultura no era un sector con un buen nivel de desarrollo en la región occidental de Tanzania, pero con la llegada de los rwandeses fue posible introducir muy pronto algunos cambios útiles. Al ser agricultores que habían tenido que sacar el mejor partido posible de sus pequeñas parcelas en su país, sabían cómo maximizar la producción y la productividad. Aunque no eran propietarios de las parcelas, muchos trabajaban para agricultores de Tanzania. Al cabo de pocas temporadas, el volumen, la variedad y la calidad de los productos en los mercados locales habían aumentado espectacularmente. No sólo mejoró el nivel de vida, tanto de los habitantes locales como de los refugiados, sino que la economía local también mejoró grandemente. Los tejados de esteras fueron reemplazados poco a poco por techos fabricados con planchas metálicas. Cuando llegó el momento de que los refugiados rwandeses regresaran a sus hogares, el Comisionado del Distrito admitió que era un duro golpe para la economía local, pero las mejores aptitudes agrícolas que habían logrado introducir quedaban allí para ayudar a alcanzar nuevos adelantos.

#### **Caso 3: Impulso a la economía local en Zambia**

Entre 2003 y 2004, alrededor de 120.000 refugiados y miembros de la población local obtuvieron préstamos para producción de alimentos, que permitieron lograr un considerable aumento en la zona de terrenos cultivados, que pasaron de una media de

dos hectáreas por familia a 2,5 hectáreas. Gracias a los préstamos y a su arduo trabajo, los refugiados y la población de acogida pudieron producir suficiente cantidad de alimentos para el consumo interno y para la venta. No sólo la comunidad pasó a ser económicamente independiente, sino que sus ingresos se triplicaron. Vendieron un total de 564 toneladas métricas de maíz al Programa Mundial de Alimentos y reinvertieron las utilidades para seguir aumentando la producción de maíz. Por primera vez, la comunidad local de acogida y los refugiados eran **proveedores** de alimentos, en lugar de **beneficiarios** de la ayuda para alimentos.

*Fuente: ACNUR.*

## 2. El Ciclo Migratorio<sup>3</sup>

¿Promoverá la migración el crecimiento económico en el país de origen de los migrantes? Al nivel macroeconómico más básico, el equilibrio de la ecuación de la migración y el desarrollo depende de la fuerza relativa de tres efectos: 1) las repercusiones de la movilidad laboral en la oferta de mano de obra interna y, en particular, la oferta de determinados tipos de mano de obra; 2) las repercusiones de la migración en la productividad de la economía nacional; y 3) las repercusiones de las corrientes de remesas. El efecto neto de la migración laboral en el crecimiento económico en cualquier momento dado es la suma de esos efectos, algunos de ellos positivos y otros negativos.

Por último, el equilibrio de esos efectos para un determinado país –es decir, su efecto en la tasa de crecimiento económico– en un momento dado, dependerá de que ese país esté situado dentro de un “ciclo migratorio”, que se resume en el Cuadro 12.1 *infra*, en el que figura un bosquejo de una especie de historia genérica de la experiencia de emigración de un país, desde la partida inicial de los trabajadores hasta su eventual retorno.

Aún cuando la migración tiene una repercusión positiva en el crecimiento, puede que no siempre esté acompañada de una reducción de la pobreza. Por ejemplo, si los beneficios de la migración fluyen

hacia las familias situadas en la parte media del espectro de distribución de los ingresos, más bien que hacia los miembros más pobres de la sociedad, que sería el caso cuando las clases medias o altas tienen una mayor tendencia a emigrar, la reducción de la pobreza puede ser modesta o inclusive igual a cero.

El ciclo migratorio puede describirse brevemente como sigue:

### Cuadro 12.1:

#### La Ecuación de la Migración y el Desarrollo Durante el Ciclo Migratorio

	Oferta de Mano de Obra	Productividad	Remesas	Crecimiento	Pobreza
Etapa					
Salida	-	-	0/-	0/-	+
Ajuste	-/0	?	0/+	0/-	+/0
Fortalecimiento	0	+	+	+	-
Establecimiento de redes	0	+	+/0	+	-
Retorno	+	?	-	?	?

*Fuente: OCDE (2007: 54).*

Cuando los trabajadores salen por primera vez de una economía, en la etapa de **salida**, es posible que se produzca una reducción de la oferta de mano de obra en la economía nacional y, por lo tanto, un descenso de la producción. Sin embargo, en muchos países de origen hay elevadas tasas de desempleo, e infratutilización de la mano de obra o de los migrantes

<sup>3</sup> El ciclo migratorio se examina con más amplitud en OCDE (2007); Katseli, Lucas y Xenogiani (2006a) señalan referencias a la literatura de investigación pertinente.

internos disponibles en calidad de sustitutos, de modo que el riesgo de un descenso considerable de los resultados económicos no siempre es grave. En el caso de la emigración de personas calificadas, cabe esperar un descenso de la productividad, a menos que las aptitudes de esos trabajadores en realidad no se utilicen, o se utilicen muy poco en sus ocupaciones en los países de origen.

Conforme avanza la migración, se va disponiendo de más información sobre las oportunidades de trabajo en los países de destino, lo que reduce los costos relacionados con la información y las transacciones migratorias. Todo ello alienta a un mayor número de familias, tal vez con ingresos más bajos que la oleada inicial de migrantes, a utilizar la emigración como estrategia de subsistencia. Además, la posibilidad de emigrar también podría alentar a los que se quedan detrás a invertir en la adquisición de aptitudes para, a su vez, salir del país en busca de mejores oportunidades en el extranjero (por ejemplo, para realizar estudios de enfermería). A esas alturas, la economía del país de origen inicia el **ajuste** a la migración, que puede asumir la forma de una mayor participación en la fuerza laboral, ya que las mujeres, por ejemplo, ingresan al mercado laboral. El ajuste suele llevar a la reestructuración de la economía, incluida la mecanización de la agricultura, o a una mayor inversión en otros sectores, incluida la acumulación de capital humano. Sin embargo, la emigración en gran escala de trabajadores calificados puede resultar desastrosa si con ello el país queda sin una masa crítica de capital humano y sin posibilidades de suplirla.

Aunque la reunificación familiar de los emigrantes puede continuar en el país de destino durante la etapa de **fortalecimiento** institucional, en algún momento se estabilizan las corrientes laborales internacionales. Es decir, las corrientes de emigración siguen siendo importantes, pero dejan de crecer año tras año. Asimismo, a medida que mejora la situación económica de los emigrantes en los países de destino,

disponen también de más capacidad para enviar dinero a sus hogares. La actividad económica en los países de origen es mayor conforme aumentan las remesas de los migrantes y se obtienen los beneficios de la reestructuración económica y la acumulación de capital humano durante la etapa de ajuste. La magnitud de las corrientes de remesas, y la forma en que se utilicen, dependen de las condiciones del mercado financiero y de las características de los propios migrantes. Las remesas aumentan el consumo en primer lugar, especialmente de alimentos y otros productos básicos. También se utilizan con frecuencia para financiar mejoras en términos de vivienda y condiciones de vida, y para sufragar los gastos de la educación de los hijos.

Durante la etapa de consolidación, el crecimiento tiende a aumentar y la pobreza a disminuir. En principio, el crecimiento económico se promueve a través de todos los canales que se señalan en el Cuadro 12.1. Las corrientes migratorias estabilizadoras reducen la presión en la oferta de mano de obra, mientras que los ajustes económicos y la inversión de las remesas en capital físico y humano favorecen una mayor productividad. La reducción continua del costo de la migración (en términos de información y procedimientos administrativos), mientras tanto, da lugar a cambios en la composición y las características de las familias con miembros migrantes. En esas condiciones, las familias más pobres pueden permitirse la posibilidad de enviar a uno de sus miembros al extranjero, y las remesas que se reciben en el hogar ayudan a reducir la pobreza absoluta y las desigualdades.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Los datos empíricos son más sólidos en el caso de las repercusiones de la migración en la reducción de la pobreza que en el crecimiento; para datos sobre la reducción de la pobreza, véanse los datos empíricos comparativos sobre los países, que proporcionan Adams y Page (2005), o el exhaustivo resumen de la situación en América Latina de Fajnzylber y López (2007). Los efectos del crecimiento serán difíciles de detectar, en parte porque las repercusiones de la migración estarán localizadas sólo en determinadas comunidades (en las que las encuestas de familias aportan información sobre la reducción de la pobreza), y no serán de un volumen suficientemente grande como para afectar el PIB.



En la etapa de consolidación puede registrarse también una reducción de la competitividad de las exportaciones locales. Se trata del denominado “síndrome holandés”, que ocurre por dos razones cuando menos. La entrada masiva de divisas a modo de remesas de los migrantes da lugar a la subida de la moneda local o, si los tipos de cambio son fijos, a una reducción del costo de las mercancías importadas.<sup>5</sup> En segundo lugar, las familias de los migrantes generalmente utilizan sus ingresos más elevados para adquirir una mayor cantidad de bienes no sujetos al comercio, como numerosos productos de consumo, y para efectuar mejoras en sus viviendas. El aumento de la demanda de esos bienes producirá una subida de los precios y una mayor reducción del tipo de cambio de la moneda local a medida que las remesas ocasionan el aumento de su abastecimiento local. Otra consecuencia de una subida del tipo de cambio de la moneda local es que las exportaciones se hacen más costosas, lo que penaliza a la industria de exportación del país, ya que los consumidores extranjeros tienen que pagar más por las exportaciones provenientes del país de origen.

Durante la etapa del **establecimiento de redes**, los migrantes están más integrados en el país de destino y forman redes entre las comunidades transnacionales; el proceso de reunificación de la familia prácticamente ha concluido, y surge una segunda generación de migrantes en el país de destino. La creación de asociaciones del país de origen en el país de destino mejora la comunicación entre los dos países y promueve el establecimiento de vínculos económicos; también surgen otros medios de mejorar la comunicación entre los países de destino y los países de origen. Con el correr del tiempo, los migrantes pueden aprovechar su conocimiento de los mercados de ambos países y, en consecuencia,

llegar a ser eficaces intermediarios del comercio y la inversión.

La recepción constante de remesas en la economía local da lugar a más consumo e inversión en el país de origen. La acumulación de capital humano es estimulada, en parte, por las corrientes de remesas y los mayores incentivos para el progreso personal que ofrece la posibilidad de emigrar. Todos esos fenómenos impulsan la productividad en los países de origen. Aunque el crecimiento puede estar acompañado de una reducción de la pobreza absoluta, los cambios en la distribución de los ingresos y de la riqueza dependerán, en gran medida, de quiénes son los que emigran y de qué modo se utilizan las remesas. El crecimiento por sí solo no garantiza la reducción de las desigualdades.

En la mayoría de los casos, cuando llega la etapa del **retorno**, la emigración ya ha contribuido a que el migrante adquiera aptitudes, y al desarrollo y crecimiento económico del país de origen. En consecuencia, el país de origen puede empezar a experimentar cierta escasez de mano de obra, especialmente en algunos sectores del mercado laboral en que se requiere un bajo nivel de calificación, que puede entonces remediarse a través de la migración interna o de la migración laboral proveniente de países vecinos. El retorno de anteriores emigrantes puede también coincidir con ese tipo de migración laboral de personas poco calificadas y contribuir, por lo tanto, a la oferta de mano de obra local. Junto con el aumento del número de personas que retornan, puede registrarse una reducción de la cuantía de las transferencias de remesas. Independientemente de su lugar de residencia original, las personas que retornan por lo general prefieren establecerse en las ciudades, lo que aumenta la presión en los mercados laborales urbanos, mientras que los recién llegados de países vecinos son más flexibles y usualmente se establecen en lugares en los que hay escasez de mano de obra, encontrando empleo como trabajadores agrícolas en las zonas rurales o como trabajadores domésticos.

<sup>5</sup> Se trata del denominado “síndrome holandés”, que debe su nombre a un fenómeno similar que afectó a la economía de los Países Bajos en el decenio de 1970, cuando el aumento de los precios del gas natural – un importante producto de exportación de los Países Bajos – dio lugar a la subida del tipo de cambio, reduciendo la competitividad de otras exportaciones.

Que el crecimiento sea impulsado, o amortiguado en esta etapa, depende del grado en que los migrantes complementen o “desplacen” la fuerza laboral local, del tipo de competencias que aporten los migrantes que retornan, y de la flexibilidad del mercado laboral. Cuando los mercados regionales están más integrados, las corrientes de trabajadores migrantes de temporada o por contrata facilitan la creación de redes económicas y sociales que dan lugar a externalidades positivas en el comercio y la inversión con los países vecinos.

Las repercusiones del ciclo migratorio en las economías y las sociedades de los países de origen y de acogida difieren dependiendo de las características y condiciones socioeconómicas de que se trate, y son distintas de un país a otro. Algunas etapas pueden no tener lugar o nunca alcanzarse en una determinada experiencia migratoria, y la duración de ciertas etapas puede ser muy distinta dentro de los propios ciclos migratorios, así como entre los países. La lección más importante es que el efecto neto de la migración en el desarrollo de un país depende de la etapa en particular de su historia migratoria. En términos generales, el efecto en el crecimiento puede tornarse más positivo con el correr del tiempo.

### 3. La Gestión de la Ecuación de la Migración Laboral y el Desarrollo: La Función que Desempeñan los Países de Destino

El examen conjunto de las políticas de cooperación para la migración y el desarrollo, en un marco institucional adecuadamente estructurado, puede ser la base de auténticas asociaciones de colaboración para la migración y el desarrollo entre los países de origen y de destino, y también entre los países de tránsito, si procede. Esas asociaciones deben aprovechar toda la gama de beneficios de la cooperación– y los costos de la no cooperación– con el fin de realizar una mejor tarea de gestión de la movilidad laboral. Con ello no se da por sentado que las políticas migratorias no necesiten tener en

cuenta otras importantes inquietudes normativas nacionales, incluidos el trabajo, la protección social, la seguridad o la cohesión social; tampoco supone que las prioridades normativas nacionales tengan que ceder el paso a los objetivos de desarrollo de los países asociados. Más bien, el examen conjunto de las cuestiones del ámbito de la migración y el desarrollo, incluida la ayuda para el desarrollo, podría facilitar la formulación de políticas y simplificar los problemas en relativos a las ventajas comparativas (por ejemplo, entre la ayuda para el desarrollo con fines de fortalecimiento institucional y la contratación de trabajadores calificados).

La asistencia para el desarrollo puede ayudar a resolver algunas de las dificultades que plantea la migración laboral internacional, particularmente a través de la mejora de la capacidad de los países de origen para adaptarse eficazmente a la emigración, mediante el apoyo a la infraestructura de desarrollo, la mejora de los sistemas de educación y salud, los proyectos conjuntos de desarrollo, o el apoyo a planes bien concebidos de becas y formación, entre otras cosas. No obstante, hay que señalar también lo que **no** cabe esperar de la ayuda: algunos observadores sugieren, por ejemplo, que la ayuda sea utilizada por los donantes del Comité de Ayuda para el Desarrollo de la OCDE para frenar o controlar la inmigración. Esa recomendación está fuera de lugar por una serie de razones. En primer lugar, los vínculos entre la ayuda y el crecimiento son débiles e, inclusive si la ayuda promueve el crecimiento, eso no significa que el resultado será necesariamente una disminución de la migración.<sup>6</sup> En realidad, lo contrario podría ser cierto: conforme aumentan los ingresos en un país en desarrollo, las familias que inicialmente no

<sup>6</sup> El análisis moderno de los efectos de la ayuda, bastante pesimista y empírico, empieza con un informe del Banco Mundial *Assessing Aid* (1998), que señala que la ayuda promueve el crecimiento, pero sólo en entornos normativos adecuados. Incluso esta modesta conclusión fue cuestionada en las subsiguientes investigaciones, que señalaron que no era suficientemente sólida desde un punto de vista econométrico. Los autores principales de la investigación del Banco Mundial examinaron las críticas y ofrecieron una respuesta en Burnside y Dollar (2004).

podían permitirse el costo de la migración optan por desplazarse, un fenómeno al que se hace referencia como “inversión de la curva migratoria”.<sup>7</sup>

En segundo lugar, la utilización de la ayuda para el desarrollo como elemento de negociación para asegurar la cooperación en el control de la migración irregular, como a veces se sugiere, puede estar plagada de problemas –sobre todo, porque los países de ingresos bajos y medios, con limitados recursos, tendrían por lo menos las mismas dificultades para hacer cumplir los controles de emigración en fronteras que los países de destino para hacer cumplir los controles de inmigración en fronteras. Por último, el principal objetivo de la ayuda para el desarrollo es, y debe seguir siendo, la erradicación de la pobreza. La Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) no debe utilizarse para servir el doble propósito de reducir la pobreza y controlar la migración. Dado el porcentaje tan reducido de migración de trabajadores poco calificados a la Unión Europea (UE) provenientes, por ejemplo, de los países menos adelantados, la reorientación de la asistencia para el desarrollo hacia los países con ingresos medios y un elevado nivel de migración, para influir en sus patrones migratorios, sería una medida contraria al objetivo de erradicar la pobreza más abyecta.<sup>8</sup>

### 3.1 Examen de las Políticas Migratorias a Través de una Óptica de Desarrollo

Con el fin de mejorar la gestión de la migración y maximizar las repercusiones positivas de la migración, los países de destino deben ocuparse de las repercusiones en el desarrollo de sus políticas de

contratación y admisión, así como de las políticas de cooperación para el desarrollo y del grado de movilización y canalización de las remesas hacia usos productivos.

#### a) Medios de combatir la fuga de talento

Muchos países desarrollados tienen programas que facilitan la entrada de **migrantes altamente calificados**. En efecto, la competencia a escala mundial para atraer a los mejores y más brillantes se está intensificando (véase el Capítulo 2). Las dificultades a causa de la pérdida de personal clave, como los trabajadores del ámbito de la salud y los educadores, y el gasto público por concepto de formación de los posibles emigrantes pueden ser muy reales.<sup>9</sup> Naturalmente, en principio, una diáspora integrada por personas con un alto nivel de instrucción podría aportar beneficios al país de origen –pero las pruebas al respecto siguen siendo poco sólidas y se refieren más a los países de renta media alta, que están en mejor situación para aprovechar las tecnologías transferidas del extranjero y las nuevas aptitudes de los miembros de la diáspora que retornan. Entre tanto, cuanto más pobre sea el país, tanto más probable será que se sienta la pérdida de las personas con un alto nivel de instrucción que emigran a los países industrializados. ¿De qué modo se puede influir en esas tendencias para mejorar los beneficios —la ganancia de competencias— y al mismo tiempo reducir los costos?

Es poco probable que los países desarrollados reduzcan sus actividades para atraer migrantes altamente calificados. No obstante, las innovaciones normativas pueden contribuir a mitigar algunos de los riesgos para los países en desarrollo.

En primer lugar, los planes innovadores en materia de migración circular –incluidos los permisos de trabajo

<sup>7</sup> Con respecto a la “inversión de la curva migratoria”, véanse Faini y Venturini (1993), Hatton y Williamson (1998, 2002), Stark y Taylor, (1991) y Vogler y Rotte, (2000), entre otros. En la primera página del *Informe sobre desarrollo humano, México 2006-2007* (PNUD, 2007) se propone una variación de la teoría de la “inversión de la curva migratoria”, ofreciendo un índice de la intensidad migratoria frente al índice de desarrollo humano en varios cientos de municipios mexicanos.

<sup>8</sup> Cogneau y Gubert (2005) demuestran que las tasas de emigración son mucho mayores en los países en desarrollo de ingresos medios que en los países de ingresos bajos. Véase también Dayton-Johnson y Katseli (2006b).

<sup>9</sup> Para un análisis de las pruebas relativas a las pérdidas y posibles beneficios de la migración de personas calificadas, véase Katseli, Lucas y Xenogiani (2006a y 2006b).

flexibles, de múltiple aplicación y plurianuales—podrían ayudar a gestionar con más eficacia las corrientes migratorias y evitar graves situaciones de déficit en la prestación de servicios públicos, como la atención de la salud o la educación, en particular. Podrían también ampliarse para incluir contratos laborales de duración fija plurianuales, o la formación de profesionales durante un determinado período de tiempo en los países de destino desarrollados. Esos planes también podrían destinarse a los estudiantes y postgraduados de países en desarrollo. De conformidad con las condiciones de esos acuerdos, el país de origen se podría comprometer a mejorar y modernizar su sistema de prestación de servicios sociales, como los relativos a la educación o la salud, con el apoyo, si fuera necesario, del país de destino. Se podrían incluir, asimismo, medidas para asegurar la adecuada formación del personal, y el despliegue y reabastecimiento de personal para mantener el servicio social en el nivel deseado. Por otro lado, la migración circular de las personas altamente calificadas significa, asimismo, que habrá un mayor acceso a sus competencias en el país de origen durante el proceso y que mejorará la capacidad local a través de la transferencia de la tecnología y los conocimientos técnicos adquiridos por esos migrantes durante sus actividades profesionales en el extranjero.

También cabría considerar otras medidas para limitar las repercusiones negativas en los países de origen. Los países de destino deben continuar elaborando directrices para la contratación de trabajadores altamente calificados de los países en desarrollo. En ese contexto, hay que tener presente que las restricciones en materia de contratación impuestas por los empleadores del sector público no han contribuido a limitar la migración de trabajadores del sector de la atención de la salud. Es probable, asimismo, que de poco sirva el hecho de exhortar a los empleadores del sector privado a aplicar prácticas de contratación éticas. Sin embargo, puede ser conveniente aplicar directrices internacionalmente

acordadas<sup>10</sup>, que podrían ser un punto de referencia para que las organizaciones de la sociedad civil, los nacionales y los gobiernos de los países de destino y de origen evalúen la práctica en los países de destino. Ese tipo de presión entre iguales puede ayudar, por ejemplo, a evitar situaciones de crisis inminente en los sistemas de atención de la salud de los países en desarrollo.

## b) Organización de la contratación de migrantes poco calificados y semicalificados

Los países desarrollados no suelen tener un gran interés en los **migrantes poco calificados y semicalificados**, a pesar de los beneficios mutuos que pueden derivarse de su movilidad (véase el Capítulo 3) y de las importantes ventajas para muchos países de destino, que pueden remediar la escasez de mano de obra en determinados sectores, como la agricultura, la construcción y los servicios domésticos, en los que los nacionales están menos dispuestos a trabajar. Con respecto a los países de origen, la migración de trabajadores poco calificados y semicalificados suele tener una mayor repercusión en la reducción de la pobreza que la emigración de profesionales.<sup>11</sup> Ello obedece a tres razones. En primer lugar, esos trabajadores provienen de familias y comunidades de ingresos bajos, por lo cual la migración les ofrece beneficios más directos. En segundo lugar, su salida del mercado laboral del país de origen crea oportunidades para otros trabajadores poco calificados y semicalificados. Por último, los migrantes poco calificados y semicalificados tienden a remitir un mayor porcentaje de sus ingresos que los profesionales altamente calificados, especialmente si han dejado a sus familiares en sus países.

La mayoría de los países de destino se ocupan de

<sup>10</sup> Véase, por ejemplo, el Código de Conducta del Commonwealth para la Contratación Internacional de Trabajadores de la Salud, [http://www.thecommonwealth.org/shared\\_asp\\_files/uploadedfiles/%7B7BDD970B-53AE-441D-81DB-1B64C37E992A%7D\\_CommonwealthCodeofPractice.pdf](http://www.thecommonwealth.org/shared_asp_files/uploadedfiles/%7B7BDD970B-53AE-441D-81DB-1B64C37E992A%7D_CommonwealthCodeofPractice.pdf).

<sup>11</sup> Véase Katseli, Lucas y Xenogiani (2006a) para un examen de las pruebas.

la migración de trabajadores poco calificados y semicalificados a través de programas de migración laboral temporal y circular. Sin embargo, cuando los trabajadores se integran en las sociedades de acogida de los países de destino, generalmente existen razones válidas para ofrecerles la oportunidad de permanecer en el país (véase también el Capítulo 11). Los trabajadores temporales que demuestran su capacidad e intención de permanecer en el mercado laboral, de acatar las normas, de aprender el idioma local y de cumplir otros requisitos razonables, podrían acoger con agrado la oportunidad de “graduarse” para recibir el estatuto “permanente”. En el contexto de ese “plan de incentivos graduales”, los visados para trabajadores temporales pasarían a ser, formalmente, lo que generalmente ya son en la práctica para quienes deciden tratarlos como tales –visados de “transición” o visados provisionales de inmigración permanente. Si bien esa opción es generalmente más viable hoy para los trabajadores altamente calificados que para los migrantes en general, esos planes de incentivos graduales podrían,

en principio, aplicarse a los migrantes en todos los niveles de competencias.

Los planes bilaterales entre los países de origen y de destino para promover la migración de trabajadores poco calificados y semicalificados pueden mejorar las repercusiones de la migración en el desarrollo de los países de origen (véase el Recuadro 12.2).<sup>12</sup> La contratación de migrantes temporales o circulares en el contexto de tales asociaciones también podría ser un medio eficaz de abordar la migración irregular. El trabajo de temporada o temporal en el marco de contratos plurianuales para determinadas ocupaciones (por ejemplo en la agricultura), o la prestación de servicios, y el establecimiento de criterios claros para el retorno y el subsiguiente reingreso, podrían mejorar considerablemente los incentivos para que los migrantes optaran por los canales de admisión por la vía regular y respetaran los contratos de duración fija.

<sup>12</sup> Véanse también los Capítulos 11 y 13.

## Recuadro 12.2

### Mauricio: ¿Hacia un Milagro de la Migración?

Gracias a los favorables resultados económicos alcanzados en Mauricio desde el decenio de 1970, el país ha dejado de ser un país de origen de la migración laboral organizada. En su lugar, especialmente desde el decenio de 1990, Mauricio es país de destino de miles de trabajadores extranjeros empleados en diversos sectores de la economía, incluidas las Zonas de Elaboración para la Exportación. Sin embargo, recientemente, al expirar el Acuerdo Multifibras, instrumento basado en una estructura de acuerdos bilaterales o medidas unilaterales, que estableció un sistema de cuotas destinado a proteger la manufactura de prendas de vestir y textiles en los países desarrollados, facilitando el acceso para los países en desarrollo, Mauricio tuvo que efectuar reducciones laborales que afectaron a miles de trabajadores textiles. Además, en septiembre de 2009 llegará a su fin el protocolo sobre el azúcar de la UE, y Mauricio ya no disfrutará de los precios preferenciales para ese producto por encima del precio del mercado mundial, por lo que deberá reformar su industria azucarera, lo que a su vez significará grandes reducciones en los puestos de trabajo. Se estima que como consecuencia de esas dos medidas se perderán alrededor de 12.000 puestos de trabajo, principalmente de bajo nivel de calificación, en los próximos tres años.

Por lo tanto, las autoridades locales están tratando de encontrar los medios de revivir la economía y reintegrar a los trabajadores en el mercado laboral, bien sea en el país o en el extranjero. Para ello, el gobierno tiene que resolver una serie de dificultades: una tasa de desempleo que actualmente es del 9,1 por ciento, una elevada tasa de desempleo entre las mujeres (actualmente del 16,5 por ciento, es decir, tres veces superior a la que corresponde a los hombres), y el hecho de que las mujeres, que representan la gran mayoría de la población en situación de desempleo, generalmente tienen un bajo nivel de aptitudes; así como una situación de desigualdad en las competencias disponibles.

El enfoque de gestión de la migración que se aplica actualmente abarca dos aspectos. En primer lugar, el gobierno desea desarrollar oportunidades de migración circular para los desempleados. Con el fin de lograr una correlación adecuada del perfil y la oferta de trabajadores locales para los cuales existe demanda, las autoridades de Mauricio están centrando su atención en varios sectores fundamentales de la economía, en particular los integrados por las personas que se ocupan de la atención de otras personas y las enfermeras (en respuesta a la creciente demanda que genera una población en envejecimiento en muchos países de destino); el trabajo agrícola de temporada, en particular en España, Francia, Grecia y Portugal; y el agroprocesamiento y la manufactura para las personas que han salido del sector de los textiles. En segundo lugar, las autoridades están procurando movilizar a la diáspora mauriciana a través de soluciones creativas para encauzar sus recursos intelectuales y financieros con vistas a facilitar su retorno al país de modo que contribuyan al desarrollo nacional. Uno de los enfoques consiste en alentar a la diáspora a contribuir a los nuevos sectores en crecimiento identificados, que incluyen la tecnología de la información y las comunicaciones (TIC), y los centros turísticos y de pesca de productos marinos, entre varias otras opciones propuestas.

Alentar el retorno de los trabajadores no es una tarea fácil, especialmente si las personas ya están cerca de la edad de jubilación. Sin embargo, Mauricio es un país conocido por haber superado obstáculos y situaciones de adversidad: en 1961, James Meade, galardonado con el Premio Nobel de Economía, informó que Mauricio tenía por delante un futuro sombrío. País dependiente del monocultivo de caña de azúcar, sujeto a conmociones de tipo climático y de precios, que enfrentaba posibilidades de exceso de población, con una composición multiétnica y grandes desigualdades de ingresos, había sufrido, además, conflictos políticos. Y, no obstante, en el transcurso de un decenio el país superó esas sombrías predicciones, diversificando su economía y promoviendo la inversión externa. En África, esta pequeña isla de la región sudoccidental del Océano Índico se ha convertido en el “milagro de Mauricio”.

Al igual que en el decenio de 1970, cuando Mauricio pudo dar un vuelco a su suerte, nuevamente parece que podrá convertir algunas de sus actuales desventajas en claras ventajas en el mercado laboral internacional. Mauricio tiene una población vibrante y multicultural, que habla tanto francés como inglés, y el idioma criollo local; se practican varias religiones, entre ellas el hinduismo, el cristianismo, el islamismo y el budismo. Todos esos factores ayudan a facilitar la integración en las comunidades de acogida. Los mauricianos también se enorgullecen de su capacidad de adaptación, que se pone de manifiesto en los 200.000 miembros de la diáspora de Mauricio.

Aparte de esas ventajas naturales, el Gobierno de Mauricio tiene gran interés también en aplicar su propia orientación política y ha establecido un “Programa de Empoderamiento”, encaminado a reducir rápidamente el desempleo, identificando y apoyando nuevas posibilidades de trabajo, readiestrando al personal y efectuando inversiones. El Programa de Empoderamiento ha recibido una asignación de cinco mil millones de rupias (aproximadamente 180 millones de dólares) para los primeros cinco años, destinados a dar inicio a los diversos componentes del programa.

A través de un proyecto del Fondo 1035 de la OIM<sup>1</sup>, se prestó asistencia al Gobierno de Mauricio para el desarrollo de una estrategia de trabajo en el extranjero, que se tradujo en el establecimiento de un subcomité sobre la migración circular en el marco del Programa de Empoderamiento. Desde mayo de 2007, y principalmente con el objeto de abordar el problema del desempleo, ese subcomité ha celebrado reuniones para determinar las condiciones necesarias para que los trabajadores mauricianos realicen trabajos temporales de corta duración en el extranjero que les permitan adquirir aptitudes y ahorrar dinero para retornar y establecer pequeños negocios o invertir en otras actividades económicas. La colocación a modo experimental de los primeros trabajadores migrantes en el extranjero empezó en 2008. ¿Será éste, tal vez, el inicio de un nuevo “milagro de la migración”?

**Nota:**

<sup>1</sup> El Fondo 1035 de la OIM ofrece apoyo especial a los Estados Miembros en desarrollo de la OIM y a los Estados Miembros con economías en transición para la formulación y aplicación de proyectos conjuntos de la OIM y los gobiernos destinados a determinados ámbitos de la gestión de la migración.

**Fuente:** Elizabeth Warn, *Especialista en Migración Laboral, Migración Laboral y Facilitada, OIM, Ginebra.*

Los planes regionales entre los países en desarrollo también merecen atención. Habría que considerar la formulación de políticas para facilitar la integración transfronteriza de los mercados regionales a través de una mejor infraestructura y de políticas adecuadas en materia de visados, incluida tal vez la introducción de pasaportes regionales. Esa propuesta se apoya en las pruebas que indican que una gran parte de la migración de trabajadores poco calificados (y sobre todo de refugiados) es de carácter intrarregional, y que la migración de los trabajadores poco calificados ofrece las mayores posibilidades en lo que se refiere al alivio de la pobreza.

### c) La movilización y el encauzamiento de las remesas para el desarrollo

Las remesas que envían los migrantes a sus familiares y amigos en sus países de origen son un importante motor del desarrollo, particularmente a medida que el ciclo migratorio de un país avanza hacia la etapa del

fortalecimiento institucional,<sup>13</sup> aunque la evaluación de las repercusiones económicas de la migración y las remesas plantea una serie de dificultades (véase el Recuadro 12.3). La cuantía real de las remesas de los migrantes dependerá de las condiciones económicas y financieras de los países de origen y de destino, de la composición de las corrientes migratorias y de las condiciones en que se efectúe la admisión de los migrantes en el país de acogida, por lo que, en parte, depende de las políticas de admisión de los países desarrollados. Los efectos en favor de los pobres, que se asocian a las remesas, son mucho más acentuados en el caso de la migración de personas poco calificadas que en el de la migración de personas altamente calificadas, especialmente si los migrantes altamente calificados se establecen de manera permanente en el extranjero con sus familiares. Los migrantes poco calificados tienden a remitir un mayor porcentaje de sus ingresos y a enviar sus ahorros a sus familiares de escasos recursos, que por lo general permanecen en el país de origen.

<sup>13</sup> Véase Katseli, Lucas y Xenogiani (2006a) para un examen de las pruebas relativas a las repercusiones de las remesas en el desarrollo y los efectos multiplicadores.

## Recuadro 12.3

### Las Dificultades para Evaluar las Repercusiones Económicas de la Migración y las Remesas

El rápido crecimiento de las transferencias de remesas ha incrementado el interés en las repercusiones económicas de la migración y las remesas en los países en desarrollo beneficiarios.

Con frecuencia se supone que las familias beneficiarias tienden a gastar el íntegro de las remesas, o una gran parte, en artículos de consumo, y que el hecho de no efectuar gastos importantes en la mejora del capital humano, es decir, en educación y formación, o en el inicio de actividades empresariales, podría generar o perpetuar un ciclo de dependencia en vez de una situación de autonomía y crecimiento económico.

Sin embargo, para tener un panorama más realista y detallado de las repercusiones de las remesas en las comunidades beneficiarias, es necesario examinar una serie de factores:

- **La fungibilidad del dinero:** Las remesas son una fuente adicional de ingresos para la mayoría de las familias y, aunque pueden gastarse en bienes de consumo o festivales y otras celebraciones tradicionales, de todos modos incrementan los ingresos a disposición de las familias y les permiten diversificar los gastos, con inclusión de una mejor nutrición lo que, a su vez, mejora la salud y el bienestar. Por lo tanto, el centrarse únicamente en los “gastos en artículos de consumo” no ofrece un cuadro completo de la situación ni permite medir las verdaderas repercusiones económicas de las remesas.



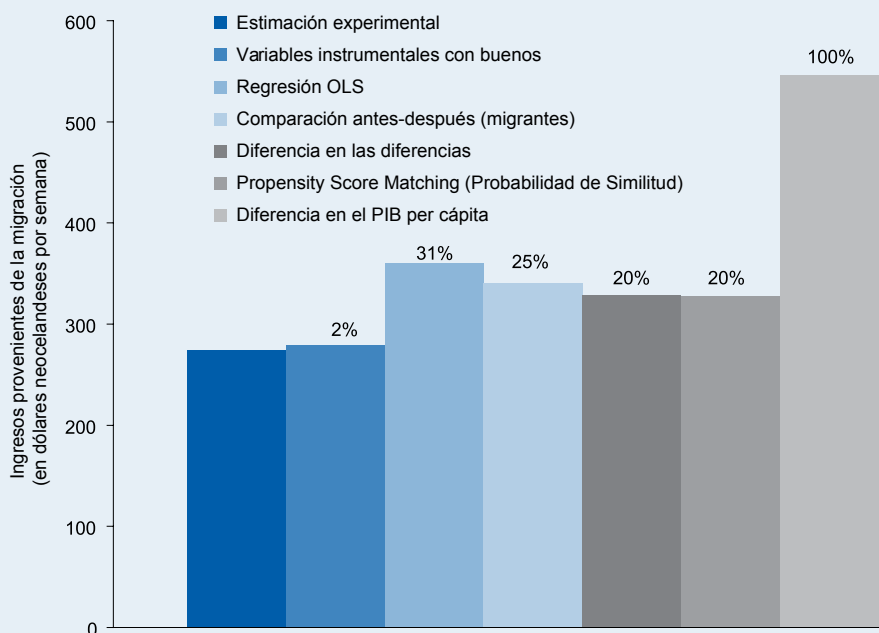
- **La autoselección con respecto a la decisión de emigrar:** La simple comparación de los resultados que corresponden a las familias con y sin miembros migrantes, o que reciben o no reciben remesas, induce a error, ya que las personas que en realidad emigran no son una muestra aleatoria de la población, sino más bien una muestra “autoseleccionada”, tanto por razones observables como no observables. Muchas de las razones en que se apoya el deseo de trabajar en el extranjero guardan estrecha relación con los verdaderos resultados que se utilizan para evaluar las repercusiones de la movilidad laboral. Por ejemplo, progenitores de escasos recursos, para quienes la educación puede ser un aspecto de muchísimo valor, podrían enviar a un migrante al extranjero con el propósito de que ganara dinero para pagar los gastos de estudios, y alentarían a sus hijos a asistir a la escuela. En consecuencia, si se observa que los hijos de las familias que reciben remesas son los que por lo general asisten a la escuela, esa situación podría reflejar las diferencias entre las familias con respecto al grado en que valoran la educación, y no solamente el efecto de la recepción de remesas.
- **La causalidad inversa:** Tanto la migración como las remesas pueden ser impulsadas por intereses específicos, más bien que ser la causa de resultados observados. Por ejemplo, si las remesas se envían en respuesta al mal estado de salud de un miembro de la familia, en determinado momento podría afirmarse que las familias que reciben remesas no gozan de tan buena salud como las familias que no reciben remesas. Eso no significa, en modo alguno, que recibir remesas sea un factor negativo para la salud.

La consecuencia de esas dificultades es que la estimación de los efectos económicos de la migración exige comparar la situación de una familia en la que hay un migrante con la situación no observada en la que se habría encontrado la familia si ese miembro no hubiera emigrado. Hay diversos métodos econométricos para aproximarse a esta última situación. En un estudio único en su género, McKenzie, Gibson y Stillman (2006) evalúan el grado de eficiencia de esos distintos métodos a través de una lotería de migración que se utiliza en Tonga para seleccionar a las personas que solicitan autorización para trabajar en Nueva Zelanda. La comparación de los ganadores de esta lotería (los que emigran) con los perdedores (los que se quedan en Tonga) revela una ganancia de ingresos derivados de la migración de 274 dólares de Nueva Zelanda por semana, que es sólo la mitad de lo que sugeriría la diferencia en el PIB per cápita. En el Gráfico 12.1, que figura a continuación, se comparan los resultados de una serie de factores de estimación no experimentales frente a esta modalidad de cálculo. La utilización de una variable instrumental eficaz arroja resultados que se aproximan a las estimaciones experimentales, mientras que los otros métodos no experimentales sobrevaloran los beneficios de la migración en un 20 por ciento o más, lo que sugiere que los migrantes en ese estudio tienen una mayor capacidad no observada que los no migrantes.

La aplicación minuciosa de una variable instrumental permite, por lo tanto, obtener una evaluación razonablemente precisa de las repercusiones generales de la migración en resultados tales como la escolaridad, la salud de los niños, la pobreza y la desigualdad, así como la propiedad de establecimientos comerciales. Sin embargo, no se puede considerar que la mayoría de esos efectos se deban sencillamente a las remesas. La principal diferencia entre las remesas y otras fuentes de ingresos de la familia es que la recepción de remesas suele estar acompañada de la ausencia de un miembro de la familia, lo que a su vez afecta los resultados en materia de desarrollo. La ausencia de uno o ambos progenitores puede tener una serie de distintas repercusiones directas, en los hijos, en espósa o cónyuge que queda solo, o en los abuelos (véase también el Recuadro 6.1). Asimismo, los miembros ausentes de la familia pueden transferir ideas y conocimientos, además de dinero; la migración de un miembro de la familia puede aumentar la propensión de otros miembros de la familia a emigrar en el futuro y, en función del elemento de anticipación, afecta ya sus decisiones en esos momentos.

**Gráfico 12.1:**

**Comparación de las Estimaciones de los Ingresos Provenientes de la Migración Laboral a Nueva Zelandia proveniente de Tonga, Utilizando Distintos Métodos de Estimación**



*Estimaciones tomadas de McKenzie, Gibson y Stillman (2006). Los porcentajes representan el grado en que se han sobrestimado los ingresos en comparación con la estimación experimental.*

Separar las repercusiones de las remesas de todas las demás repercusiones de la migración plantea la doble dificultad de la autoselección y el carácter endógeno a que se ha hecho referencia anteriormente. Es preciso identificar las razones exógenas para explicar no solamente por qué emigran los miembros de una familia y no los de otras, sino también por qué algunos migrantes envían más remesas que otros. Prácticamente ningún estudio de la literatura sobre el tema lo hace. Por otro lado, desde una perspectiva de política, no es claro que efectivamente se requiera ese tipo de ejercicio. Las remesas son recursos privados que las familias deben estar en libertad de gastar de la manera que deseen. Las políticas encaminadas a reducir el costo de las transferencias de remesas o promover inversiones en los países de origen no deben basarse en la manera en que las familias decidan gastar sus ingresos.

Por el contrario, es precisamente con respecto a algunos de los efectos de la migración no relacionados con las remesas, como los efectos de la ausencia de los progenitores o del padre en los hijos o en la madre que queda sola como cabeza de familia, que la elaboración de intervenciones normativas adecuadas depende de manera crítica de la correcta comprensión de las repercusiones de la migración y de la superación de los obstáculos de tipo metodológico para la evaluación de esas repercusiones.

**Fuente:** Banco Mundial

La cuantía estimada de las remesas (calculadas en 2007 en 318.000 millones de dólares en todo el mundo, con 240.000 millones de dólares destinados a los países en desarrollo –Ratha et al., 2007), está subestimada con toda probabilidad. Las remesas generalmente se

transfieren a través de canales informales en lugar de hacerse a través de instituciones establecidas. El costo de la transferencia del dinero sigue siendo muy elevado para los migrantes de muchos países desarrollados, fluctuando entre el cinco y el 15 por

ciento del monto de la transferencia, con grandes diferencias entre los países. Por ejemplo, el costo de las remesas entre Europa y África Occidental es 10

veces mayor que entre los Estados Unidos y Filipinas (cuadro 12.2).

### Cuadro 12.2:

#### Costo Aproximado del Envío de una Remesa de 200 Dólares (Porcentaje del Principal)

	Principales operadores de transferencias financieras <sup>1</sup>	Bancos	Otros	Hawala
Bélgica a Nigeria <sup>2</sup>	12	6	9,8	—
Bélgica al Senegal <sup>2</sup>	10	—	6,4	—
Región Administrativa Especial de Hong Kong a Filipinas	4,5	—	—	—
Nueva Zelandia a Tonga (300 dólares)	12	3	8,8	—
Rusia a Ucrania	4	3	2,5	1-2
Sudáfrica a Mozambique	—	1	—	—
Arabia Saudita al Pakistán	3,6	0,4	—	—
Emiratos Árabes Unidos a la India	5,5	5,2	2,3	1-2
Reino Unido a la India	11	6	—	—
Reino Unido a Filipinas	—	0,4-0,5	—	—
Estados Unidos a Colombia	—	17	10	—
Estados Unidos a México	5	3	4,7	—
Estados Unidos a Filipinas	1,2-2,0	0,4-1,8	—	—

#### Notas:

Las cifras no incluyen los gastos por la conversión de monedas.

<sup>1</sup> Operadores de transferencias financieras.

<sup>2</sup> Banco Mundial, encuesta sobre las diásporas africanas en Bélgica.

— Datos no disponibles.

**Fuente:** Adaptado del Banco Mundial (2006: Cuadro 6.1, pág. 137).

Los gobiernos y los bancos de los países de origen y de destino podrían adoptar medidas concertadas para reducir los costos de las transferencias a través de los canales regulares, y para hacer extensivos los servicios financieros a las comunidades rurales de escasos recursos. Esas medidas podrían facilitar la canalización de las remesas hacia las comunidades pobres. La participación de los migrantes y asociaciones de migrantes en ese tipo de planes aumentaría la presión para el establecimiento de servicios adecuados, lo que, a su vez, aumentaría el volumen de la transferencia de remesas. Las redes de migrantes desempeñan una importante función en lo que se refiere a facilitar las remesas y promover su utilización como instrumento para el desarrollo; sirven como grupos de presión para mejorar el acceso

a los servicios financieros para los migrantes, tanto en el país de destino como en el país de origen. También contribuyen al acopio y la difusión de información sobre los canales disponibles para la transferencia de sus ahorros a sus familiares en sus países de origen.

La posibilidad de que las repercusiones positivas de las remesas pasen del nivel de la familia a toda la economía depende, en gran medida, de la eficacia con que funcionen los mercados nacionales. Si los mercados están bien integrados, el aumento del ingreso a escala local puede dar lugar al incremento de los intercambios económicos con otras comunidades, con efectos positivos en el crecimiento y la creación de empleo. Por lo tanto, la disponibilidad de la infraestructura necesaria

(por ejemplo, infraestructura de transporte) es un requisito previo indispensable para la difusión de los beneficios entre las regiones. La asistencia para el desarrollo destinada al fortalecimiento institucional y al desarrollo de infraestructura en el contexto de estrategias de desarrollo nacional puede mejorar notablemente las repercusiones positivas de las remesas en el desarrollo.

### 3.2 La Coherencia de las Políticas para una Gestión más Eficaz

Muchos de los factores que afectan la ecuación de la migración laboral y el desarrollo comprenden dos o más esferas normativas, incluidas las políticas relativas a la migración y el desarrollo, pero también a la agricultura, el comercio, el medio ambiente y la seguridad. Las posibilidades de que la migración internacional contribuya al desarrollo económico son mayores si las consideraciones relativas a la migración, el comercio, las inversiones y la asistencia para el desarrollo se abordan de manera conjunta en los planos nacional, regional y mundial (Dayton-Johnson y Katseli, 2006a; Katseli, Lucas y Xenogiani, 2006b).

Las políticas comerciales que aplican los países desarrollados deben formularse teniendo muy en cuenta sus repercusiones en la movilidad laboral. La posibilidad de exportar productos que hacen uso intensivo de mano de obra poco calificada es una estrategia de crítica importancia para un crecimiento acelerado en los países de origen, y una de las razones principales para la apertura del comercio. La expansión de esas industrias de exportación podría, inclusive, moderar la presión migratoria, ya que algunos trabajadores pueden optar por trabajar en las industrias de exportación en vez de emigrar. Sin embargo, esas estrategias de crecimiento se complican a causa de las políticas comerciales de los países desarrollados. Por ejemplo, las subvenciones a la agricultura que aplican muchos de los países industrializados, y ocasionan la baja de los precios

mundiales de los productos agrícolas<sup>14</sup>, afectan las condiciones de vida en los países que son exportadores de cultivos comerciales, aumentando posiblemente la presión en favor de la migración. Aunque los efectos de esas políticas en los posibles migrantes varían, tanto en los propios países en desarrollo como entre ellos, ese ejemplo ilustra el hecho de que durante la formulación de las políticas migratorias deben tenerse en cuenta las repercusiones de las políticas de comercio, migración y desarrollo de los países desarrollados en determinados países en desarrollo de renta media y baja.

Entre tanto, un nuevo programa sobre la seguridad y desarrollo sería una oportunidad de explorar las muchas interrelaciones entre el desarrollo, la migración y la seguridad –vínculos que se dejaron de lado a raíz de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 contra los Estados Unidos (Katseli, 2006). Un nuevo programa de ese tipo requiere una amplia definición del concepto de seguridad. “Seguridad” ciertamente incluye la seguridad contra ataques terroristas, pero también la seguridad contra una clase más amplia de conmociones negativas que hacen que las personas de escasos recursos sean vulnerables. Las políticas y los programas podrían tener como objetivo explícito las distintas fuentes de inseguridad<sup>15</sup> que suelen dar lugar a que las personas emigren, y que también obstaculizan el desarrollo. Las estrategias de prevención, mitigación y manejo de riesgos deben incorporarse con anterioridad a la formulación de las políticas en los países de origen; en ese ámbito, asimismo, la asistencia para el desarrollo puede ser un elemento útil. La mejora del acceso a la tierra y el agua, el apoyo a los programas de extensión agrícola e infraestructura de riego, y la promoción del fortalecimiento institucional, así como la modernización de los sistemas de títulos

<sup>14</sup> Véanse Verdier y Suwa-Eisenmann (2006) y Xenogiani (2006) para una exposición más amplia de estas cuestiones.

<sup>15</sup> Cuatro fuentes próximas de inseguridad son la incapacidad de acceso a activos de importancia estratégica, el acceso a los alimentos u otros bienes, una gran inestabilidad del mercado y el fracaso de los marcos institucionales (Katseli, 2006).

de propiedad de tierras y de reglamentación al respecto son sólo algunos ejemplos de las prioridades normativas que pueden mejorar considerablemente la seguridad en los países de origen y eliminar el deseo de trasladarse a otro lugar.

La vinculación entre las políticas de cooperación para la migración y el desarrollo en los planos nacional, regional o internacional exigirá una considerable labor de replanteamiento de los actuales parámetros institucionales para abordar la verdadera segmentación de las competencias normativas entre los ministerios y diversas instituciones y organizaciones.<sup>16</sup>

A escala nacional, las iniciativas interministeriales pueden promover la coordinación de las políticas sobre el desarrollo y la migración. El proyecto de ley de 2003 del Gobierno de Suecia, que compromete a varios ministerios a aplicar una mayor coherencia política en relación con las medidas que afectan el desarrollo, a través de la presentación de informes anuales al Parlamento, es tal vez la iniciativa institucional más ambiciosa (Suecia, 2003).

#### 4. La Gestión de la Ecuación de la Migración Laboral y el Desarrollo: La Función que Desempeñan los Países de Origen

Las repercusiones de la movilidad laboral internacional en el desarrollo dependen no sólo de las políticas que aplican los países de acogida o de las decisiones que toman los migrantes, sino también de la capacidad de los países de origen para adaptarse

eficazmente a la emigración. Esa capacidad depende, a su vez, de la activa participación de los propios migrantes –consultas, cooperación y coordinación con los migrantes y sus diversas organizaciones– así como de las instituciones y políticas de sus países de origen, y se puede fortalecer con el apoyo de los países de destino.

En los países donde la emigración es una característica prominente, las estrategias nacionales de desarrollo (en particular los “documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP)”) <sup>17</sup> deben prestar la debida atención a la dimensión migratoria en sus procesos de formulación de políticas, e incluirla en sus políticas macroeconómicas, de gestión de recursos humanos, de educación, de inversión en infraestructura, y en las iniciativas regionales (incluidas las iniciativas Sur-Sur).

#### 4.1 Políticas Macroeconómicas

Las consecuencias presupuestarias de la emigración en gran escala y de las remesas pueden ser profundas y, en consecuencia, justifican su reconocimiento explícito en las estrategias nacionales de reducción de la pobreza. En primer lugar, cuando los migrantes –en particular los altamente calificados– salen del país, se registra una disminución en los ingresos fiscales proyectados. Por ello, es preciso considerar con detenimiento otros mecanismos para aumentar los ingresos fiscales y evitar un déficit presupuestario. Asimismo, cuando empiezan a ingresar las remesas es necesario evitar la apreciación del tipo de cambio real mediante una cuidadosa gestión de los tipos de

<sup>16</sup> En la Unión Europea se está llevando a cabo una importante labor en relación con una mayor coherencia en la formulación de las políticas. En diciembre de 2004, el Consejo de la UE pidió que continuara el fortalecimiento de la coherencia política en favor del desarrollo: “haciendo un uso más amplio y sistemático de los mecanismos de consulta existentes y de los procedimientos de evaluación de las repercusiones para examinar todas las políticas pertinentes en cuanto a sus efectos en los países en desarrollo” (Comisión Europea, 2005: 18). De particular importancia es el “Consenso Europeo sobre Desarrollo”, de diciembre de 2005, que pide explícitamente a la Comisión y a los Estados miembros que velen por la coherencia de las políticas en favor del desarrollo (Comisión Europea, 2006).

<sup>17</sup> Los DELP, de conformidad con el sitio Web del Banco Mundial, son “documentos promovidos y redactados por los países, que constituyen la base de la asistencia que proporcionan el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, y del alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados.. Los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza describen las políticas y programas macroeconómicos, estructurales y sociales de un país para la promoción del crecimiento. Ofrecen un resumen de los objetivos, políticas y medidas que aplica el país para la lucha contra la pobreza. Los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza deben ser promovidos por los países, tener carácter amplio, estar orientados hacia las asociaciones y ser de naturaleza participatoria”.

cambio. La emigración también puede dar lugar a una modificación de las prioridades de los gastos. Puede que sea necesario reorientar los recursos hacia los sistemas de prestación de servicios públicos y sociales debilitados por la pérdida de personal calificado (por ejemplo, atención de la salud, educación) o hacia servicios para los hijos y cónyuges a cargo o progenitores de edad avanzada que no reciben ayuda del miembro migrante ausente de la familia. Sin embargo, esos planes pueden tener el inconveniente efecto secundario de debilitar la responsabilidad personal y la intención de los migrantes que envían remesas de continuar ofreciendo ayuda a sus familiares en el país de origen, o de reducir ese apoyo con el tiempo. En consecuencia, en la formulación de los programas de reorientación de recursos (como los gastos en servicios sociales para prestar ayuda a las familias de escasos recursos) se debe tener en cuenta la posibilidad de que el envío de remesas se reduzca al existir opciones de financiamiento público. Algunos gobiernos ofrecen aportaciones de igual valor que las remesas para promover el envío de las remesas.<sup>18</sup> Sin embargo, ese tipo de aportaciones tiende a dirigirse a comunidades que ya están relativamente bien dotadas de recursos gracias a las remesas que reciben, y a dejar de lado a comunidades más necesitadas, que no reciben los beneficios de las remesas de los migrantes.

## 4.2 La Gestión de los Recursos Humanos

La gestión de los recursos humanos (véase también el Capítulo 10), incluidas las políticas laborales, debe tener en cuenta, asimismo, los efectos corrientes y proyectados de la migración en los mercados laborales nacionales. La elaboración de incentivos adecuados en relación con los cargos del sector público (o de las empresas del sector privado contratadas para trabajar en el sector público) es de fundamental importancia. Esos incentivos incluyen no sólo una remuneración aceptable sino también instalaciones adecuadas y

condiciones de trabajo apropiadas. Cuando existen inquietudes con respecto a la pérdida de personal clave y a la resultante falta de capacidad para la prestación de servicios básicos (como los de atención de la salud o de educación), la asignación eficaz del personal disponible se convierte en un asunto de enorme importancia. La adscripción de personal a determinados puestos rara vez es una opción eficaz o viable. En su lugar, deben ofrecerse incentivos para asegurar la participación en la fuerza laboral de quienes poseen las aptitudes necesarias, el trabajo en ocupaciones que hagan uso de esas competencias específicas, y la ubicación en aquellas regiones en las que exista la mayor demanda de esas aptitudes. Hay ejemplos de programas que han demostrado su eficacia para atraer a los estudiantes a las comunidades rurales, o incorporar actividades de alivio de la pobreza como parte de su formación. Por ejemplo, Sudáfrica está aplicando el servicio obligatorio en la comunidad para los trabajadores del ámbito de la salud, en un intento de resolver los problemas del acceso regional a los servicios de atención de la salud (Lucas, 2006). En Australia, el Canadá y los Estados Unidos hay programas que moderan las restricciones que se aplican a los trabajadores extranjeros del sector de la salud que estén dispuestos a trabajar en las zonas rurales (Clemens, 2007). El programa Progreso, de México, tiene por objeto motivar a los médicos recién graduados a prestar servicios en las clínicas de las zonas rurales (Levy, 2006).

## 4.3 El Financiamiento de la Educación Superior

Si la principal preocupación de un determinado país es la pérdida de los recursos públicos que se han invertido en la educación de los emigrantes altamente calificados, los encargados de la formulación de políticas deben considerar la posibilidad de reestructurar los métodos de financiación de la educación superior en lugar de seguir subvencionando a los países de destino desarrollados. Los programas que ofrecen préstamos a estudiantes, en vez de subvenciones directas,

<sup>18</sup> El programa *Tres por uno* en el Estado de Zacatecas, México, es uno de los ejemplos más celebrados; véase Iskander (2005).

tienen grandes posibilidades de recuperar los gastos de la formación. Esos programas de préstamos se podrían combinar con la condonación de la deuda de quienes realizan labores previamente definidas en el país de origen, como el trabajo en la esfera de la atención de la salud, la enseñanza en las zonas rurales o el servicio público en términos más generales. Es importante que la formulación de ese tipo de programas no tenga como efecto disuadir a los hijos de familias de bajos ingresos de continuar su educación; cabría examinar la posibilidad de aplicar un elemento de subvención basado en la comprobación de los medios de vida. Además, habría que explorar mecanismos de reembolso de los intereses y el principal mientras el migrante se encuentra en el extranjero. Las posibilidades incluyen acuerdos bilaterales con los países de acogida y la intermediación de los sectores bancarios de ambos países. Los encargados de la formulación de políticas deben estar atentos a los incentivos que ofrecen los sujetos de los estudios para que se les ofrezca apoyo en el sector de la educación pública superior y la formación. Las personas que poseen determinadas especializaciones (como la medicina) tienen un acceso relativamente fácil al mercado laboral mundial; los que tienen formación en esferas más estrechamente relacionadas con las necesidades del sector de las personas pobres de un país en desarrollo (como los agrónomos) pueden tener menos oportunidades de viajar y trabajar en el extranjero. La especialización y la formación profesional en esferas con gran demanda en los países en desarrollo deben alentarse a través de incentivos adecuados que incluyan, cuando proceda, programas de becas y de trabajo temporal en países desarrollados. Las estancias temporales en el extranjero con fines de formación adicional o de trabajo pueden ser un importante incentivo para que otros hagan lo mismo, con lo cual aumenta la disponibilidad de expertos en esos ámbitos especializados. A través de programas de becas o formación, las universidades e instituciones de formación de los países desarrollados pueden apoyar también la especialización de los estudiantes internacionales en esas esferas.

Varios países en desarrollo tienen programas para promover el retorno de sus diásporas altamente calificadas y de los estudiantes que se encuentran en el extranjero. El ofrecimiento de bonificaciones salariales, desgravaciones fiscales y atractivas instalaciones para investigación puede resultar sumamente costoso, crear resentimiento entre los que se quedan en el país de origen, y hacer más atractiva la idea de trasladarse al extranjero para aprovechar esos beneficios llegado el momento del retorno. De todos modos, conviene, cuando menos, eliminar cualquier medida disuasoria del retorno. Entre los principales ejemplos de medidas disuasorias figuran la falta de progreso en los puestos del sector público sobre la base de la experiencia adquirida en el extranjero, o la dificultad para ello, y la imposibilidad de transferir las prestaciones de jubilación y seguridad social al país de origen tras el retorno. Algunos migrantes internacionales que retornan deciden disfrutar de sus ahorros en el extranjero y se acogen a la jubilación anticipada. Otros deciden ingresar nuevamente en el mercado laboral o trabajar por cuenta propia. Los excesivos requisitos reglamentarios o los derechos de propiedad de tierras definidos con escaso rigor pueden limitar las actividades comerciales. La existencia de líneas de crédito para iniciar empresas puede reducir las barreras para el trabajo independiente de los trabajadores que retornan. El acceso a la información sobre las realidades de esas empresas comerciales y sobre las líneas de créditos existentes también puede ser importante; es común el fracaso comercial entre los migrantes que retornan con insuficiente experiencia administrativa. La difusión de ese tipo de información hace que el retorno sea una opción más atractiva, y también puede servir de estímulo para la economía nacional y disminuir, en consecuencia, la presión hacia la emigración.

#### 4.4 Infraestructura

Una política óptima en materia de infraestructura bien podría tener que enmendarse si se produce una emigración en gran escala. Es necesario elaborar planes de inversión en infraestructura pública dadas



las repercusiones demográficas de las corrientes migratorias. ¿De qué comunidades y regiones salen los migrantes? ¿Hay familiares en esas corrientes migratorias, o los niños y otros familiares, que se quedan en el lugar de origen? ¿Dónde se establecen los migrantes que retornan? Las respuestas a esas preguntas tienen repercusiones en la infraestructura para el desarrollo. Si, por ejemplo, un importante número de migrantes abandona las zonas rurales y luego se establece en zonas urbanas al retornar (tal vez con migración interna de familiares que se reúnen con ellos), podría ser necesario reajustar el equilibrio de las inversiones deseadas en los contextos rurales frente a los contextos urbanos.

Dado que los migrantes internacionales tienden a provenir de regiones muy concretas de sus respectivos países, alentar la migración interna de sustitución puede dar lugar a que las repercusiones negativas de la pérdida de trabajadores a causa de la emigración se conviertan en una oportunidad para que otros obtengan un lugar en el mercado laboral y aseguren sus medios de subsistencia. Por lo tanto, la eliminación de los obstáculos para la migración interna (véase el Capítulo 7) puede contribuir a una mayor distribución de los beneficios indirectos de la emigración proveniente de determinadas regiones. Una mejor infraestructura y la supresión de las barreras a la migración interna, si se incorporan adecuadamente en las estrategias de desarrollo nacional, pueden mejorar la capacidad del país de origen para adaptarse a la migración y sacar partido del efecto en cascada. Entre los ejemplos cabría citar la supresión de los requisitos en materia de concesión de licencias para realizar actividades en el sector estructurado, o el acceso a programas de obras públicas en otras regiones del país.

#### 4.5 Iniciativas Regionales y carácter “Sur-Sur”

Para muchos países en desarrollo, los lugares de destino predominantes de sus trabajadores migrantes poco calificados o semicalificados son otros países

en desarrollo vecinos u otros países de la región.<sup>19</sup> Gran parte de esa migración es irregular, ofreciendo escasa o ninguna protección de los derechos de los trabajadores extranjeros. En muchos países, la capacidad institucional requerida para la gestión de los flujos migratorios y para una eficaz formulación y aplicación de políticas es débil y debe fortalecerse mediante la formación de los funcionarios. Otro problema al que hacen frente los trabajadores migrantes en dirección Sur-Sur incluyen los altos costos de la migración, que en parte se deben a prácticas de corrupción.

A escala nacional, rara vez existe colaboración entre las organizaciones estatales que se ocupan de las cuestiones migratorias, y dentro de ellas, aunque es indispensable. Debe promoverse la concertación de acuerdos bilaterales y regionales entre los países en desarrollo para el intercambio de trabajadores (véase también el Capítulo 13). Esa labor podría incluir la ampliación de las actividades en curso para la introducción de pasaportes regionales con derechos de entrada automáticos. Otro ejemplo es la ampliación recíproca del derecho al trabajo a los nacionales de todos los Estados participantes, en caso de que no exista, y la observancia más sistemática de esos derechos cuando existan pero no se respeten necesariamente en la práctica. La cooperación técnica en esferas de gran importancia, como la educación y la salud, también puede desempeñar una función especial. Cuba, el Brasil, la India y otros países en desarrollo aplican ese tipo de programas.

#### 5. Asociaciones de Colaboración Eficaces para una Mejor Gestión de la Migración

Los países de origen y de destino pueden utilizar los acuerdos y arreglos bilaterales como vehículos para maximizar los beneficios de la movilidad laboral internacional estableciendo un nexo eficaz entre la contratación y el fortalecimiento institucional en los

<sup>19</sup> Ratha y Shaw (2007) aportan datos sobre la importancia cuantitativa de las remesas Sur-Sur.

países de origen. En el marco de esos acuerdos, los países de destino desarrollados ofrecen replantear sus políticas de migración laboral, con inclusión, en particular, de medidas para promover la movilidad circular, acompañadas de asistencia para el desarrollo, que mejoren la capacidad de adaptación de los países de origen. A su vez, los países en desarrollo pueden intentar la integración de la migración y las remesas en sus estrategias nacionales de desarrollo.

Un enfoque de asociación de esa índole, por ejemplo, podría vincular las políticas migratorias de los países de destino desarrollados y las políticas del ámbito del desarrollo de los recursos humanos de los países de origen. Ante la presencia de la emigración, es preciso alentar a los países de origen a elaborar políticas de desarrollo de recursos humanos que tengan en cuenta los efectos corrientes y previstos de la migración en los mercados laborales nacionales, así como la posible pérdida de recursos públicos invertidos en emigrantes altamente calificados (véase también el Capítulo 10). Eso supone la existencia de incentivos suficientes para los cargos del sector público, la eficaz colocación del personal disponible y la posible reestructuración de los métodos de financiamiento de la educación superior. La retención de los profesionales altamente calificados en los países en desarrollo, especialmente en los sectores de la salud y la educación, se puede mejorar sustancialmente a través de inversiones en los sistemas de prestación de servicios públicos, formación continua del personal y mejores condiciones de trabajo. La asistencia para el desarrollo puede desempeñar una importante función en esos acuerdos de asociación proporcionando recursos a las economías de los países de origen para que fortalezcan su capacidad de adaptación. Esa capacidad podría incluir una mejor infraestructura de transporte y comunicaciones para vincular los mercados laborales de diferentes regiones del país de origen, y la promoción del desarrollo del sector financiero para estimular una mayor utilización de los canales oficiales de transferencia de remesas.

## 6. La Participación de las Redes de Diásporas

Las asociaciones para la gestión de la migración podrían ser más eficaces aún si lograran contar con la participación de las redes de diásporas: esos grupos incluyen a los migrantes (independientemente de que hayan conservado su ciudadanía original o adoptado la de su nuevo país) y pueden incluir también a las segundas, terceras y subsiguientes generaciones.<sup>20</sup> A medida que la experiencia migratoria de un país avanza hacia la etapa del establecimiento de redes, las actividades de los grupos de diásporas, que pueden ir desde las relaciones sociales informales hasta las asociaciones oficialmente establecidas, se hacen más visibles e importantes.

En general, la contribución que pueden ofrecer las redes de diásporas se deriva de las ventajas en términos de información y de los mecanismos sociales de que disponen. La primera ventaja en términos de información tiene que ver con el flujo de información entre las diversas partes. Los miembros de las redes tienen conocimiento sobre las oportunidades comerciales en sus países de acogida, que pueden ser de interés para sus colegas en los países de origen, y viceversa.

Las redes de diásporas están familiarizadas con las condiciones del mercado laboral del país de acogida y con las modalidades de acceso a los servicios sociales que pueden ser de ayuda para los recién llegados a la red (es decir, los nuevos migrantes). Por ejemplo, el 60 por ciento de los migrantes de la República de Moldova afirma que ya tenía reservado un trabajo antes de emigrar, gracias a las redes existentes (Borodak, 2006). Esas corrientes de información no se limitan a transmitir información sobre el mercado laboral. En el ámbito de la salud pública, los investigadores del Reino Unido señalan que entre los

<sup>20</sup> Esta amplia definición de la "diáspora" es la que utiliza también la Comisión Europea en recientes declaraciones de política sobre la inmigración (Comisión Europea, 2005). Para un debate sobre las definiciones de diáspora véase Ionescu (2006).

inmigrantes hay tasas bajas de aplicación de medidas preventivas, como selección previa e inmunización, y que el estatuto de inmigración incierto es una de las principales razones por las que los migrantes no tienen acceso a la atención primaria de salud (Spencer y Cooper, 2006). Con frecuencia, el dominio del inglés que tienen los migrantes no basta para comunicarse con los proveedores de servicios, y la competencia en idiomas extranjeros de los trabajadores médicos no es suficiente para que puedan intervenir en nombre de ellos. Por su parte, los médicos tampoco tienen muy claro quiénes tienen derecho a qué servicios, y los que están fuera de las zonas metropolitanas tal vez no tienen la competencia cultural para prestar los servicios adecuados (Spencer y Cooper, 2006). ¿Pueden los intermediarios de las redes de diásporas ayudar a establecer los medios para una mejor comunicación entre los encargados de la prestación de servicios de atención de la salud y los migrantes que necesitan esos servicios? En términos más generales, los intermediarios de las diásporas pueden contribuir a una mejor utilización de los servicios sociales, con inclusión de la atención de la salud, pero sin limitarse a ello únicamente.

La segunda forma en que las redes de diásporas proporcionan información valiosa tiene que ver con lo que los economistas denominan una “ventaja de información asimétrica” con respecto a otros agentes. Los miembros de las redes saben más acerca de sus miembros que quienes no pertenecen a ellas, y dicha información es de auténtico valor en el mercado crediticio o de seguros. En consecuencia, las redes de diásporas pueden determinar quiénes entre ellos necesitan ayuda material, aún cuando sus miembros no tengan fácil acceso a contratos oficiales de seguro (o asistencia social pública). Asimismo, las redes pueden evaluar si un determinado inmigrante no supone un riesgo crediticio, pese a no poder ofrecer garantías de valor para las instituciones bancarias de la economía de acogida. De hecho, un beneficio de las redes étnicas (sociales), a que frecuentemente se

hace referencia, es el acceso que ofrecen al capital financiero. Las asociaciones de crédito rotatorio, por ejemplo, que suelen estar distribuidas a lo largo de líneas étnicas o nacionales, permiten el acceso de sus miembros al capital necesario para establecer empresas a través de canales no oficiales; los miembros aportan fondos de modo que cada quien pueda reunir dinero para establecer pequeñas operaciones comerciales (Rindoks et al., 2006).

Una tercera ventaja de las redes de diásporas es que tienen acceso a medios para hacer cumplir los contratos, que supuestamente no están al alcance de las personas que no pertenecen a la red. Esos medios pueden comprender desde normas sociales de comportamiento cooperativo dentro de la red (es decir, un miembro de la red considera vergonzoso el incumplimiento de un contrato suscrito con otro miembro de la red, pero no piensa de la misma manera con respecto a una persona ajena a la red), hasta sanciones sociales, es decir, acciones costosas que emprenden los miembros de la red para castigar a los que incumplen las normas (entre las cuales la expulsión es la más severa). Aunque esas normas sociales son poderosas, en los grupos de diásporas, como en muchas organizaciones de carácter social, puede que no sean muy democráticas o justas; es necesario reconocer los aspectos negativos de tales facultades comunitarias informales. Con mucha frecuencia, por ejemplo, la participación y la opinión de la mujer en esas organizaciones pueden ser escasas o inexistentes.

Esas características de las redes de diásporas les permiten, en principio, prestar más fácilmente a sus miembros aquellos servicios a los que otros miembros de la sociedad tienen acceso directo en el sector público (por ejemplo, información sobre el sistema de atención de la salud) o sobre los mercados (por ejemplo, un préstamo comercial). La promesa de las diásporas, en tanto instrumentos de política, consiste en que pueden colmar vacíos no cubiertos

por el sector público o los mercados; queda por determinar si el hecho de abordar directamente las fallas del mercado sería una solución más eficiente.

La función de las redes de diásporas puede no ser tan productiva o positiva como parece a primera vista. Los expertos expresan cierto escepticismo en cuanto al comportamiento observado que se atribuye a las redes –los préstamos, intercambio de información, inversiones, comercio transfronterizo, etc.– y que por lo general pueden atribuirse con más precisión a los contactos familiares. Las investigaciones sobre las redes comerciales étnicas indican que gran parte de la financiación a disposición de empresarios de determinadas etnias que se atribuye a las redes, en realidad son préstamos entre familias; por otro lado, los negocios familiares de ese tipo están en desventaja competitiva cuando los objetivos de la familia compiten con la maximización de las utilidades u otras motivaciones de tipo económico. Hay observadores que señalan ciertos riesgos ya que, a pesar de que esas organizaciones efectivamente pueden crear cohesión social entre los migrantes, también pueden levantar barreras para una mayor participación, “dejándolos fuera de la corriente política general, en esferas marginales de la actividad política” (Spencer y Cooper, 2006). En realidad, esa inquietud refleja la distinción que se hace entre “capital social de enlace” –instituciones que crean vínculos entre las comunidades– y “capital social de solidaridad” –instituciones que afirman la solidaridad en las comunidades. Algunas asociaciones de migrantes podrían ser mucho más eficaces en lo que se refiere a ofrecer el segundo tipo de capital. Por otro lado, el hecho mismo de que numerosas comunidades de migrantes estén marginadas reduce su capacidad para actuar como intermediarios políticos o sociales eficaces (Rindoks et al., 2006).

Teniendo presentes esas posibles limitaciones, las redes de migrantes pueden, sin embargo, ayudar a los migrantes a encontrar trabajo y a integrarse en el plano económico. Es frecuente que las organizaciones

de migrantes desempeñen una función de liderazgo en las redes sociales ofreciendo orientación y servicios a los migrantes. Hay algunas organizaciones que prestan ayuda en la presentación de los documentos necesarios para la reunificación de la familia o la solicitud de ciudadanía, y otras que ofrecen programas de aprendizaje de segundos idiomas (tales como el denominado Inglés como Segundo Idioma, del Reino Unido) y formación profesional para el perfeccionamiento de las aptitudes. En colaboración con las escuelas locales, colegios comunitarios, hospitales y centros de formación profesional, las organizaciones de migrantes pueden prestar importantes servicios a sus clientes.

Conforme avanza la etapa del establecimiento de redes y la información fluye a través de las redes de diásporas, la migración promueve cada vez más el comercio. Los migrantes pueden servir de intermediarios y facilitadores del comercio debido a sus conocimientos de las oportunidades y posibles mercados, su acceso a los canales de distribución, sus contactos y dominio de idiomas. Los miembros de esas redes (que pueden no ser de carácter principalmente económico, como en el caso de las hermandades religiosas en África Septentrional y África Occidental, o los grupos basados en los poblados) pueden desempeñar una importante función en el ámbito del cumplimiento de los contratos, dado su gran prestigio. Además, el acceso a la información y los conocimientos sobre el mercado y las oportunidades de negocios, que no están disponibles fuera de la diáspora, son una ventaja para los inmigrantes que desean establecer sus propios negocios (véase el Recuadro 12.4). Así pues, los migrantes suelen crear redes comerciales que incrementan las corrientes comerciales entre sus países de acogida y sus países de origen (Xenogiani, 2006). Este canal de información significa que, por todas esas razones, la migración puede realmente tener repercusiones tanto en las exportaciones como en las importaciones.

## Recuadro 12.4

### El Nexo entre la Diáspora y el Desarrollo: Un Caso en Bangladesh

La migración internacional de Bangladesh data del siglo XVIII y los primeros tiempos de la colonia (de Bruyn y Kuddus, 2004), cuando los marineros de la parte sudoriental de Bangladesh, a saber, Chittagong y Noakhali, viajaban del puerto de Kolkata a distintas partes del mundo con la Marina Mercante Británica (Siddiqui, 2005). En los decenios de 1940 y 1950, las tripulaciones de Bangladesh de los barcos mercantes británicos, especialmente Sylhetis, que atracaban en puertos británicos, se quedaban en el Reino Unido por la escasez de mano de obra en industrias que requerían un bajo nivel de calificación (de Bruyn y Kuddus, 2005). Con el transcurso del tiempo, esos migrantes fueron trayendo a sus esposas e hijos y se establecieron allí de manera permanente, creando comunidades de Sylhetis en distintas partes del Reino Unido. En el decenio de 1960 se produjo una migración en gran escala hacia los Estados Unidos; sin embargo, se trataba principalmente de estudiantes y profesionales (de Bruyn y Kuddus, 2005). Durante ese período, personas de Bangladesh también emigraron hacia Australia, el Canadá, Grecia y el Japón (Siddiqui, 2004). A fines del decenio de 1970, los ciudadanos de Bangladesh con un buen nivel de instrucción, obtenían asilo político en Alemania y Suiza, y un gran número de estudiantes empezó a viajar a distintos países europeos (Knights, 1996). Esos desplazamientos por toda Europa crearon pequeñas comunidades de personas de Bangladesh en muchos países europeos, y esas redes han facilitado la migración en cadena de familiares y amigos, por ejemplo en España e Italia (Zeitlyn, 2006). Aunque la comunidad de emigrantes de largo plazo de Bangladesh está repartida por diversos países, una gran mayoría aún reside en los Estados Unidos y el Reino Unido (Siddiqui, 2004).

Con el paso de los años, los vínculos de la diáspora se han fortalecido a través del mantenimiento de capital social, lazos familiares y asistencia en casos de desastres naturales. Sin embargo, la importante función de las diásporas en el desarrollo general de un país en esferas como los negocios, los vínculos comerciales, las inversiones, las remesas, la circulación de aptitudes y el intercambio de experiencias (Ionescu, 2006) sólo ha sido objeto de estudio en los últimos tiempos. Uno de esos temas de estudio es el Grupo de Empresas Nandan de Bangladesh.

El Grupo de Empresas Nandan es una iniciativa progresista de un grupo de ciudadanos de Bangladesh, no residentes, que viven en el Reino Unido y en los Estados Unidos. En 1999, el Sr. Masrur Choudhury, actualmente Presidente y Ejecutivo Principal del Grupo Nandan, logró convencer a 23 ciudadanos de Bangladesh, no residentes en el país, que vivían en el Reino Unido, a mancomunar sus recursos e invertir en un proyecto en Bangladesh denominado "Nandan". Esa iniciativa condujo al establecimiento del Grupo de Empresas Nandan, que actualmente cuenta con más de 800 empleados y una base de clientes que supera el medio millón (British-Bangladeshi Youth.net, 2007).

La iniciativa puede considerarse un éxito por dos razones principales. En primer lugar, permitió ejecutar proyectos comercialmente viables y rentables con el financiamiento de los ciudadanos de Bangladesh no residentes y, en segundo lugar, la iniciativa les permitió tener conocimiento de las posibilidades y los beneficios de invertir acertadamente en su país de origen. Los diversos proyectos emprendidos por el Grupo Nandan incluyen el desarrollo de un parque temático construido en una zona de 60-*bigha* (aproximadamente 20 acres) en las afueras de Dhaka en colaboración con *Nicco Park and Resorts*, de la India (Amin, 2004). Además, se han construido supermercados que forman parte de una cadena que vende distintos artículos, desde productos alimenticios, pasando por artefactos eléctricos, hasta ropa y frutas frescas, en distintas partes de Dhaka.

Con los años, el Grupo Nandan continuó creciendo, e incluye ahora el Parque Acuático Nandan –el mayor de su género en el país– y las empresas *Nandan Tea* y *Fatehbagh Tea*, que cultivan té orgánico en Sylhet para exportación a los Estados Unidos y el Reino Unido (British-Bangladeshi Youth.net, 2007).

El Grupo Nandan está ya en su octavo año, y como señala el Sr. Choudhury, aunque el número de inversionistas no ha variado con el correr del tiempo, el capital invertido por el grupo de la diáspora ha aumentado considerablemente.

Los futuros planes del Grupo Nandan incluyen el desarrollo de un parador situado detrás del actual Parque Nandan. Además, como parte del intento de tender un puente entre los ciudadanos de Bangladesh no residentes en el país, que viven en el Reino Unido, y Bangladesh, el Grupo Nandan tiene planes de llevar las inversiones de los ciudadanos de Bangladesh al Reino Unido mediante la creación de un parque de diversiones en el Reino Unido, que tendrá un tema del Oriente. Además, el Grupo Nandan

está estudiando la posibilidad de abrir un supermercado en el Reino Unido en el que se venderán productos de Bangladesh, como alimentos y especias, principalmente a restaurantes del Reino Unido especializados en comida de la India y de Bangladesh.

La experiencia del Grupo Nandan ha sido una revelación para muchos ciudadanos de Bangladesh no residentes, en cuanto a las posibilidades de mantener vínculos rentables con su país de origen. Esas oportunidades son excelentes ejemplos de la manera en que se pueden establecer asociaciones beneficiosas entre el país de origen y su diáspora.

*Fuente: Oficina de la OIM en Dhaka.*

Los inmigrantes tienen una preferencia natural por los productos de su propio país, ya sea por una cuestión de hábito o por la añoranza del país. Si los productos que solían consumir no pueden conseguirse en el país de acogida, es posible que aumenten las importaciones del país de origen para atender a esa demanda. Varios estudios han demostrado un fuerte nexo entre el comercio y la migración, que se basa, en parte, en esos factores.<sup>21</sup> Para que los migrantes sirvan de intermediarios comerciales, la intención de retornar al país de origen es de crítica importancia: el conocimiento que poseen sobre las oportunidades de comercio e inversión en el país de origen, la capacidad para hacer cumplir los contratos a través de los contactos personales y el conocimiento específico de las condiciones del país de origen se deterioran cuanto mayor es el tiempo que permanecen en el extranjero.

Por último, las redes de migrantes y de diásporas pueden ser importantes interlocutores en la cooperación para el desarrollo. Tradicionalmente, los gobiernos de los países desarrollados y las organizaciones internacionales han contado con la participación de las redes de diásporas para facilitar el retorno de los migrantes a través de programas de retorno o de circulación centrados en la diáspora,<sup>22</sup> y para prestarles ayuda en su reintegración en los países de origen. Entre los ejemplos cabe citar el Programa de retorno de nacionales calificados, de la Organización Internacional para las Migraciones, que fue una gran fuente de inspiración para su programa

de fortalecimiento institucional denominado Migración para el Desarrollo de África (MIDA), o el programa de transferencia de conocimientos por intermedio de nacionales expatriados (TOKTEN), del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (de Haas, 2006).

A través de iniciativas recientes se ha empezado a atraer la participación de las redes de migrantes en calidad de asociados para el desarrollo de modos más imaginativos. Es decir, la diáspora se considera no sólo como una reserva de capital financiero, sino también de capital humano y social. En vez de alentar el retorno voluntario (que ha tenido un éxito relativo), se está realizando una labor cada vez más intensa de movilización de las redes de diásporas para promover una especie de “retorno virtual”. El programa MIDA de la OIM es un caso que viene a colación. Las iniciativas de ese tipo se centran en la repatriación de las aptitudes y los recursos, pero no necesariamente de los propios migrantes (véase el Relato 12.1). Las remesas son uno de los recursos más importantes. Además de apoyar la idea de la aportación de fondos públicos por valor equivalente al de las remesas (como en el ejemplo del programa *Tres por uno* en el Estado de Zacatecas, México (Iskander, 2005), en cuyo marco las remesas de los migrantes para inversión en proyectos comunitarios son igualadas con fondos de los gobiernos locales, estatales y federales), el Banco Europeo de Inversiones, por ejemplo, recomienda que los sistemas bancarios ofrezcan servicios destinados especialmente a los migrantes —incluidos productos hipotecarios, cuentas bancarias específicas para las remesas y fondos de inversiones— con el fin de

<sup>21</sup> Véase el examen de la literatura en Xenogiani (2006).

<sup>22</sup> En general, sin embargo, los programas de retorno voluntario han inducido a muy pocos migrantes a retornar a sus hogares.

encauzar las remesas hacia inversiones productivas y comunitarias de las remesas en proyectos de (de Haas, 2006). Esas iniciativas innovadoras desarrollo humano. prometen fomentar las inversiones familiares

## Relato 12.1

### El Espíritu Empresarial en Favor del Desarrollo

Thomas nació en Ghana hace casi 41 años. Tras llegar a Nápoles en 1988, se trasladó poco después a Módena, al norte de Italia, ya que algunos amigos le habían dicho que era más fácil encontrar trabajo en esa ciudad. “Al comienzo, Italia fue una gran desilusión. En Ghana pensábamos que Italia sería una especie de paraíso: un lugar soleado, amigable, en el que uno podía hacerse rico fácilmente. No era así, naturalmente. Y para nosotros, que veníamos de África, la gran sorpresa fue que los inviernos eran fríos, la gente no salía a la calle y en realidad no era un lugar tan acogedor como nos habían dicho. Pero, bueno, usted sabe, la vida no es sólo relaciones, gente simpática y diversión, también es trabajo y compromiso. Todos necesitamos sobrevivir y seguir adelante. En realidad, aunque no era exactamente lo que esperaba, Italia me dio la oportunidad de salir adelante gracias a mi propio esfuerzo.”

Para Thomas, el compromiso, la seriedad y la fuerza de voluntad son elementos clave para conseguir casi todo en la vida. Al cabo de unas cuantas semanas de su llegada a Módena, empezó a trabajar para una empresa especializada en materiales impermeables. Después de eso, trabajó durante seis años en un taller metalúrgico. Entre tanto, asistía a clases de idioma y obtuvo su licencia de conducir. Se casó en Ghana, y su esposa se reunió con él en Módena en 1991. En los años siguientes cambió de trabajo varias veces, y su actitud hacia Italia fue variando gradualmente.

“Llega un momento en la vida en que uno empieza a sentirse diferente: un día te despiertas, miras a través de la ventana y te sientes en casa. Ahora puedo decir que un 80 por ciento de mí quiere quedarse en Italia y el otro 20 por ciento quiere regresar a Ghana definitivamente. Tengo dos hijas que nacieron aquí, pero ya las he llevado varias veces a Ghana. Se sienten italianas, pero no han olvidado sus raíces africanas”.

En 2005 se presentó la gran oportunidad: decidió dejar su trabajo para convertirse en presidente de Ghanacoop – una decisión estimulante pero riesgosa. Ghanacoop es una cooperativa dirigida por la comunidad de migrantes de Ghana en la provincia de Módena, establecida con la ayuda del proyecto piloto MIDA-Italia (Programa de Migración para el Desarrollo de África) de la Oficina de la OIM en Roma.

Esa iniciativa empezó con la importación a Italia de ananás cultivadas por pequeños productores de Ghana, con el fin de promover corrientes comerciales sostenibles de productos y bienes de consumo típicos de Ghana entre las asociaciones de migrantes de Ghana en Italia y los pequeños productores de Ghana.

La comunidad ghanesa de Módena está constituida por unas 4.000 personas, y la iniciativa de iniciar una actividad empresarial surgió de la intención de hacer una contribución concreta al desarrollo del país de origen y crear las bases para la formación de empresas sociales en Ghana. Hasta el momento, Ghanacoop ha arrojado buenos resultados; las ananás que se importan en Italia, llamadas *Missghananas*, se venden en muchas regiones por tres importantes comerciantes al por menor y pronto se distribuirán en todo el país. “Trabajo 12 horas diarias, pero estoy realmente convencido de que vale la pena: estamos haciendo algo de mucho valor para nuestra comunidad y también para el país. El éxito de Ghanacoop será de importancia histórica para las próximas generaciones”.

En febrero de 2004 Thomas obtuvo la ciudadanía italiana. Al cabo de 20 años, Thomas enfrenta ahora un nuevo reto, pero el primero, el de la integración, ya lo ha superado.

**Fuente:** Oficina de la OIM en Roma.



Los proyectos conjuntos de desarrollo, de los que Francia es pionera, aunque son todavía relativamente modestos en número y escala, incluyen proyectos en los países de origen, en los que participan migrantes que viven en países desarrollados (es decir, personas de negocios, académicos, personal del ámbito de la salud, ingenieros). Se alienta a los migrantes a promover las actividades comerciales o ejecutar proyectos de desarrollo social (mediante la construcción de escuelas o centros de salud), o a poner sus conocimientos técnicos al servicio de su país de origen. Además, el concepto de desarrollo conjunto también incluye la ayuda a los migrantes para que puedan orientar mejor sus ahorros hacia inversiones productivas en sus países de origen. Eso se refiere especialmente a la transferencia de dinero, así como al fortalecimiento de las capacidades de las instituciones de microcrédito. En ese sentido, una preocupación cada vez mayor en el ámbito del desarrollo conjunto es de qué medios valerse para catalizar y ampliar los efectos de las inversiones sociales que se efectúan con las remesas (OCDE, 2007).

## 7. Conclusión

La mejor gestión de la migración laboral promete mayores beneficios para los migrantes, los países de origen y los países de destino. En el presente Capítulo se han examinado los posibles costos y beneficios que los países en desarrollo deben tener en cuenta al tratar de obtener mayores beneficios de la ecuación de la migración laboral y el desarrollo. Se ha sostenido que los beneficios económicos de la migración dependen de tres efectos de la emigración: los cambios en la oferta de mano de obra, los cambios inducidos en la productividad y la entrada de remesas. En distintos puntos del ciclo migratorio de un país, la contribución relativa, que puede ser positiva o negativa, de cada uno de esos efectos es distinta; lo mismo ocurre con las políticas que se consideran apropiadas en distintas etapas del ciclo migratorio.

El Capítulo propugna el establecimiento de asociaciones entre los países de destino y los países de origen, de modo que estos últimos obtengan un mayor beneficio de la migración. Los países de destino aportan a esa asociación el compromiso de considerar sus políticas migratorias desde una óptica de desarrollo: ¿qué repercusiones tienen esas políticas en los países de origen de los migrantes? Eso no significa subordinar las políticas migratorias a los objetivos de la cooperación para el desarrollo sino, más bien, aprovechar los elementos de complementación entre ambas esferas normativas. Los países de origen, por otra parte, se comprometen a volver a examinar sus políticas de desarrollo desde una óptica migratoria, es decir, ¿de qué modo la emigración en gran escala modifica las decisiones normativas óptimas en las esferas de la macroeconomía, los recursos humanos, la educación, la infraestructura y la cooperación regional? Con ello no se invita a los países de origen a considerar la emigración como una estrategia de desarrollo, sino más bien a ajustar el proceso de adopción de decisiones a la realidad de la movilidad laboral.

Tanto los países de destino como de origen deben comprometerse a efectuar una formulación de políticas más coherente, dado que la ecuación de la migración laboral y el desarrollo es afectada por toda una gama de políticas, incluidas las de los sectores del comercio, la agricultura, las inversiones, el trabajo, la seguridad social y la seguridad nacional –y por las políticas sobre el desarrollo y la inmigración/emigración. La coherencia exigirá nuevos marcos institucionales para facilitar un mayor intercambio de información, negociación y creación de consenso en todos los ministerios y organizaciones de los gobiernos y, en realidad, entre los gobiernos.

Por último, el establecimiento de asociaciones de gestión de la migración más eficaces no es simplemente una tarea de los gobiernos únicamente. Las redes de diásporas, con firmes vínculos en cada extremo del corredor migratorio, pueden ser

asociados de singular eficacia para los gobiernos de los países de destino y de origen. Pueden servir de intermediarios en la aplicación de políticas de integración y del mercado laboral en los países de destino, y actuar como asociados en las políticas de cooperación para el desarrollo, tanto con los países de destino como de origen. El sector privado también tiene una función que desempeñar. Los bancos y otras instituciones financieras pueden, si se les ofrecen los incentivos adecuados, reducir los costos de la transferencia de fondos al país de origen y mejorar el acceso a los servicios financieros para los familiares de los migrantes y las comunidades en las zonas alejadas y rurales de los países de origen.

## REFERENCIAS

### Adams, R. y J. Page

- 2005 "Do International Migration and Remittances Reduce Poverty in Developing Countries?" *World Development*, 33: 1645-1669.

### Banco Mundial

- 1998 *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*, noviembre, Policy Research Report, Grupo de Estudio de las Perspectivas de Desarrollo, Banco Mundial, Washington, D.C., [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2000/02/23/00094946\\_99030406212262/Rendered/PDF/multi\\_page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2000/02/23/00094946_99030406212262/Rendered/PDF/multi_page.pdf).
- 2006 *Global Economic Prospects 2006: Economic Implications of Remittances and Migration*, Banco Mundial, Washington, D.C., <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/GEPEXT/EXTGEP20060,,menuPK:1026834~pagePK:64167702~piPK:64167676~theSitePK:1026804,00.html>.

### Borodak, D.

- 2006 "Migration et Développement Economique en Moldavie", manuscrito inédito, Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), París.

### Burnside, C. y D. Dollar

- 2004 "Aid, Policies, and Growth: Reply", *The American Economic Review*, 94(3): 781-784.

### Clemens, M.

- 2007 "Do visas kill? Health effects of African health professional emigration", documento de trabajo No. 114, marzo, Center for Global Development, Washington, D.C., <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/13123>.

### Cogneau, D. y F. Gubert

- 2005 "Migrations du Sud, pauvreté et développement" en E.M. Mouhoud (Ed.), *Les nouvelles migrations, un enjeu Nord-Sud de la mondialisation*, Editions Universalis, París.

### Comisión Europea

- 2005 Coherencia de las Políticas en favor del Desarrollo - Acelerar el avance para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio, COM (2005) 134, 12 de abril, Bruselas.
- 2006 Declaración conjunta del Consejo y los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea titulada "El consenso europeo sobre desarrollo", OJ 2006 C46/1, Bruselas.

### Dayton-Johnson, J. y L.T. Katseli

- 2006a "Migration, Aid and Trade: Policy Coherence for Development", Policy Brief No. 28, Centro de Desarrollo de la OCDE, París, <http://www.oecd.org/dataoecd/55/26/37860544.pdf>.
- 2006b "Plus d'aide, moins d'immigration? Une solution en trompe-l'oeil", *Le Monde*, 12 de diciembre.

### Dayton-Johnson, J. y T. Xenogiani

- 2006 "Immigration, Development and Policy Trade-offs", documento presentado en la Fourth Agence française de développement (AFD)/European Development Network (EUDN) Conference on Migrations and Development: *Who benefits?*, 8 de noviembre, París, <http://www.eudnet.net/download/Dayton%20Johnson.pdf>.

### Dayton-Johnson, J., L.T. Katseli, G. Maniatis, R. Münz y D. Papademetriou

- 2007 *Gaining from Migration: Towards a New Mobility System*, septiembre, Centro de Desarrollo de la OCDE, París.

### de Haas, H.

- 2006 "Engaging Diasporas: How governments and development agencies can support diaspora involvement in the development of origin countries", junio, estudio preparado para Oxfam Novib, La Haya, International Migration Institute (IMI), Universidad de Oxford, <http://www.imi.ox.ac.uk/pdfs/engaging-diasporas-hein-de-haas.pdf>.

### Faini, R. y A. Venturini

- 1993 "Trade, Aid and Migrations: Some Basic Policy Issues", *European Economic Review*, 37: 435-442.

**Fajnzylber, P. y J.H. López**

- 2007 *Close to Home: The Development Impact of Remittances in Latin America*, Banco Mundial, Washington, D.C., <http://siteresources.worldbank.org/INTLACOFFICEOFCE/Resources/ClosetoHome.pdf>.

**Hatton, T. y J. Williamson**

- 1998 *The Age of Mass Migration: Causes and Impact*, Oxford University Press, Nueva York.
- 2002 "What Fundamentals Drive World Migration?", documento presentado en la Conferencia internacional sobre la pobreza, la migración y el asilo, 27 a 28 de septiembre, Helsinki.

**Ionescu, D.**

- 2006 *Engaging Diasporas as Development Partners for Home and Destination Countries: Challenges for Policymakers*, OIM, Serie de investigaciones sobre migración No. 26, Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Ginbra, [http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published\\_docs/serial\\_publications/MRS26.pdf](http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published_docs/serial_publications/MRS26.pdf).

**Iskander, N.**

- 2005 "Social Learning as a Productive Project: The Tres por uno [Three for one] experience at Zacatecas, Mexico", en OECD, *Migration, Remittances and Development*, OCDE, París, 249-264.

**Katseli, L.**

- 2006 "EU Policy Coherence on Security and Development: A New Agenda for Research and Policy Making" en H.G. Brauch (Ed.), *Institutional Security Concepts Revisited for the 21st Century*, cap. 60, Springer Verlag, Berlín.

**Katseli, L.T., R.E.B. Lucas y T. Xenogiani**

- 2006a "Effects of Migration on Sending Countries: What Do We Know?", Centro de Desarrollo de la OCDE, documento de trabajo No. 250, París, <http://www.oecd.org/dataoecd/24/54/37053726.pdf>.
- 2006b "Policies for Migration and Development: A European Perspective", Policy Brief No. 30, Centro de Desarrollo de la OCDE, París, <http://www.oecd.org/dataoecd/55/37/37862315.pdf>.

**Levy, S.**

- 2006 *Progress against Poverty. Sustaining Mexico's Progres-Oportunidades Program*, Brookings Institution Press, Washington, D.C.

**Lucas, R.E.B.**

- 2006 "Migration and Economic Development in Africa: A Review of Evidence", *Journal of African Economies*, 15(2): 337-395.

**Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)**

- 2005 *Migration, Remittances and Development*, OCDE, París.
- 2007 *Policy Coherence for Development 2007: Migration and Developing Countries*, Centro de Desarrollo de la OCDE, París.

**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)**

- 2007 *Informe sobre desarrollo humano México 2006-2007*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, Ciudad de México.

**Ratha, D. y W. Shaw**

- 2007 "South-South Migration and Remittances", documento de trabajo No. 102, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/ Banco Mundial, Washington, D.C., <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/SouthSouthMigrationandRemittances.pdf>.

**Ratha, D., S. Mohapatra, K.M. Vijayalakshmi y Z. Xu**

- 2007 "Remittance Trends 2007", Migration and Development Brief 3, Migration and Remittances Team, Grupo de Estudio de las Perspectivas de Desarrollo, Banco Mundial, Washington, D.C., <http://siteresources.worldbank.org/EXTDECPROSPECTS/Resources/476882-1157133580628/BriefingNote3.pdf>.

**Rindoks, A., R. Penninx y J. Rath**

- 2006 "What works in networks? Examining economically related benefits accrued from greater economic linkages, migration processes and diasporas", documento inédito, Institute for Migration and Ethnic Studies (IMES), Universidad de Amsterdam, Centro de Desarrollo de la OCDE, París.

**Suecia**

- 2003 *Shared Responsibility: Sweden's Policy for Global Development*, Proyecto de ley 2002/03:122, 15 de mayo, <http://www.regeringen.se/content/1/c6/02/45/20/c4527821.pdf>.

**Spencer, S. y B. Cooper**

2006 "Social Integration of Migrants in Europe: A Review of the European Literature 2000 – 2006", 28 de septiembre, COMPAS, Universidad de Oxford/Centro de Desarrollo de la OCDE, París, <http://www.compas.ox.ac.uk/publications/papers/Spencer%20Literature%20Review.pdf>.

**Stark, O. y J.E. Taylor**

1991 "Migration Incentives, Migration Types: The Role of Relative Deprivation", *The Economic Journal*, 101: 1163-1178.

**Suwa-Eisenmann, A. y T. Verdier**

2006 "The Coherence of Trade Flows and Trade Policies with Aid and Investment Flows: A Background Paper", Centro de Desarrollo de la OCDE, documento de trabajo No. 254, agosto, París, <http://www.oecd.org/dataoecd/9/63/37450734.pdf>.

**Vogler, M. y R. Rotte**

2000 "The Effects of Development on Migration: Theoretical Issues and New Empirical Evidence", *Journal of Population Economics*, 13: 485-508.

**Xenogiani, T.**

2006 "Migration Policy and its Interactions with Aid, Trade and Foreign Direct Investment Policies: A Background Paper", Centro de Desarrollo de la OCDE, documento de trabajo No. 249, junio, París, <http://www.oecd.org/dataoecd/60/28/37036220.pdf>.

### Recuadro 12.3 - Las Dificultades para Evaluar las Repercusiones Económicas de la Migración y las Remesas

**McKenzie, D. y M. Sasin**

2007 "Migration, Remittances, Poverty and Human Capital: Conceptual and empirical challenges", MOVE Operational Notes 1, Banco Mundial, Washington, D.C.

**McKenzie, D., J. Gibson y S. Stillman**

2006 "How Important is Selection? Experimental versus Non-Experimental Measures of the Income Gains from Migration", World Bank Policy Research Working Paper 3906, mayo, Washington, D.C., [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2006/05/01/000016406\\_20060501143118/Rendered/PDF/wps3906.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2006/05/01/000016406_20060501143118/Rendered/PDF/wps3906.pdf).

### Recuadro 12.4 – El Nexo entre la Diáspora y el Desarrollo: Un Caso en Bangladesh

**Amin, K.S.**

2004 "Water World in Nandan Park Opens", Aviatour: Internet Edition, <http://www.weeklyholiday.net/300504/aviatour.html#top>.

**British-Bangladeshi Youth.net**

2007 "4th Dialogue on Transnationalism and Development Opportunities and Challenges of NRB Investment: Experiences of the Nandan Group", British-Bangladeshi Youth.net, <http://www.bbyouth.net/dialogues4.php>.

**de Bruyn, T. y U. Kuddus**

2005 *Dynamics of Remittance Utilization in Bangladesh*, serie de investigaciones sobre migración No. 18, OIM, Ginebra, [http://www.iom.org.bd/images/publications/Dynamics\\_of\\_Remittance\\_Utilization\\_in\\_Bangladesh.pdf](http://www.iom.org.bd/images/publications/Dynamics_of_Remittance_Utilization_in_Bangladesh.pdf).

**Ionescu, D.**

2006 *Engaging Diasporas as Development Partners for Home and Destination Countries: Challenges for Policymakers*, Serie de investigaciones sobre migración No. 26, OIM, Ginebra, [http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published\\_docs/serial\\_publications/MRS26.pdf](http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published_docs/serial_publications/MRS26.pdf).

**Knights, M.**

1996 "Bangladeshi immigrants in Italy: from geopolitics to micropolitics", *Transactions of the Institute of British Geographers*, 21(1) (marzo): 105-123.

**Siddiqui, T.**

2004 *Institutionalising Diaspora Linkage: The Emigrant Bangladeshis in UK and USA*, Ministry of Expatriates' Welfare and Overseas Employment/Gobierno de Bangladesh/OIM, febrero, Oficina de la OIM en Dhaka, [http://www.iom.org.bd/images/publications/Institutionalising\\_Diaspora\\_Linkage\\_The\\_Emigrant\\_Bangladesh.pdf](http://www.iom.org.bd/images/publications/Institutionalising_Diaspora_Linkage_The_Emigrant_Bangladesh.pdf).

2005a

"Introduction" en T. Siddiqui (Ed.), *Migration and Development: Pro Poor Policy Choices*, The University Press Limited, Dhaka.

- 2005b      *"International Migration as a Livelihood Strategy of the Poor: The Bangladesh Case"* en T. Siddiqui (Ed.), *Migration and Development: Pro Poor Policy Choices*, The University Press Limited, Dhaka.

**Zeitlyn, B.**

- 2006      *"Migration from Bangladesh to Italy and Spain"*, documento para la *South Asia Migration Resource Network (SAMReN) and the Refugee and Migratory Movements Research Unit (RMMRU)*, junio, Dhaka, <http://www.samren.org/Fellowships/papers/Beji.pdf>.

# CONSEGUIR LOS MEJORES RESULTADOS DE LA COOPERACIÓN A ESCALA MUNDIAL, REGIONAL Y BILATERAL\*

## CAPÍTULO 13

### 1. Introducción

La migración es un proceso transnacional por naturaleza propia. Ningún país puede afirmar que está en condiciones de responder a esos movimientos y ocuparse de su gestión sin ayuda, sobre todo porque las políticas de otros países influyen en las corrientes migratorias y en la eficacia de las políticas nacionales. El reconocimiento de la ineficacia de las acciones unilaterales, la mayor diversidad de las rutas y patrones migratorios (que atraviesan regiones y continentes, reaccionan a los cambios en los factores externos como las políticas sobre inmigración, la situación económica y las oportunidades de trabajo), y la interrelación con otras cuestiones mundiales como el comercio, el desarrollo y los derechos humanos han dado lugar a que los Estados sean cada vez más conscientes de la necesidad de la cooperación internacional en la gestión de la migración.

Sin embargo, en general los Estados se han mostrado reacios a traducir ese creciente reconocimiento mundial en medidas concretas aceptando las ventajas e inconvenientes de la soberanía y los mecanismos de reglamentación internacionales. Los progresos

se han registrado principalmente en los planos regional y bilateral, que permiten identificar con más facilidad los intereses comunes entre los países de origen y de destino y recibir beneficios mutuos. Pero inclusive en esos niveles, la tendencia general ha sido recurrir a medios de cooperación informales en lugar de medios legales, o de carácter más oficial.

Entre los principales obstáculos para la concertación de marcos jurídicos vinculantes en el ámbito de la migración figuran las divergencias de opinión sobre los respectivos méritos de la liberalización y de la restricción de las corrientes migratorias, las cargas administrativas y financieras de la adaptación de las estructuras nacionales, las inquietudes en cuanto a la limitación de la capacidad del Estado para intervenir debido al carácter y el grado de los derechos que se debe otorgar a los trabajadores migrantes y, especialmente a los migrantes en situación irregular, las distintas opiniones entre los países de origen y de destino con respecto a las categorías de trabajadores que deben tener acceso a los mercados laborales nacionales, por ejemplo, calificados, poco calificados, o ambos y, tal vez lo más importante, la preferencia general por un alto grado de flexibilidad para determinar la política migratoria nacional.

\* Autora del presente Capítulo: Sophie Nonnenmacher, Especialista en Políticas Migratorias, OIM, Políticas, Investigación y Comunicaciones sobre Migraciones, Ginebra.



El presente Capítulo ofrece un panorama general de los mecanismos formales y menos formales para la gestión de la movilidad laboral a escala multilateral, regional y bilateral, prestando especial atención a la migración temporal con fines de trabajo, y examina sus respectivas ventajas y desventajas en la práctica.

## 2. Enfoques Multilaterales

Aunque hay un número limitado de instrumentos que abarcan ciertos aspectos de la movilidad transfronteriza con fines económicos, no hay acuerdos amplios de carácter mundial o convenciones internacionales que se ocupen de la gestión de la migración laboral temporal.

### 2.1 Los Convenios de la OIT y las Convenciones de las Naciones Unidas

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha aprobado dos Convenios (Nos. 97 y 143) y dos recomendaciones conexas no vinculantes (Nos. 86 y 151) que se aplican a las personas que se desplazan de un país a otro con fines de empleo.<sup>1</sup> El primer Convenio y su recomendación acompañante, aprobados en 1949, se refieren a la determinación de las normas de contratación de los trabajadores migrantes y sus condiciones de trabajo, mientras que los otros dos instrumentos, adoptados en 1975 a raíz de la crisis del petróleo, reflejan un creciente interés en el resultante aumento del desempleo, y destacan la necesidad de controlar la migración irregular y el trabajo no autorizado de los migrantes (OIT, 2004). Ambos convenios abarcan cuestiones relacionadas con todo el proceso migratorio y prevén el trato en igualdad de condiciones de los trabajadores migrantes legalmente residentes y de

los nacionales. El Convenio No. 143 obliga a los Estados partes a respetar los derechos humanos básicos de **todos** los trabajadores migrantes y prevé, asimismo, el trato en igualdad de condiciones de los trabajadores en situación regular e irregular con respecto a los derechos dimanantes de empleo anterior, tales como remuneración, seguro social y otras prestaciones.<sup>2</sup> Ambos convenios excluyen de su ámbito a ciertas categorías de trabajadores, como los trabajadores independientes, la gente de mar, los trabajadores fronterizos y los artistas y miembros de las profesiones liberales que entran al país por un período de corta duración. Además, el Convenio No. 143 excluye de las disposiciones de su Parte II sobre Igualdad de Oportunidades y de Trato a los estudiantes y a los pasantes, así como a los trabajadores temporales enviados por su empleador a realizar actividades específicas en el país de destino.

En su Informe de 2004 titulado *En busca de un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada*, la OIT reconoce que las normas laborales internacionales “no se redactaron teniendo presente la protección de los trabajadores migrantes temporales, y es posible que las disposiciones aplicables a otros trabajadores migrantes admitidos regularmente no se amolden a su situación” (OIT, 2004: 89). Por ejemplo, aunque los desplazamientos de trabajadores temporales que son enviados por sus empleadores a realizar actividades específicas durante un período de tiempo limitado están aumentando y son tema de examen en el Modo 4 del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), de la Organización Mundial del Comercio,<sup>3</sup> como ya se ha señalado, esos trabajadores están excluidos de las disposiciones sobre igualdad de oportunidades y de trato que figuran en la Parte II del Convenio N°. 143,<sup>4</sup> junto con los artistas y

<sup>1</sup> Véase, respectivamente: Convenio No. 97 sobre los Trabajadores Migrantes (Revisado en 1949); el Convenio No. 143 sobre las Migraciones en Condiciones Abusivas y la Promoción de la Igualdad de Oportunidades y de Trato de los Trabajadores Migrantes (1975); la Recomendación No. 86 sobre los Trabajadores Migrantes (Revisada en 1949); y la Recomendación No. 151 sobre los Trabajadores Migrantes (1975). Esos instrumentos pueden consultarse en el sitio Web de la OIT, [http://www.ilo.org/global/What\\_we\\_do/InternationalLabourStandards/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/What_we_do/InternationalLabourStandards/lang--en/index.htm).

<sup>2</sup> Artículo 1 y párrafo 1) del artículo 9, respectivamente.

<sup>3</sup> Véase el Recuadro Int. 1.

<sup>4</sup> La Parte II también se refiere, entre otras cosas, a la obligación del Estado de facilitar la reunificación de la familia (artículo 13), al derecho a la libre elección del empleo y a la movilidad geográfica (párrafo a) del artículo 14), así como al reconocimiento de las calificaciones laborales (párrafo b) artículo 14.

miembros de las profesiones liberales que entran en el país por un período de corta duración.<sup>5</sup> Por otro lado, esos instrumentos no reflejan adecuadamente la función cada vez más importante de los agentes privados en el mundo del trabajo y la movilidad internacional con fines de empleo, en particular la de las agencias de empleo del sector privado. Esa tendencia condujo a la aprobación del Convenio No. 181 de la OIT en 1997, relativo a las Agencias de Empleo Privadas.<sup>6</sup>

En 1990, las Naciones Unidas adoptaron la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, que representa un importante paso hacia la protección más eficaz de los derechos de los trabajadores migrantes y sus familiares al incluir en un solo instrumento un conjunto amplio

de normas relativas a la protección de todos los trabajadores migrantes, incluidos los migrantes en situación irregular (Parte III), y salvaguardias más amplias para los trabajadores migrantes en situación regular (Partes IV y V) (véase el Recuadro 13.1),<sup>7</sup> incluidas las categorías de trabajadores no amparados por los Convenios Nos. 97 y 143 de la OIT (a saber, gente de mar, trabajadores fronterizos y trabajadores independientes). La Convención de las Naciones Unidas es más detallada y específica con respecto a los derechos de los trabajadores migrantes temporales que los Convenios de la OIT.<sup>8</sup> Sin embargo, la Convención de las Naciones Unidas subraya en términos explícitos que no interfiere con la competencia soberana de los Estados para establecer sus propias normas sobre la admisión de extranjeros. El artículo 79 estipula que “Nada de lo dispuesto en la presente Convención afectará al derecho de cada Estado Parte a establecer los criterios que rijan la admisión de los trabajadores migratorios y de sus familiares”.

<sup>5</sup> Pero los trabajadores “vinculados a un proyecto” (apartado f) del párrafo 2) del artículo 2) y los trabajadores “con empleo concreto” (apartado g) del párrafo 2) del artículo 2) están comprendidos en la Convención de las Naciones Unidas de 1990 sobre los Trabajadores Migrantes, que se examina más adelante, con sujeción a ciertas limitaciones (véase la Parte V). La identificación de lagunas en las normas internacionales relacionadas con la protección de los trabajadores de temporada, los trabajadores vinculados a un proyecto, los trabajadores con propósitos especiales, los proveedores de servicios transfronterizos, los estudiantes y los pasantes se tradujo en la aprobación por la OIT de las “Directivas sobre las medidas especiales de protección de los trabajadores migrantes que llevan a cabo actividades temporales” que abarcan cuestiones tales como vivienda, empleo vinculado a un proyecto, salarios y otras condiciones de trabajo, migración y reunificación de la familia, libertad de asociación, seguro social y cuestiones relacionadas con el retorno de los migrantes en situación regular durante su Reunión Tripartita de Expertos sobre las actividades futuras de la OIT en el ámbito de la migración, celebrada del 21 al 25 de abril de 1997 (documento MEIM/1997/d.4, Anexo I).

<sup>6</sup> El Convenio No. 181 contiene disposiciones para impedir casos de abuso de los trabajadores migrantes en los procedimientos de colocación y contratación; por ejemplo el artículo 7 estipula que: “Las agencias de empleo privadas no deberán cobrar a los trabajadores, ni directa ni indirectamente, ni en todo ni en parte, ningún tipo de honorario o tarifa”. Hasta la fecha, el Convenio ha recibido 20 ratificaciones.

<sup>7</sup> La Parte IV se refiere a otros derechos de todos los trabajadores migrantes que estén documentados y, a menos que se indique de otro modo en la Parte V (se podrán imponer limitaciones a los trabajadores de temporada (artículo 59), los trabajadores migrantes itinerantes (artículo 60), los trabajadores migrantes vinculados a un proyecto (artículo 61) y de los trabajadores con empleo concreto (artículo 62)).

<sup>8</sup> Sin embargo, la OIT ofrece potencialmente una mejor protección a los trabajadores migrantes de temporada, los trabajadores migrantes itinerantes, los trabajadores migrantes técnicamente no calificados vinculados a un proyecto, cuyos derechos pueden limitarse de conformidad con la Parte V de la Convención de las Naciones Unidas, y a los estudiantes y pasantes no comprendidos en esta Convención (Böhning, 2003).

## Recuadro 13.1

### Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares\*

La Convención, que entró en vigor el 1º de julio de 2003, establece las normas mínimas aplicables a los trabajadores migrantes y sus familiares. Al mes de septiembre de 2008, 39 países habían ratificado la Convención.

En el párrafo 1) del artículo 2 de la Convención se define al trabajador migrante como “toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional”. Cabe señalar que la protección que se ofrece en el marco de la Convención puede invocarse no sólo en el país de empleo, sino antes de la partida en el país de origen, durante el viaje en el país de tránsito y nuevamente al retornar al país de origen.

La Convención distingue entre migrantes en situación regular y en situación irregular. Todos los trabajadores migrantes disfrutan de derechos humanos básicos, incluidos los migrantes en situación irregular, y se prevén derechos adicionales para los trabajadores migrantes en situación regular o documentados. Las Partes en la Convención se comprometen a no ejercer discriminación contra los trabajadores migrantes por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición (Parte II, artículo 7).

Una de las características más interesantes de la Convención está contenida en la Parte VI, que pide la promoción de la migración en condiciones humanas.<sup>1</sup> Los Estados Partes se comprometen a cooperar entre ellos y mantener servicios apropiados, como el intercambio de información y ayuda, la contratación de trabajadores migrantes, el retorno ordenado de los trabajadores migrantes y sus familiares, la prevención y eliminación de los desplazamientos ilegales y clandestinos, y el empleo de trabajadores migrantes en situación irregular.

Con respecto a la movilidad laboral, revisten fundamental importancia los derechos de los trabajadores migrantes documentados que se señalan en la Parte IV de la Convención.<sup>2</sup> De conformidad con la Parte IV, los trabajadores migrantes y sus familiares no solamente tienen derecho a ser plenamente informados por el Estado de origen o por el Estado de empleo, según corresponda, de todas las condiciones aplicables a su admisión (particularmente las relativas a su permanencia y a las actividades remuneradas que podrán realizar), sino también derecho a ser plenamente informados de las condiciones en que estén autorizados para ausentarse temporalmente del Estado de empleo, y el Estado deberá hacer todo lo posible por autorizar esas ausencias temporales sin que ello afecte su derecho a permanecer o trabajar.<sup>3</sup> Además, la Parte IV incluye la obligación del Estado de adoptar medidas para evitar que los ingresos y los ahorros de los migrantes sean objeto de doble tributación, así como el derecho de los trabajadores migrantes a la igualdad de trato con los nacionales del país de acogida en esferas tales como el acceso a servicios de formación profesional y colocación, la exención del pago de derechos de importación y exportación de efectos personales y del equipo necesario para el desempeño de la actividad profesional, así como el derecho a la transferencia y repatriación de sus ingresos y ahorros.

La Parte III de la Convención se refiere a los derechos humanos de todos los trabajadores migrantes y de sus familiares, incluidos los que estén en situación irregular, y establece el derecho a la igualdad con los nacionales del país de empleo en lo tocante a salarios y condiciones de trabajo (artículo 25). El propósito del Preámbulo, no es únicamente asegurar condiciones de trabajo humanas y decentes para los trabajadores migrantes sino también desalentar el empleo de trabajadores indocumentados eliminando todo aliciente para que los empleadores contraten a esos trabajadores.

El órgano encargado de la supervisión de la Convención, el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (Comité sobre Trabajadores Migratorios), inició su labor en 2004 y empezó a examinar los informes presentados por los Estados Partes en la Convención en su cuarto período de sesiones en abril de 2006. En sus primeras observaciones sobre los informes, el Comité subrayó la necesidad de la cooperación para luchar eficazmente contra los desplazamientos ilegales o clandestinos de los migrantes, y prestó especial atención a la particular vulnerabilidad de las mujeres y los niños, así como de los trabajadores migrantes agrícolas y del servicio doméstico.

Con ocasión del Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, celebrado en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2006, el Comité organizó un “Día de Debate General sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes como Instrumento para Promover el Desarrollo”.<sup>4</sup> Posteriormente aprobó una declaración en que subrayaba el enfoque de la migración basado en los derechos humanos y ponía de relieve la responsabilidad común de todos los Estados de garantizar los derechos humanos de los migrantes, así como la importancia de las consultas internacionales y de la cooperación para promover y asegurar la migración en condiciones humanas.

#### Notas:

\* Aprobada en virtud de la resolución 45/158 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 18 de diciembre de 1990. La Convención entró en vigor el 1º de julio de 2003.

<sup>1</sup> Parte VI: Promoción de condiciones satisfactorias, equitativas, dignas y lícitas en relación con la migración internacional de los trabajadores y sus familiares.

<sup>2</sup> Parte IV: Otros derechos de los trabajadores migratorios y sus familiares que estén documentados o se encuentren en situación regular.

<sup>3</sup> Artículos 37 y 38, respectivamente.

<sup>4</sup> Véase <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/mwdiscussion.htm>.

**Fuente:** Carla Edelenbos, *Secretaria, Comité sobre Trabajadores Migrantes, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Ginebra.*

Todos esos instrumentos reconocen la importancia de la cooperación entre los Estados para abordar la migración laboral. Los Convenios Nos. 97 y 143 de la OIT contienen disposiciones relativas al intercambio de información sobre las políticas, leyes y reglamentos nacionales. La Convención de las Naciones Unidas (en la Parte VI) pide a los Estados Partes que establezcan medidas de consulta y cooperación con las autoridades competentes de otros Estados Partes en relación con el retorno ordenado de los migrantes. Tanto la Convención de las Naciones Unidas como el Convenio No. 143 de la OIT prevén la cooperación entre los Estados para eliminar los desplazamientos clandestinos de migrantes con fines de empleo y para adoptar medidas contra quienes organizan la migración irregular y el empleo no autorizado de trabajadores migrantes.

La forma exacta de cooperación no está prescrita, y su determinación incumbe a los Estados Partes. Sin embargo, los autores consideraron que, si bien los principios o normas generales pueden exponerse en el plano multilateral, las diferencias en la situación y en los marcos jurídicos de los países requieren modalidades más específicas y complementarias de cooperación en otros niveles de actuación. Los Convenios de la OIT se refieren a los acuerdos bilaterales como un medio adecuado de poner en práctica los principios generales, y en la

Recomendación No. 86 de 1949, se proporciona, en un Anexo, un acuerdo bilateral tipo que abarca las diferentes etapas del proceso migratorio e incluye un contrato de trabajo tipo (artículo 22). El acuerdo tipo también recomienda la concertación de acuerdos bilaterales separados con respecto a la seguridad social.<sup>9</sup> La Convención de las Naciones Unidas reconoce, en su Preámbulo, los progresos realizados mediante acuerdos bilaterales y multilaterales en lo que respecta a la protección de los derechos de los trabajadores migrantes, así como su importancia y utilidad, y especifica asimismo, en el apartado b) del párrafo 1) del artículo 81, que nada de lo dispuesto en la Convención afectará a ningún derecho o libertad más favorable que se conceda a los trabajadores migrantes y a sus familiares en virtud de todo tratado bilateral o multilateral vigente para el Estado Parte interesado.

<sup>9</sup> Los trabajadores migrantes pueden encontrar dificultades para acogerse a los servicios de seguridad social, ya que tales sistemas generalmente se basan en aportaciones y en el período de trabajo o de residencia (véase también el Capítulo 11). La seguridad social es otro ejemplo de la complementariedad entre los enfoques multilaterales y bilaterales. Aunque el Convenio No. 157 de la OIT, de 1982, sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social y su Recomendación acompañante No. 167 ofrecen un marco internacional para la conservación de los derechos adquiridos o de los derechos en proceso de adquisición por lo trabajadores que cambian de país de residencia, recomiendan la concertación de acuerdos bilaterales y multilaterales, y la Recomendación contiene disposiciones tipo relativas a esos acuerdos.

Sin embargo, esos instrumentos sólo han sido ratificados por un reducido número de Estados<sup>10</sup> y, con respecto a la Convención de las Naciones Unidas, ninguno de los países de destino desarrollados la ha ratificado.<sup>11</sup>

## 2.2 Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS)

El AGCS prevé la liberalización del comercio de servicios. De conformidad con el Modo 4, el AGCS ofrece un marco multilateral para las negociaciones,<sup>12</sup> con un conjunto de principios (que abarcan los reglamentos nacionales, las prescripciones en materia de transparencia y otras cuestiones) destinados a facilitar el movimiento de los proveedores de servicios. Sin embargo, el AGCS no propone criterios universales para la admisión de categorías específicas de proveedores de servicios y su acceso a los mercados laborales. En realidad, no ofrece una definición de los proveedores de servicios ni prescribe el ámbito o alcance de la cobertura sectorial de los compromisos de los países. La inclusión de los sectores en las listas del AGCS queda a discreción de los Estados Miembros de la OMC, que deben definir el compromiso que estén dispuestos a asumir con respecto al acceso a los mercados y al trato nacional sobre una base de sector por sector. Los Estados también pueden contraer “compromisos horizontales”, es decir, compromisos intersectoriales señalados por los Estados Miembros para el acceso al mercado (por ejemplo, categorías de permanencia, duración de la permanencia y

condiciones de entrada y cumplimiento por parte de las personas físicas). Además, el AGCS no exige que sus Miembros ofrezcan acceso al mercado o condiciones que sean más liberales que las establecidas en sus políticas nacionales. Los alejamientos del régimen de acceso al mercado y del trato nacional no están prohibidos como tales en el marco del AGCS, pero deben identificarse como limitaciones en las listas.<sup>13</sup> Por lo tanto, cada parte define en sus compromisos la categoría de proveedores de servicios a las que concede un acceso más libre y, hasta la fecha, esos compromisos reflejan simplemente lo que ya está permitido en virtud de las políticas de inmigración vigentes.<sup>14</sup>

Cada parte también determina sus propios criterios de admisión. La única limitación a la facultad de los Miembros para reglamentar la entrada y la permanencia temporal de las personas físicas dentro de su territorio es la obligación de asegurar que esas medidas no se apliquen de modo que anulen o perjudiquen los beneficios de otros.<sup>15</sup> Sin embargo, algunos Miembros desearían que se ampliara el alcance del AGCS mediante la adopción de normas multilaterales en la esfera de la admisión (por ejemplo, a través de un visado AGCS estándar) (Winters, 2005). Otros observadores llevan más adelante esa idea y desean que la OMC supervise la asignación de visados relativos a la circulación de las personas físicas, o participe en esa labor.<sup>16</sup> La propuesta inclusión de las cuestiones relativas a la gestión de la migración como parte de las

<sup>10</sup> Los Convenios Nos. 97 y 143 de la OIT han sido ratificados por 48 y 23 Estados, respectivamente, incluidos países de origen y de destino, y la Convención de las Naciones Unidas ha sido ratificada por 39 Estados (septiembre de 2008).

<sup>11</sup> Dos países de destino, que han ratificado la Convención de las Naciones Unidas, son la Argentina y Libia. Importantes países de tránsito que también la han ratificado son Libia, México y Marruecos. Con respecto a los obstáculos citados por los gobiernos para la ratificación de los Convenios de la OIT sobre los trabajadores migrantes, véase OIT (1999). Con respecto a los obstáculos relativos a la Convención de las Naciones Unidas, véanse los informes nacionales y regionales encargados por la UNESCO en la página Web del proyecto de la UNESCO sobre la Convención Internacional sobre los Derechos de los Migrantes, en [http://portal.unesco.org/shs/en/ev.php-URL\\_ID=6554&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/shs/en/ev.php-URL_ID=6554&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html).

<sup>12</sup> Véase el sitio Web de la OMC, [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_e/serv\\_e/gatsqa\\_e.htm#14](http://www.wto.org/spanish/tratop_e/serv_e/gatsqa_e.htm#14) (AGCS: objetivos, alcance y disciplinas).

<sup>13</sup> Las limitaciones del acceso al mercado pueden tomar la forma de restricciones de cuotas y pruebas de necesidades económicas o del mercado laboral, incluidos requisitos en materia de paridad de salarios (para una descripción más completa de esos mecanismos, véase el Capítulo 11).

<sup>14</sup> Los compromisos actuales se centran principalmente en los trabajadores altamente calificados, como los directores ejecutivos y los profesionales. Esas categorías generalmente ya disfrutaban de un acceso bastante liberal a través de las políticas nacionales de admisión de inmigrantes (véase el Capítulo 2), mientras que los migrantes poco calificados disponen de escasa o ninguna posibilidad de ingreso al país (véase el Capítulo 3).

<sup>15</sup> AGCS, Anexo sobre el movimiento de personas físicas proveedoras de servicios en el marco del Acuerdo. Véase [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/serv\\_e/8-anmvnt\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/8-anmvnt_e.htm).

<sup>16</sup> Véase, por ejemplo, Ng y Whalley (2007), que prevén esta posibilidad para la OMC o una nueva organización internacional.

facultades de la OMC es un punto muy polémico y que probablemente no recibirá el apoyo de todos los Estados Miembros de la OMC, condición indispensable para modificar su mandato.<sup>17</sup>

Otro elemento polémico es que el Modo 4 del AGCS, como acuerdo comercial, se centra en un solo aspecto del proceso migratorio, a saber, la entrada y el acceso de los proveedores de servicios, y no hace referencia a normas sociales y laborales estándar, como la calidad de las condiciones de trabajo de los proveedores de servicios. El argumento que generalmente se esgrime en este contexto es que la OMC es una organización del sector del comercio y, por lo tanto, no es el foro adecuado para establecer normas sociales o laborales para la protección de los trabajadores en todo el mundo. Sin embargo, esa cuestión está presente en las negociaciones de manera oblicua, a través de la notificación de limitaciones del acceso a los mercados en las listas de los países. En efecto, más de 50 Miembros de la OMC estipulan en sus compromisos que requieren paridad en los salarios. Además, 22 Miembros se han reservado el derecho a suspender los compromisos en el Modo 4 en caso de diferencias entre los trabajadores y la dirección, con vistas a impedir que los empleadores contraten “rompehuelgas” extranjeros (para sustituir a los trabajadores nacionales) (Dommen, 2005). Varios acuerdos comerciales regionales y bilaterales recientes también contienen referencias explícitas a cuestiones sociales o normas laborales básicas, ya sea en el texto del Acuerdo o, indirectamente, a través de acuerdos laterales de cooperación laboral.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Sin embargo, algunos observadores sostienen que los visados ya están incluidos en el mandato del Modo 4 del AGCS, ya que pueden formar parte de las “medidas” a que se hace referencia en el Anexo sobre el movimiento de personas físicas.

<sup>18</sup> El Acuerdo de Libre Comercio entre los Estados Unidos, América Central y la República Dominicana y el Acuerdo de Libre Comercio entre los Estados Unidos y Chile, incluyen compromisos en relación con normas laborales básicas (excluidos los convenios básicos de la OIT sobre la discriminación y la igualdad de remuneración). De manera paralela con el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Costa Rica, existe también un acuerdo sobre cooperación laboral (Acuerdo entre el Canadá y Costa Rica sobre Cooperación Laboral, firmado en abril de 2001). En ese acuerdo, las partes se obligan a incorporar en su legislación laboral los principios consagrados en la Declaración de 1998 de la OIT sobre los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, y a aplicar esa legislación con todo rigor (ICFTU, 2004).

Esas disposiciones generalmente no aseguran una protección en particular para los trabajadores migrantes y/o los proveedores de servicios, pero pueden beneficiarse de prescripciones más amplias, como la obligación de hacer cumplir las normas laborales nacionales de manera no discriminatoria.<sup>19</sup> Sin embargo, desde un punto de vista jurídico, en general esas disposiciones y mecanismos para su aplicación y cumplimiento parecen seguir siendo débiles.

¿Sería posible incluir una cláusula social en el AGCS para asegurar el respeto de las normas laborales estándar (como la no discriminación en el pago de salarios) en el plano multilateral? Quienes están a favor de ese tipo de cláusula sostienen que protegería a los trabajadores locales contra el “dumping social”, mientras que los que se oponen consideran que reduciría las ventajas para el país al tener que intervenir en la contratación o el envío de trabajadores al extranjero. Sin embargo, hasta la fecha no parece haber argumentos sólidos para promover esta cuestión, aparte de los que esgrimen los sindicatos y algunas ONG (GURN, 2007).

Aunque las negociaciones comerciales multilaterales quedaron en una situación de estancamiento en Cancún en septiembre de 2003, y no se registraron progresos importantes en la Región Administrativa Especial de Hong Kong en diciembre de 2006, el número de acuerdos y negociaciones comerciales bilaterales y regionales ha ido en aumento, reiniciando un debate sobre si esos acuerdos regionales y/o bilaterales son un complemento de los acuerdos comerciales multilaterales, o los debilitan (Brown et al., 2005; ICFTU, 2004; véase también el Recuadro 13.7 al final de este Capítulo).

<sup>19</sup> Por ejemplo, el undécimo Principio del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), proporciona a los trabajadores migrantes en el territorio de un Estado Parte la misma protección jurídica de que disfrutaban los nacionales del Estado Parte con respecto a las condiciones de trabajo.



## 2.3 Otros Instrumentos Internacionales

Hay toda una serie de importantes instrumentos jurídicos internacionales de carácter vinculante en el ámbito de la migración laboral, que pueden dividirse en dos amplias categorías: instrumentos indirecta y directamente relacionados con la migración. Dentro de la primera categoría están los tratados sobre derechos humanos que protegen los derechos fundamentales de todos los trabajadores migrantes como seres humanos (el Pacto Internacional sobre los derechos civiles y políticos y el Pacto sobre los derechos económicos, sociales y culturales, de 1966), como mujeres (Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, de 1979), como niños (Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989) y como extranjeros (Convención sobre los Trabajadores Migrantes, de 1990).<sup>20</sup> Al igual que todos los demás trabajadores, los migrantes también están amparados por las normas laborales internacionales de la OIT.<sup>21</sup> Dentro de la segunda categoría, es necesario mencionar la Convención de las Naciones Unidas de 2000 contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus dos protocolos relativos a la trata de personas y al contrabando de migrantes.<sup>22</sup>

## 2.4 Iniciativas No Vinculantes

Además, son varias las iniciativas no vinculantes que se han aplicado a escala multilateral para promover el diálogo y las prácticas eficaces de

gestión de la migración laboral, bien sea centradas exclusivamente en ese objetivo o como parte de un programa migratorio más amplio. Teniendo como elemento de interés principal la protección de los derechos humanos y laborales de los migrantes, en 1999 la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (actualmente Consejo de Derechos Humanos) estableció el mandato del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los migrantes,<sup>23</sup> quien ha publicado una serie de informes centrados específicamente en los trabajadores migrantes y ha realizado visitas a varios países. En 2006, el Consejo de Administración de la OIT hizo suyo el Marco multilateral sobre la migración de mano de obra (OIT, 2006), de carácter no vinculante, que incluye principios y orientaciones que promueven un enfoque basado en los derechos de la migración laboral, y ofrece orientación a los gobiernos y organizaciones de empleadores y trabajadores sobre la formulación y aplicación de políticas nacionales e internacionales (véase el Recuadro 10.6).<sup>24</sup> El Diálogo Internacional sobre la Migración, de la OIM, ofrece una plataforma en la que sus Miembros pueden intercambiar información y prácticas eficaces para la formulación y aplicación de políticas migratorias.<sup>25</sup> La Agenda Internacional para la Gestión de la Migración, publicada en diciembre de 2005, fue fruto de la Iniciativa de Berna, que es un proceso que pertenece a los Estados, auspiciado por el Gobierno suizo y al que la OIM proporciona servicios de Secretaría (OIM/Oficina Federal Suiza sobre Migración, 2005a). Recientemente, y como

<sup>20</sup> Véase, al respecto, la Convención de Viena sobre la Relaciones Consulares, 1963.

<sup>21</sup> La Declaración de 1998 de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo exige que los Estados Miembros de la OIT respeten cuatro categorías de principios y derechos en el trabajo, aún cuando no sean signatarios de los convenios pertinentes: la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, la igualdad de oportunidades y de trato, la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio y la abolición del trabajo infantil.

<sup>22</sup> Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños, y el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire. Esos Protocolos se aprobaron en Palermo el 15 de noviembre de 2000 y, a septiembre de 2008, habían sido ratificados por 123 y 114 Estados, respectivamente. Véase también el Capítulo 8.

<sup>23</sup> Para más información sobre la labor del Relator Especial, véase el sitio Web de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en <http://www2.ohchr.org/english/issues/migration/rapporteur/index.htm>.

<sup>24</sup> El Marco se centra en ámbitos como el trabajo decente, la cooperación internacional, la eficaz gestión de la migración y la protección de los trabajadores migrantes, entre otros.

<sup>25</sup> Véanse los sitios Web del Diálogo Internacional sobre la Migración en <http://www.iom.int/jahia/Jahia/lang/en/pid/385> en relación con temas recientes examinados. Por ejemplo, en 2007 el tema principal del Diálogo Internacional sobre la Migración fue “La gestión de la migración en una economía en plena evolución” guarda estrecha vinculación con el tema de su primer de este Informe, y los días 8 y 9 de octubre se llevó a cabo un taller sobre Cómo Convertir la Movilidad Laboral en Elemento Catalizador del Desarrollo. Véase <http://www.iom.int/jahia/Jahia/pid/1826>.



se señala en la Introducción y en el Capítulo 12, la comunidad internacional se ha interesado en el tema de la migración internacional y el desarrollo, que incluye un importante componente de movilidad laboral.<sup>26</sup>

Hay otros elementos de gestión de la migración laboral en numerosos instrumentos jurídicos, y como parte esencial de varias iniciativas no vinculantes de diversas organizaciones internacionales. Por esa razón, para mejorar la eficiencia, la coherencia política y la reserva de conocimientos técnicos, la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales<sup>27</sup> consideró en su Informe final de octubre de 2005, como opción de largo plazo, el posible establecimiento de una organización mundial encargada de la cartera de “migración económica” (Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, 2005), que es un concepto que trasciende la migración laboral *per se* e incluye otros movimientos por razones económicas, como los viajes por motivos de negocios o por razones familiares, lo que también se examina en la Parte A del presente Informe. Ese tipo de organización tendría una función directiva en el establecimiento de vínculos entre la esfera de la migración y esferas conexas como el desarrollo, el comercio, la seguridad y los derechos humanos.

### 3. Enfoques Regionales

Aunque las corrientes de migración laboral son geográficamente cada vez más diversas, el mayor porcentaje del movimiento de mano de obra se produce dentro de las regiones. Por lo tanto, no

es sorprendente que estén floreciendo iniciativas regionales para la facilitación y gestión de esas corrientes. Los procesos regionales tienden a ser más eficientes que los de carácter mundial porque es más fácil que pequeños grupos de países puedan abordar la dinámica de la inmigración y emigración y llegar a una comprensión común de la cooperación, la armonización de las políticas y la liberalización de los desplazamientos por motivos de trabajo. En los programas regionales, la migración laboral típicamente se aborda junto con cuestiones tales como las políticas sobre visados, el retorno y la readmisión, la gestión en fronteras y, cada vez más, la migración y el desarrollo.

Sin embargo, los logros hasta la fecha en cuanto a la liberalización de los mercados laborales, el aumento de las categorías de trabajadores que reúnen los requisitos para trasladarse a otro país para trabajar, la simplificación de los procedimientos, la concesión de oportunidades para migración permanente y el acceso a la reunión de la familia, varían enormemente. Algunos de los progresos se derivan de la inclinación hacia la integración económica, que también ha dado lugar a que se inscriban acuerdos relacionados con la migración laboral formal en el marco de reglamentación de los mercados comunes y los acuerdos de libre comercio. Aunque es difícil evaluar los procesos consultivos regionales por su carácter informal y no vinculante, indudablemente han sido de utilidad para fortalecer la cooperación entre los Estados para la gestión de la migración internacional.

#### 3.1 La Integración Económica Regional y la Movilidad de los Trabajadores

Sobre la base de las actuales y anteriores experiencias de integración regional, se pueden extraer las siguientes cuatro conclusiones preliminares con respecto a la movilidad laboral en el plano regional:

- Generalmente, los programas normativos de la migración laboral son de mayor alcance si se

<sup>26</sup> Véase el Diálogo de Alto Nivel de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la Migración Internacional y el Desarrollo (Nueva York, septiembre de 2006) y el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD) (Bruselas, julio de 2007). Para una panorámica general de la movilidad laboral en el contexto del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, véase el Recuadro Int. 2.

<sup>27</sup> La Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales se estableció en 2003 como entidad ad hoc, con la aprobación del Secretario General de las Naciones Unidas y con el mandato de proponer el marco para la formulación de una respuesta coherente, amplia y de escala global a la migración internacional. Para una descripción más amplia de su mandato, véase el sitio Web de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, <http://www.gcim.org/en/>.

elaboran en el marco del establecimiento o el mayor desarrollo de mercados comunes y no bajo los auspicios de iniciativas de libre comercio, como por ejemplo, la Unión Europea (UE) en comparación con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

- Es más probable que se logren resultados positivos cuando los progresos en relación con las cuestiones migratorias pueden promover proyectos en otras esferas normativas de interés para los países de la región.
- Las actividades que se llevan a cabo para eliminar los obstáculos a la movilidad laboral tienen mayores probabilidades de éxito cuando el proceso de integración económica ya está bien encaminado; las probabilidades son menores cuando se conciben como un posible medio de impulsar la integración regional. Por ejemplo, compárense las dificultades en la aplicación del Protocolo sobre la libre circulación de personas, el trabajo, los servicios y el derecho al asentamiento del Mercado Común del África Meridional y Oriental (COMESA), y los retrasos en la plena aplicación del

Protocolo sobre la libre circulación de las personas, y el derecho de residencia y establecimiento de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO), (véase el Recuadro 13.2) con el ejemplo de la UE en el que la liberalización de la movilidad de los trabajadores es la piedra angular de la integración económica.

- Los acuerdos entre los países que comparten proximidad geográfica, niveles semejantes de desarrollo y corrientes de migración laboral limitadas (reales y potenciales) son generalmente de carácter más liberal con respecto al movimiento de las personas (por ejemplo, el Mercado Común de Trabajo de los Países Nórdicos, que contiene disposiciones aún más favorables sobre la libre circulación y la residencia que las de la Unión Europea. Sin embargo, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Comunidad Andina de América del Sur son experiencias distintas, en el sentido de que han sido pocas las iniciativas entre países vecinos para liberalizar el movimiento de las personas (Santestevan, 2007).

## Recuadro 13.2

### Perspectivas de una Mayor Movilidad Laboral en la CEDEAO y África Occidental

Históricamente, los migrantes siempre han considerado al África Occidental como una unidad económica en la que existe una corriente de comercio de bienes y servicios y libre circulación de personas. Las administraciones coloniales contrataban, atraían u obligaban a los trabajadores de las zonas del interior a trabajar en los proyectos de infraestructura y desarrollo proyectos en las zonas costeras. Con el correr del tiempo, la migración laboral pasó a ser voluntaria e institucionalizada.

La independencia cambió todo eso, ya que los nuevos gobiernos nacionales promulgaron leyes y reglamentos que regían las condiciones de entrada, residencia y empleo de los no nacionales. Esos reglamentos y las leyes de indigenización limitaron la participación de los no nacionales en las principales actividades económicas y establecieron distinciones entre los movimientos de carácter regular e irregular.

El Protocolo sobre la libre circulación de personas, y el derecho de residencia y establecimiento de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO), es un modelo en África. Durante los cinco primeros años de la etapa inicial de aplicación se abolieron los requisitos en materia de visados y permisos de entrada, lo que permitió que los ciudadanos de la Comunidad en posesión de documentos de viaje válidos ingresaran a los Estados miembros sin visado hasta por un máximo de 90 días. Sin embargo, no se han aplicado aún plenamente las etapas segunda y tercera.

El tema principal del programa de la Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Abuja, Nigeria, en marzo de 2000, fue la creación de una subregión sin fronteras con el firme propósito de fortalecer la aplicación de diversos aspectos del Protocolo. Los resultados de esa reunión fueron la concesión de un período máximo de 90 días de permanencia a los ciudadanos

de la CEDEAO por los funcionarios de inmigración deben otorgar en el punto de entrada, y la abolición de los requisitos relativos a permisos de residencia para los ciudadanos de la Comunidad. El certificado de viaje de la CEDEAO, y posteriormente el pasaporte de la CEDEAO, reemplazarán gradualmente a los pasaportes nacionales en circulación en un período de transición de 10 años. Se eliminarán las formalidades rígidas en frontera y se modernizarán dichos procedimientos mediante la utilización de equipo de escaneo de pasaportes para facilitar el movimiento más libre y simplificado de las personas entre los países. Se ha propuesto la utilización de cheques de viajeros de la CEDEAO y una moneda común –la unidad de cuenta del África Occidental– con el objeto de armonizar la política monetaria. Ésas y otras medidas han ayudado a facilitar los patrones de migración laboral corrientes y emergentes, especialmente hacia Nigeria y Côte d'Ivoire, los gigantes económicos y demográficos de la subregión, como también hacia Ghana y el Senegal.

Sin embargo, los países de África Occidental han conservado las leyes nacionales y tratados y códigos de inversión que difieren del Protocolo de la CEDEAO y que, en realidad, limitan la participación de los “extranjeros”, incluidos los nacionales de Estados de la Comunidad, en ciertas clases de actividades económicas. Durante períodos de crisis económica y política, los no nacionales se convierten en chivos expiatorios y en ocasiones han sido expulsados, como ocurrió en Nigeria en 1983 y 1985, y en Côte d'Ivoire en 2000, situaciones que conmocionaron a la Comunidad. Muchos ciudadanos no tienen acceso a pasaportes nacionales, y son muy pocos los que han obtenido los certificados de viaje y pasaportes de la CEDEAO, debido, en gran medida, a cuellos de botella burocráticos. Muchos también entran en los Estados miembros, y permanecen allí una vez vencido el plazo autorizado, o trabajan sin autorización.

El sistema de migración laboral en África Occidental es bastante complejo. Los países que una vez fueron destino de los migrantes se han convertido en países de origen. Desde finales del decenio de 1980, los países de origen tradicionales y los países que eran destinos atractivos para los migrantes han sufrido crisis políticas y económicas endémicas, a consecuencia de lo cual se han producido corrientes de salida de ambos grupos de países.

Los Estados Miembros de la CEDEAO están intentando establecer políticas que favorezcan las posibilidades de una mayor movilidad laboral en la subregión, cuyas prioridades de acción incluyen:

- El establecimiento de un Observatorio Permanente encargado de proporcionar información actualizada sobre los patrones de migración laboral y facilitar la movilidad laboral interna en la CEDEAO con documentos de viaje limitados.
- El establecimiento o la renovación de una Junta Asesora sobre Migraciones como foro para la formulación y supervisión de la situación de aplicación de las leyes nacionales y las decisiones de la CEDEAO relativas a la migración laboral.
- La asignación de máxima prioridad al tema de la migración en la agenda política, haciendo hincapié en la posible contribución de los trabajadores migrantes al desarrollo y destacando los resultados positivos de la migración para los migrantes y los países de origen y de destino.
- La armonización de las leyes y códigos de trabajo nacionales que rigen los tipos de actividad económica que pueden practicar los nacionales de los Estados Miembros de la Comunidad según los términos del Protocolo de la CEDEAO sobre la libre circulación de las personas y el derecho a residencia y establecimiento.
- El examen concreto del derecho de residencia y establecimiento de los migrantes y de las obligaciones de los países de acogida, asegurando la protección de los derechos de los trabajadores migrantes en los países de acogida.
- La mejora de la capacidad de los funcionarios de inmigración, aduanas, policía y seguridad para ayudar a transformar sus funciones de modo que tengan un carácter de gestión de la migración, contribuyendo así a facilitar, venzo a limitar, la migración regular en la subregión. Es preciso concienciar a los funcionarios con respecto a las leyes y tratados nacionales revisados y a los protocolos de la CEDEAO.
- La organización de una campaña intensiva y sostenida de educación pública para difundir la información sobre el pasaporte y el certificado de viaje de la CEDEAO y sus beneficios para los ciudadanos de la Comunidad que viajen en la subregión, y también para ayudar a eliminar la hostilidad contra los trabajadores migrantes.
- La promoción de programas de intercambio de estudiantes y programas de estudios para superar las barreras de idioma y de tipo colonial entre los países y los pueblos, y la promoción de la migración laboral y de una utilización más eficaz de los recursos humanos.
- La promoción del acceso de los nacionales de la Comunidad al empleo y el asentamiento, y la facilitación de las remesas de los ingresos a través de los canales bancarios regulares.

- La armonización y aplicación de políticas en los ámbitos del comercio, la inversión, el transporte y la circulación de las personas de manera coherente e integrada.

**Fuente:** Aderanti Adepoju, Coordinador, *Network of Migration Research on Africa (NOMRA)* y Director Ejecutivo del Centro de Desarrollo de Recursos Humanos (HRDC), Lagos, Nigeria.

La Unión Europea es el modelo de integración económica regional de mayor alcance, y sus principales características se examinan a continuación. El derecho a la libre circulación de los trabajadores dentro de la región quedó establecido en virtud del Tratado de Roma de 1957 y se amplió para incluir la libre circulación de todos los ciudadanos de la UE en 1993.<sup>28</sup> La UE ha logrado crear una región en la que **todos** los trabajadores que son nacionales de Estados miembros de la UE tienen derecho a la igualdad de trato, independientemente de su nacionalidad, con respecto al trabajo, la remuneración y otras condiciones de trabajo, acceso a alojamiento y el derecho a que sus familiares se reúnan con ellos.<sup>29</sup> Eso significa, entre otras cosas, que todo nacional de un Estado miembro tiene derecho a realizar trabajo remunerado en el territorio de otro Estado miembro de conformidad con los reglamentos pertinentes aplicables a los trabajadores nacionales. Con el fin de no perjudicar ese derecho a través de requisitos inadecuados respecto de la entrada o residencia en los Estados miembros, los trabajadores deben ser admitidos en los países con la simple presentación de una tarjeta de identidad o pasaporte válidos y obtener el derecho a la residencia.<sup>30</sup> Las esposas y, cuando proceda, las parejas inscritas como tales,

así como los hijos hasta la edad de 21 años, están autorizados para residir con ellos.

De conformidad con el sistema de reconocimiento mutuo de las calificaciones, los ciudadanos de la UE plenamente calificados en un Estado miembro tienen derecho a ejercer una profesión reglamentada<sup>31</sup> en otro Estado miembro. Dependiendo de la actividad de que se trate y de la formación completada, el reconocimiento será automático o estará sujeto a un período de prueba o a una prueba de aptitudes. Los trabajadores independientes y los proveedores de servicios también pueden ejercer el derecho a la libre circulación en virtud de los artículos 43 a 48 (Capítulo 2 sobre el Derecho de Establecimiento) y 49 a 55 (Capítulo 3 sobre los Servicios) de la Parte Tres, Título III del Tratado de la CE. Además, los sistemas nacionales de seguridad social están coordinados al nivel de la UE con el fin de impedir la discriminación contra las personas que ejercen su derecho a la libre circulación.<sup>32</sup>

Con respecto a los proveedores de servicios, el Tratado de la CE permite que un operador económico que preste servicios en un Estado miembro ofrezca

<sup>28</sup> Versión consolidada del Tratado por el que se establece la Comunidad Europea (Tratado de las CE), OJ 2006 C 321/E/37, artículos 39 y 18, respectivamente.

<sup>29</sup> Artículos 12 y 39 2) del Tratado de la CE y del Reglamento del Consejo No. 1612/68/CEE de 15 de octubre de 1968 relativos a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad (OJ Sp. Ed. 1968-69, 475, JO 1968 L 257/2, y sus modificaciones).

<sup>30</sup> Para una permanencia de más de tres meses se ha abolido la necesidad del permiso de residencia, pero los Estados miembros pueden exigir que los ciudadanos de la UE se inscriban ante las autoridades competentes (véase la Directiva 2004/38/EC del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004 sobre los derechos de los ciudadanos de la UE y sus familiares para trasladarse y residir libremente dentro del territorio de los Estados miembros, OJ 2004 L 229/35, artículo 8).

<sup>31</sup> Las profesiones reglamentadas suponen el reconocimiento profesional *de jure*, debido a que la educación conduce a una actividad profesional o porque el desempeño de la actividad profesional en cuestión está reglamentado por actos jurídicos (por ejemplo, leyes, reglamentos, disposiciones administrativas), y la decisión final de reconocimiento obligatorio está en manos de entidades profesionales o gubernamentales, o ambas. Las profesiones reglamentadas varían entre los países, generalmente en función de razones que se refieren a la protección del consumidor y el interés público. Numerosos países reglamentan las profesiones que pueden tener repercusiones en la salud o la vida o que pueden producir pérdidas materiales o morales, como las profesiones relacionadas con la medicina y la farmacia, la medicina veterinaria, la arquitectura, el derecho o el transporte.

<sup>32</sup> Artículo 42 del Tratado de la CE y Reglamento del Consejo No. 1408/71/EEC de 14 de junio de 1971 relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplacen dentro de la Comunidad (JO Sp. Ed. 1971, 416, JO 1971 L 149/2, y sus modificaciones).

también servicios de carácter temporal en otro Estado miembro, sin tener que establecerse allí. En particular, por “servicios” se entienden las actividades de carácter industrial comercial, las actividades de los artesanos y las actividades profesionales. En los casos en que las restricciones a la prestación de determinados servicios aún no se han suprimido, la aplicación de tales restricciones debe estar libre de toda discriminación por motivo de nacionalidad.

No obstante, se prevé la posibilidad de derogar las normas generales que rigen la movilidad de los trabajadores de la UE, para los trabajadores de países que ingresaron a la UE después de las ampliaciones de 2004 y 2007.<sup>33</sup> Las “disposiciones transitorias”, como

su nombre lo indica, permiten a la ex UE-15 derogar temporalmente el principio de la libre circulación de trabajadores con respecto a los trabajadores provenientes de los nuevos Estados miembros de la UE por un período máximo de siete años. Esas disposiciones sólo se aplican a los trabajadores y no a los proveedores de servicios, con ciertas excepciones limitadas que aplican Alemania y Austria (véase el Recuadro 13.3).<sup>34</sup>

<sup>33</sup> En el transcurso de tres años (2004 a 2007) la UE se ha transformado de una Unión de 15 países a otra constituida por 27 países. En mayo de 2004, 10 países se unieron a los 15 Estados miembros de la UE: Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y la República Checa. En enero de 2007, Bulgaria y Rumania también pasaron a ser miembros.

<sup>34</sup> Las disposiciones transitorias de los Tratados de Adhesión de 16 de abril de 2003 señalan que en el caso de los trabajadores de los 8+2 nuevos Estados miembros de la UE de Europa Central y Oriental (las disposiciones transitorias no se aplican a Chipre ni Malta), el acceso a los mercados laborales de la ex EU-15 dependerá de las leyes y políticas nacionales de esos Estados miembros. Tales disposiciones sólo se aplican al derecho al trabajo, con excepción de Alemania y Austria, donde el movimiento de los proveedores de servicios en un número limitado de sectores, como por ejemplo la construcción y la limpieza industrial, puede estar limitado también en caso de perturbaciones graves en los sectores de servicios en cuestión.

## Recuadro 13.3

### La Ampliación de la UE – La Libre Circulación de los Trabajadores

#### Disposiciones Generales

El 1º de enero de 2007, Bulgaria y Rumania se adhirieron a la Unión Europea, con lo que el total de Estados miembros aumentó a 27. Aunque los nacionales de los 27 Estados miembros también son nacionales de la UE, no todos disfrutaban desde un inicio de igualdad de derechos en materia de libre circulación. Todos los nacionales de la UE tienen derecho a circular libremente entre los Estados miembros sin visados u otras condiciones de entrada. Tienen derecho a permanecer en el territorio de cualquier otro Estado miembro por un período no mayor de tres meses sin mayores formalidades y por un plazo más prolongado si son autónomos, proveedores o receptores de servicios, o estudiantes, jubilados o personas no activas económicamente, siempre que puedan demostrar que poseen medios económicos suficientes y no dependerán del sistema de seguridad o bienestar social del respectivo país de acogida de la UE.

En el caso de los nacionales de ocho de los 10 Estados que se adhirieron en 2004 (es decir, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia y la República Checa, los denominados “Estados A8”), se ha limitado el derecho al empleo y a permanecer en el país para trabajar, aunque no para Chipre y Malta. En consecuencia, los nacionales de los “A8” están sujetos a un plan de liberalización gradual del mercado laboral en virtud del cual los Estados que pasaron a ser miembros antes de la ampliación de 2004 (la ex UE-15) tienen derecho a un acceso limitado al mercado laboral por un período inicial de dos años y, previa notificación, por otros tres años. Cuando existen graves perturbaciones en el mercado laboral de un Estado miembro, esas restricciones pueden prorrogarse por otros dos años. Sin embargo, los trabajadores A8 que han cumplido doce meses o más de trabajo legítimo en un Estado miembro, adquieren plenos derechos en virtud de tratados y dejan de estar sujetos a las disposiciones transitorias.

Una de las cuestiones más importantes que se derivan de la limitación del acceso al mercado laboral para los trabajadores únicamente, pararon exclusión de los trabajadores autónomos y los proveedores de servicios, es la presunción de que

los trabajadores autónomos y los proveedores de servicios pueden estar “abusando” de las normas sobre el acceso al mercado laboral, presentando falsamente su actividad económica como trabajo independiente. Asimismo, el hecho de que las empresas tengan derecho a contratar trabajadores para el suministro de servicios, aunque esos trabajadores no tengan derecho de acceso al mercado laboral, ha dado lugar a situaciones de tensión en relación con las condiciones de trabajo aplicables a esos trabajadores contratados (que tienden a provenir del Estado miembro de origen de la UE), y con los efectos sobre la competencia.

### La Libre Circulación de los Trabajadores: Situación Actual de los Trabajadores A8

En la actualidad, 10 de los Estados miembros anteriores a la ampliación de 2004, han abierto sus mercados laborales por completo: Irlanda, Suecia y el Reino Unido lo hicieron el 1º de mayo de 2004; España, Finlandia, Grecia y Portugal (1º de mayo de 2006); Italia (27 de julio de 2006); los Países Bajos (1º de mayo de 2007); y Francia (1º de julio de 2008). El Reino Unido prosigue con su Plan de Registro de Trabajadores y Finlandia está elaborando el suyo.

Aunque los demás Estados miembros anteriores a la ampliación de 2004 (Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca y Luxemburgo) prorrogaron las disposiciones transitorias por otros tres años a partir del 1º de mayo de 2006, han moderado las normas relativas al acceso al mercado laboral para los trabajadores A8, ya sea en términos generales o sobre una base sectorial.

Con respecto a los nuevos Estados miembros de la UE, Hungría procede sobre una base recíproca, mientras que Eslovenia y Polonia primero aplicaron y luego eliminaron las medidas de reciprocidad.

### La Libre Circulación de Trabajadores: Bulgaria y Rumania

Diez Estados miembros (la República Checa, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Letonia, Lituania, Polonia y Suecia) no han introducido restricciones en relación con los trabajadores de Bulgaria y Rumania, mientras que Dinamarca, Hungría e Italia han moderado las normas del acceso al mercado laboral con respecto a esos trabajadores. Sin embargo, se han expresado inquietudes en algunos Estados miembros en relación con la aplicación de reglamentos nacionales generales en lugar de las normas de la UE para los extranjeros, particularmente en casos de expulsión.

#### **Nota:**

- <sup>1</sup> En el Reino Unido, un trabajador A8 está obligado a inscribirse en el Plan de Registro de Trabajadores en el plazo de un mes de haber empezado a trabajar. Los nacionales de los A8 que han tenido trabajo lícito en el Reino Unido durante un período ininterrumpido de 12 meses, o que son autónomos o proveedores de servicios no están obligados a inscribirse. El costo de la inscripción es de 90 libras esterlinas, que debe pagar el trabajador al que se entrega una tarjeta de inscripción y un certificado. Los empleadores pueden ser sancionados si violan esa obligación y se les puede imponer una multa de hasta 5.000 libras esterlinas. Para más información sobre el Plan de Registro de Trabajadores, véase el sitio Web de la Dirección de Fronteras del Reino Unido <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/workingintheuk/wrs/>.

**Fuente:** Elspeth Guild, Centro de Estudios sobre Política Europea (CEPS), Bruselas, Bélgica.

Una de las características distintivas de la UE es un enfoque específico de la gestión de las corrientes migratorias de las regiones no pertenecientes a la UE mediante la elaboración de una política común sobre asilo e inmigración.<sup>35</sup> Sin embargo, los progresos en

la aprobación de una legislación y política comunes de la UE en materia de migración regular o lícita han sido relativamente lentos. Los Estados miembros han considerado más sencillo adoptar medidas en los ámbitos de la política de visados, control de fronteras externas, incluido el establecimiento de la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores (FRONTEX), la prevención de la migración irregular (por ejemplo, a través del

<sup>35</sup> Tratado de la CE, Parte Tres, Título IV. Los principales elementos de esta política fueron identificados por el Consejo Europeo en Tampere en 1999, a saber: la adopción de un enfoque amplio de la gestión de las corrientes migratorias para encontrar un equilibrio entre la admisión por razones humanitarias y la admisión con fines económicos; el trato justo de los nacionales de terceros países; y la creación de asociaciones de colaboración con los países de origen, incluidas políticas de desarrollo conjunto. El Programa de La Haya (2004-2009) reforzó esos elementos e identificó otros. Véase también la nota 39 *infra*. Cabe señalar que uno de los objetivos ulteriores del Protocolo sobre la Facilitación del Movimiento

de las Personas de la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC) 2005, que aún no ha entrado en vigor, es también eliminar los obstáculos al **movimiento de personas hacia** la Comunidad (Williams, 2008).



intercambio de información y medidas para combatir el contrabando y la trata de seres humanos);<sup>36</sup> y el establecimiento de una política de retorno en la UE que supone la negociación de acuerdos de readmisión en toda la UE con terceros países (ya han entado en vigor acuerdos con Albania, la Región Administrativa Especial de Hong Kong, la Región Administrativa Especial de Macao y Sri Lanka), y medidas comunes sobre el retorno de nacionales de terceros países que sean residentes sin autorización en sus territorios.<sup>37</sup>

Aunque se han aprobado Directivas sobre el derecho a la reunificación de la familia (véase también el Capítulo 6), sobre el estatuto de los nacionales de terceros países que son residentes de largo plazo y sobre la admisión de estudiantes e investigadores,<sup>38</sup> los Estados miembros se han mostrado renuentes a comprometerse al nivel de la UE en relación con la cuestión de la migración por razones económicas proveniente de terceros países. Para superar esa dificultad, en enero de 2005 la Comisión Europea (2005a) presentó un Documento Verde sobre un planteamiento de la UE sobre la gestión de la migración económica, documento de consulta que preparó el camino para la aprobación, en diciembre de 2005, de un Plan de Política en Materia de Migración Legal (Comisión Europea, 2005c).<sup>39</sup> Ese

plan condujo a la formulación de dos iniciativas legislativas presentadas en octubre de 2007. La primera es un proyecto de Directiva sobre las condiciones de entrada y de residencia de migrantes altamente calificados de terceros países (Comisión Europea, 2007d), la denominada propuesta sobre la “Tarjeta Azul”, y la segunda es un proyecto de Directiva sobre un procedimiento único de solicitud de un permiso para nacionales de terceros países que les permite residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro, así como un conjunto de derechos comunes de los trabajadores de terceros países que son residentes legales (Comisión Europea, 2007e).<sup>40</sup>

Otra característica de la política migratoria de la UE es la estrecha cooperación con los países de origen en la gestión de las corrientes migratorias, que es apoyada por un rubro presupuestario especial (inicialmente el programa AENEAS, recientemente sustituido por un nuevo programa, el Programa Temático de Cooperación con Terceros Países sobre los Aspectos de Desarrollo de la Migración y el Asilo).<sup>41</sup> Esa cooperación abarca ahora el planteamiento global sobre la gestión de la migración aprobado a fines de 2005.<sup>42</sup> También aprovecha iniciativas anteriores, como el apoyo a un nexo entre la migración y cuestiones no relacionadas como medio de obtener una mayor cooperación sobre cuestiones migratorias,<sup>43</sup> y la inclusión de las inquietudes en materia de migración en las

<sup>36</sup> Una de las iniciativas más recientes para abordar la migración irregular es la propuesta de Directiva sobre sanciones aplicables al empleador (Comisión Europea, 2007c).

<sup>37</sup> En junio de 2008, el Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo llegaron a un acuerdo sobre una Directiva sobre normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno a sus países de origen de los nacionales de terceros países en situación irregular. La Directiva incluye medidas comunes sobre el retorno voluntario, la detención y expulsión de migrantes en situación irregular, y los Estados miembros deberán incorporar esas medidas en sus sistemas administrativos y jurídicos nacionales en un plazo de dos años a partir de la aprobación oficial de la Directiva.

<sup>38</sup> Véanse, respectivamente, la Directiva del Consejo No. 2003/86/EC de 22 de septiembre de 2003 relativa al derecho a la reagrupación familiar, OJ 2003 L 251/12; la Directiva del Consejo No. 2003/109/EC de 25 de noviembre de 2003 relativa al estatuto de los nacionales de terceros países que son residentes de larga duración, OJ 2004 L 16/44; la Directiva del Consejo No. 2004/114/EC de 13 de diciembre de 2004 relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado, OJ 2004 L 375/12; y la Directiva del Consejo No. 2005/71/EC de 12 de octubre de 2005 sobre un procedimiento específico para la admisión de nacionales de terceros países a efectos de investigación científica, OJ 2005 L 289/15.

<sup>39</sup> El Plan de Política define un mapa de ruta para el resto del período

(2006-2009) del Programa de la Haya del Consejo Europeo, un programa quinquenal para el desarrollo del Espacio de libertad, seguridad y justicia, aprobado en noviembre de 2004. El Plan de Política fue una de las prioridades identificadas en el Programa de la Haya y enumera las acciones e iniciativas legislativas que la Comisión tiene previsto aplicar para el desarrollo coherente de una política de migración legal de la UE.

<sup>40</sup> Están en etapa de formulación propuestas de directivas sobre los trabajadores de temporada, las personas trasladadas dentro de una misma empresa y los pasantes remunerados (Comisión Europea, 2005c).

<sup>41</sup> Véase el sitio Web de la Comisión Europea en [http://ec.europa.eu/europeaid/where/worldwide/migration-asylum/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/worldwide/migration-asylum/index_en.htm) (Programas de cooperación externa - Migración y Asilo).

<sup>42</sup> En diciembre de 2005, el Consejo Europeo aprobó el “Planteamiento Global sobre la Migración” que reúne las políticas sobre migración, relaciones externas y desarrollo para encarar la migración de manera integrada, amplia y equilibrada en colaboración con terceros países.

<sup>43</sup> Todo acuerdo de cooperación y asociación concertado por la UE debe contener una cláusula sobre gestión conjunta de las corrientes migratorias y sobre readmisión obligatoria en caso de migración irregular (véanse las Conclusiones del Consejo Europeo adoptadas en Sevilla en junio de 2002).



políticas externas y acuerdos sobre desarrollo de la UE (Comisión Europea, 2005b).<sup>44</sup> La introducción de asociaciones para la movilidad encaminadas a una mejor gestión de las corrientes migratorias entre la UE y determinados terceros países es el acontecimiento más reciente en la elaboración de un amplio marco de cooperación.<sup>45</sup>

Todos esos elementos hacen de la UE la entidad regional más avanzada en la gestión de los desplazamientos externos e internos de las personas, aún fueron necesarios varios decenios para alcanzar ese nivel. Sin embargo, el marco aplicable al movimiento y al trato de los no nacionales de la UE todavía está incompleto y no abarca la admisión con fines de trabajo, que sigue siendo competencia de los Estados miembros.

Otros procesos de integración económica regional (por ejemplo, la Comunidad Andina, la Comunidad del Caribe y del Mercado Común del Caribe (CARICOM), el COMESA, la CEDEAO, la SADC y el MERCOSUR), que apoyan la libre circulación en distinto grado,<sup>46</sup> están a cierta distancia de los progresos alcanzados en la Unión Europea, aunque la experiencia de la UE también demuestra que un grado tan avanzado de integración es resultado de un prolongado y difícil proceso, que requiere el apoyo de una infraestructura

institucional y una sólida base de recursos. Debe subrayarse también que cada región es única en razón de su historia y su nivel de desarrollo económico y social, por lo que los objetivos de la gestión de la migración, independientemente de que se vayan a aplicar en un contexto interno o externo, o en ambos, también suelen ser muy diferentes. Sin embargo, eso no significa que no se puedan alcanzar progresos a través de otros mecanismos regionales menos formales, como se señala en la siguiente Sección.

### 3.2 Procesos Consultivos Regionales

El propósito de los Procesos Consultivos Regionales es examinar cuestiones relacionadas con la migración en un contexto de cooperación, con vistas a llegar a un entendimiento común y, en lo posible, a soluciones eficaces para la gestión de la migración regional (OIM/Oficina Federal Suiza sobre Migración, 2005b). Son varios los factores que explican su aparición y ámbito:

- Los Procesos Consultivos Regionales ofrecen una estructura para el diálogo, y el intercambio de información y experiencia, sin exigir que el gobierno suscriba compromisos formales. Eso facilita la creación de confianza, la identificación de los asociados que compartan ideas semejantes y la búsqueda de entendimientos y enfoques comunes. También permiten el debate sobre cuestiones de carácter delicado de manera no polémica.
- Los Estados están más dispuestos a adherirse a los Procesos Consultivos Regionales ya que pueden retirarse con la misma facilidad, si así lo desean.
- Los Estados interactúan en condiciones de igualdad, lo que favorece un profundo sentido de identificación con el proceso.
- Pueden acceder como miembros los Estados que comparten rutas migratorias (países de origen, de tránsito y de destino). A diferencia de entidades de carácter más formal basadas en

<sup>44</sup> Véase, por ejemplo, el Acuerdo de Asociación entre los Miembros del Grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, Cotonú, 23 de junio de 2000, y la Política Europea de Vecindad con los países al sur y al este de la UE (Comisión Europea, 2007a).

<sup>45</sup> En mayo de 2007, la Comisión Europea (2007b) presentó una Comunicación sobre la *Migración circular y las asociaciones para la movilidad entre la Unión Europea y terceros países*. La Comunicación propone asociaciones entre la UE y terceros países interesados en trabajar con la UE para abordar la migración irregular, facilitando al mismo tiempo la migración regular y circular. En junio de 2008 se firmaron dos declaraciones conjuntas sobre asociaciones para la movilidad entre la UE y Cabo Verde (en cooperación con cuatro Estados miembros de la UE) y la República de Moldova (en cooperación con 14 Estados miembros de la UE).

<sup>46</sup> Aunque la libre circulación de las personas no se ha promovido en el contexto de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN), la protección de los trabajadores migrantes es una inquietud específica, como se refleja en la Declaración de la ASEAN sobre la protección y promoción de los derechos de los trabajadores migratorios, aprobada por los Jefes de Estado y de Gobierno en Cebu, Filipinas, el 13 de enero de 2007. Véase el sitio Web de la ASEAN, <http://www.aseansec.org/19264.htm>.

una composición de miembros con motivación económica y política, los Procesos Consultivos Regionales pueden seleccionar a los participantes de acuerdo con su posible contribución al avance del programa migratorio (por ejemplo, el Diálogo del Mediterráneo Occidental sobre Migración ("Diálogo 5+5")<sup>47</sup>.

- Pueden ofrecer participación a agentes no estatales, como las organizaciones intergubernamentales o las organizaciones no gubernamentales, y congregar a funcionarios de distintos ministerios

<sup>47</sup> En el Diálogo 5+5 participan Argelia, España, Francia, Italia, Libia, Malta, Marruecos, Mauritania, Portugal y Túnez. Se trata de un proceso informal en el que los gobiernos cooperan e intercambian información y análisis sobre temas como las tendencias migratorias, la migración irregular y la trata de seres humanos, la migración y el desarrollo conjunto (la función de las diásporas), los derechos humanos y las obligaciones de los migrantes, la integración y el desplazamiento de las personas y la gestión de la migración regular, la migración laboral y la formación profesional, la migración y la salud, la cooperación local y la igualdad entre los sexos en el contexto de la migración. Para más información véase el sitio Web de la OIM <http://www.iom.int/jahia/Jahia/pid/860>.

(OIM/Oficina Federal Suiza sobre Migración, 2005b).

Los programas de los Procesos Consultivos Regionales son flexibles y atienden a las principales inquietudes de los miembros, de allí el carácter en evolución de sus prioridades de trabajo. Los Procesos Consultivos Regionales por lo general giran en torno a un tema central. En el pasado, muchos de ellos se centraron en cuestiones vinculadas a la migración irregular, como el retorno de los migrantes en situación irregular y los acuerdos de readmisión, las políticas en materia de visados, la gestión en fronteras y el contrabando y la trata de personas. Actualmente se inclinan hacia un programa de trabajo de carácter más amplio y abarcan cuestiones de desarrollo, movilidad laboral (véase el Recuadro 13.4), remesas, protección de los derechos humanos de los migrantes, integración y facilitación de la concesión de visados.

## Recuadro 13.4

### Los Procesos Consultivos Regionales y la Movilidad Laboral

Los Procesos Consultivos Regionales son reuniones de carácter informal, no vinculante, que se celebran periódicamente, y a las que asisten representantes de gobiernos –generalmente de categoría superior, pero a veces de nivel ministerial– con el propósito de examinar inquietudes comunes relacionadas con la migración. De conformidad con el carácter no institucional de los Procesos Consultivos Regionales, sus estructuras administrativas son sencillas, frecuentemente a modo de pequeñas secretarías cuyos servicios son proporcionados por una organización internacional.

Los miembros de los Procesos Consultivos Regionales provienen de diversas regiones. A sus reuniones pueden asistir tanto los países de origen como de destino, o solamente los países de origen o los países de acogida. Entre los Procesos Consultivos Regionales más conocidos figuran los siguientes:

- Consultas Intergubernamentales sobre Asilo, Refugio y Políticas Migratorias (IGC). Establecidas en 1985, participan en ellas países de destino de Europa, América del Norte y Australia y Nueva Zelanda, y examinan cuestiones de control en fronteras, asilo, inmigración (regular e irregular) y seguridad.
- Conferencia Regional sobre Migración (Proceso de Puebla). Establecida en 1996, incluye al Canadá, los Estados Unidos, México y los países de América Central, y sus actividades se centran en la política migratoria, los derechos de los migrantes y el desarrollo.
- Diálogo del Mediterráneo Occidental sobre Migración ("Diálogo 5+5"). Establecido en 2002, incluye a cinco países de Europa Meridional y cinco de África Septentrional, y examina la migración, la trata de personas, los derechos de los migrantes, la salud, la igualdad entre los sexos y la concienciación del público.
- Diálogo sobre la Migración para el África Meridional (MIDSA). Establecido en 2000, incluye a Botswana, la República Democrática del Congo, Sudáfrica y otros 12 países de África Meridional. Sus actividades se centran en la migración y la gestión en fronteras, la salud, el desarrollo, los derechos de los migrantes, el retorno y la readmisión y la trata de personas.

- Consultas Intergubernamentales de Asia y el Pacífico sobre Refugiados y Personas Desplazados. Establecidas en 1996, reúnen a 29 países de la región de Asia y el Pacífico. Sus esferas de interés son el retorno, los refugiados, la trata de personas, las remesas, la concienciación del público, la distribución de la carga de trabajo y el fortalecimiento institucional.
- Proceso de Bali. Establecido en 2002, incluye a numerosos países de origen, tránsito y destino de muchas regiones del mundo. Sus actividades se centran en la trata y el contrabando de personas y las actividades delictivas transnacionales conexas.
- Consultas Ministeriales sobre el empleo y los contratos de trabajo en el extranjero para los países de origen de Asia (Proceso de Colombo). Establecidas en 2003, sus miembros son el Afganistán, Bangladesh, China, Filipinas, la India, Indonesia, Nepal, el Pakistán, Sri Lanka, Tailandia y Viet Nam. Además, ciertos países de destino, como Arabia Saudita, Bahrein, los Emiratos Árabes Unidos, Italia, Kuwait, Malasia, Qatar y la República de Corea (Corea del Sur), participaron como observadores en las Consultas Ministeriales celebradas en septiembre de 2005. El Proceso de Colombo se centra en tres grupos de cuestiones temáticas: la protección de los migrantes vulnerables y la prestación de servicios de apoyo, la optimización de los beneficios de la migración laboral organizada y el fortalecimiento institucional, la recopilación de datos y la cooperación entre los Estados (véase también el Recuadro 10.5).
- Diálogo de Abu Dhabi. Iniciado en enero de 2008, reúne a los países del Proceso de Colombo y a los países de destino de Asia en consultas centradas en la facilitación de la movilidad laboral y la protección de los trabajadores temporales por contrata (véase también el Recuadro 10.5).

Los programas de los Procesos Consultivos Regionales han evolucionado considerablemente con el transcurso de los años. El interés inicial en distintos temas (como las políticas y procedimientos de asilo, la trata de seres humanos o el control en fronteras) ha ido cediendo paso a perspectivas más amplias de la gestión de la migración, en las que la movilidad laboral ahora ocupa un lugar cada vez más importante. Inclusive cuestiones que parecen estar menos relacionadas directamente con la movilidad laboral – la trata de seres humanos y la migración irregular, por ejemplo – tienen repercusiones en la movilidad laboral, en el sentido de que el control eficaz de las fronteras puede contribuir al desarrollo de un clima de confianza pública en apoyo de la facilitación del desplazamiento de los trabajadores migrantes. Dos Procesos Consultivos Regionales, el Proceso de Colombo y el Diálogo de Abu Dhabi conexas, tienen la movilidad laboral como principal centro de interés y han elaborado una amplia gama de actividades de fortalecimiento institucional para dar a los países participantes los instrumentos legislativos y administrativos que necesitan para la gestión eficaz de sus corrientes laborales..

**Fuente:** *Randall Hansen, Canada Research Chair in Immigration and Governance, Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de Toronto, Canadá.*

Las consultas regionales por lo general dan como resultado la aprobación de recomendaciones, planes de acción o estrategias regionales que establecen principios y objetivos comunes. A veces se elaboran mecanismos financieros para apoyar un componente de asistencia para la cooperación técnica (como la formación conjunta). Las experiencias habidas han demostrado que el éxito de las consultas regionales puede depender de la selección de un número de participantes limitado, en combinación con el apoyo de una secretaría ad hoc (por ejemplo, las Consultas Intergubernamentales sobre Asilo, Refugio y Políticas Migratorias) o de composición internacional (la OIM, el ACNUR, el Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones - UNITAR). Un Estado participante o una organización

intergubernamental regional (por ejemplo, la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental – ASEAN) también pueden acoger el proceso.

Los Procesos Consultivos Regionales dedicados a cuestiones de migración laboral no crean apertura en el mercado laboral regional. Más bien, facilitan el desplazamiento mediante la aprobación de recomendaciones o directrices sobre cuestiones tales como la facilitación de visados (por ejemplo, el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico - APEC), o la protección y formación de la fuerza laboral (por ejemplo, el Proceso de Colombo)<sup>48</sup> lo que, a su vez,

<sup>48</sup> Designación abreviada del proceso consultivo regional sobre el empleo y los contratos de trabajo en el extranjero para los países de origen de Asia. Véase también el Recuadro 13.4.

puede dar impulso a la realización de proyectos en esas esferas (como programas de formación para agregados laborales o el establecimiento de centros de recursos para los migrantes). Aunque la APEC no es un Proceso Consultivo Regional típico, sus

actividades en favor de la movilidad son un buen ejemplo de los niveles de progreso que se pueden alcanzar en un foro regional sobre la base del consenso y los compromisos voluntarios (véase el Recuadro 13.5).

## Recuadro 13.5

### Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés)

El APEC<sup>1</sup>, integrado por los países y territorios de la cuenca del Océano Pacífico, que suelen estar separados por grandes distancias geográficas (por ejemplo, Australia, China, el Perú), no otorga un mayor acceso a los mercados laborales de sus miembros. Su propósito es facilitar la movilidad laboral de ciertas categorías de personas altamente calificadas, mediante: 1) el intercambio de información sobre regímenes de reglamentación, 2) la simplificación de la tramitación de visados de corto plazo para visitantes por negocios y de los procedimientos para la residencia temporal de las personas de negocios, y 3) el mantenimiento del diálogo sobre esas cuestiones con la comunidad comercial. Esa labor es coordinada por el Grupo de Expertos Oficioso sobre la movilidad del comercio.

La tarjeta para viajes de negocios del APEC es una de sus principales iniciativas. Dicha tarjeta permite la entrada previamente autorizada, de corto plazo, a las 17 economías del APEC que participan en el programa. Los titulares de la tarjeta no necesitan solicitar visado a título personal ni permisos de entrada cada vez que viajan, ya que la tarjeta otorga entrada múltiple a las economías participantes durante su período de validez de tres años. Además, los trámites de inmigración a la llegada se aceleran a través de los pasillos especiales de llegada y salida para el APEC en todos los principales aeropuertos. El APEC también ha elaborado un Manual electrónico sobre la utilización de la tarjeta para viajes de negocios que contiene instrucciones sencillas sobre los requisitos de visados y de entrada de las economías participantes en el APEC.<sup>2</sup>

Tal y como está concebida, la tarjeta para viajes de negocios del APEC permite que los países se adhieran al programa en el momento en que estén listos para ello (los requisitos incluyen: recursos suficientes, marcos legislativos establecidos y capacidad para actuar como asociado en igualdad de condiciones), además de la prestación de asistencia técnica a las economías en desarrollo. Los principios y procedimientos del programa constan en un Marco de Funcionamiento de la Tarjeta de Viajes del APEC (que incluye las normas de fabricación de las tarjetas, los criterios de admisión y las normas de servicios), que deben cumplirse según el principio del máximo empeño, y que no tienen carácter jurídicamente vinculante.

Las solicitudes de la tarjeta para viajes de negocios del APEC se presentan a la entidad designada del país de origen (cada Estado designa una determinada entidad para el recibo de las solicitudes). El país de origen aplica los procedimientos de control necesarios para seleccionar a los solicitantes de buena fe: existe consenso en cuanto al hecho de que el país de origen es el que está en la mejor posición para aplicar los procedimientos específicos para determinar quién puede recibir la tarjeta del APEC, y mantener así la integridad del programa. Aunque los requisitos básicos figuran en el Marco de Funcionamiento, las economías pueden aplicar otros criterios para asegurar la legitimidad de los solicitantes. Las solicitudes aprobadas por el país de origen se envían a las economías participantes y, si son aceptadas, reciben la autorización correspondiente. Los Estados miembros no están obligados a revelar a ningún solicitante las razones del rechazo de una autorización previa al embarque. Por último, el país de origen puede emitir la tarjeta para viajes de negocios del APEC, que permite la entrada en todas las economías que han recibido autorización previa al embarque. El sistema de autorización previa al embarque asegura que los Estados conserven el control del desplazamiento de las personas a través de sus fronteras y de la idoneidad de los solicitantes nacionales. Los miembros del programa de la tarjeta para viajes de negocios del APEC también se benefician de la mayor integridad del sistema, como resultado del procedimiento de doble verificación, en el país de origen y en el país de destino. El programa inspira un alto grado de confianza, tanto en los funcionarios públicos como en la comunidad de negocios: en toda la historia de la tarjeta para viajes de negocios del APEC no se ha descubierto ningún caso de fraude (David Watt, Departamento de Asuntos de Inmigración, Multiculturales e Indígenas, Australia, hablando en el Seminario de la OCDE/Banco Mundial/OIM sobre el Comercio y la Migración, celebrado en Ginebra del 12 al 14 de noviembre de 2003).

Una de las claves del éxito del programa es que ha sido concebido por un importante país de destino, Australia, que posee considerable experiencia en la gestión de la migración y los procedimientos de autorización previa a la entrada, lo que inspira gran confianza a otros países de destino sobre la eficiencia de todo el sistema. No obstante, a pesar de ello y del buen historial del programa, es importante señalar que el Canadá aún no es miembro, y que los Estados Unidos se adhirieron en calidad de miembro de transición recién en septiembre de 2007 (con el propósito de alcanzar la plena participación en el curso de tres años).

Otras iniciativas que favorecen la movilidad incluyen un procedimiento estándar de 30 días para la tramitación de las solicitudes y prórrogas de permisos de residencia temporal en los países miembros del APEC para personas trasladadas dentro de una misma empresa, la elaboración de normas en todas las principales esferas de la inmigración,<sup>3</sup> la prestación de asistencia a las economías regionales para la elaboración de sistemas de información anticipada sobre pasajeros (API), (información sobre llegada de pasajeros que proporcionan las aerolíneas al gobierno de destino) y el sistema de control anticipado de pasajeros (utilizando la API proporcionada por las aerolíneas para verificar electrónicamente los datos de inmigración para la autorización previa al embarque); así como la creación de un Sistema Regional de Alerta de Movimientos (RMAS –acceso en tiempo real a una base de datos sobre pasaportes perdidos y robados).<sup>4</sup> Desde 2002, el APEC también presta mayor atención a las remesas, a través de la labor de un grupo de trabajo establecido por los ministros de finanzas para examinar los factores económicos, estructurales y de reglamentación que promueven la utilización de las remesas en las economías del APEC. Como resultado de la iniciativa del APEC relativa a los sistemas de remesas se han establecido proyectos de investigación (emprendidos por el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo, en particular) y se han celebrado dos simposios.<sup>5</sup>

#### Notas:

<sup>1</sup> Los 21 miembros del APEC son: Australia, Brunei Darussalam, el Canadá, Chile, China, los Estados Unidos, la Federación de Rusia, Filipinas, Indonesia, el Japón, Malasia, México, Nueva Zelandia, Papua Nueva Guinea, el Perú, la Región Administrativa Especial de Hong Kong (China), la República de Corea (Corea del Sur), Singapur, Tailandia, Taiwán, y Viet Nam.

<sup>2</sup> El Manual sobre la utilización de la tarjeta para viajes de negocios puede consultarse en <http://www.businessmobility.org/travel/index.asp>. El Manual enumera los criterios básicos y los procedimientos para solicitar y obtener visados, y las condiciones que se aplican a los viajeros por negocios. Esa información se refiere tanto a visitas de negocios de corto plazo como a la residencia temporal con fines de negocios en las economías del APEC. El Manual también contiene la información para ponerse en contacto con las embajadas, consulados y otros organismos que emiten visados en cada país miembro.

<sup>3</sup> Incluidas las que se aplican antes de la llegada, a la entrada, durante la permanencia y a la partida. Las normas o las mejores prácticas o directrices fueron acordadas por el Grupo de Expertos sobre movilidad del comercio, y abarcan acuerdos de residencia de corto plazo y temporal, transparencia, aplicación de la API, comercio electrónico, leyes de inmigración, examen de documentos de viaje, seguridad de los documentos de viaje, servicios de inmigración profesionales y el programa de la tarjeta para viajes de negocios del APEC.

<sup>4</sup> Véase <http://www.businessmobility.org/key/index.html>.

<sup>5</sup> *Symposia on Alternative Remittance Systems*, APEC, Tokio, 3 y 4 de junio de 2004 y *The Role of the Private Sector in Shifting from Informal to Formal Remittance Systems*, Bangkok, 26 y 27 de mayo de 2005.

El éxito de los Procesos Consultivos Regionales se debe parcialmente al interés común de los participantes en las cuestiones que examina el grupo de Estados de que se trate. Los Procesos Consultivos Regionales aportan coherencia al programa regional más amplio y complementan los procesos regionales formales al contar con la participación de Estados vecinos, o que comparten ideas semejantes, en deliberaciones especiales o *ad hoc*. Son particularmente útiles cuando los progresos en los acuerdos formales son lentos, ya que permiten la continuación del diálogo.

También permiten mejorar la cooperación bilateral (véase la Sección 4 *infra*) al crear relaciones de confianza entre los países y generar oportunidades para la interacción en un contexto más amplio. El número de Procesos Consultivos Regionales especializados en la movilidad laboral internacional aún es limitado, y sus repercusiones en la elaboración de políticas nacionales de migración laboral son difíciles de evaluar debido al enfoque no normativo que se aplica. Por lo tanto, el carácter informal de esos procesos puede considerarse tanto una ventaja (al promover una participación más amplia), como

una desventaja (ya que la materialización de los objetivos identificados queda a discreción de cada país).

#### 4. Facilitación y Gestión de la Migración Laboral Temporal por Conducto de la Cooperación Bilateral

Los acuerdos bilaterales de migración laboral se utilizaron ampliamente por primera vez al final de la segunda guerra mundial, cuando importantes economías emergentes del “Nuevo Mundo” decidieron atender a las considerables demandas de sus mercados laborales a través de programas de inmigración en gran escala.<sup>49</sup> Han vuelto a cobrar pertinencia más recientemente como instrumentos de política flexibles que utilizan dos países para la gestión de los flujos migratorios (OCDE, 2004). Esos acuerdos pueden referirse a grupos específicos de migrantes, contienen disposiciones que permiten que las políticas se adapten a las fluctuaciones del mercado laboral en los países de destino y distribuyen equitativamente las responsabilidades entre los países de origen y de destino en relación con la supervisión y gestión general del proceso de migración laboral.

Esos acuerdos tienen ámbitos distintos. Sus disposiciones generalmente especifican el propósito del acuerdo, definen las categorías de trabajadores concernidas, y señalan los criterios de admisión, las condiciones de la migración, el trato justo y equitativo y las cuotas anuales, si son aplicables. Sin embargo, algunas cuestiones concretas, como la seguridad social y la doble tributación, el reconocimiento de las calificaciones y la migración irregular, suelen ser objeto de acuerdos separados (por ejemplo, los acuerdos bilaterales sobre seguridad social firmados

por los Estados Unidos con 20 países, incluidos Chile, Corea del Sur y Francia, o los acuerdos de readmisión en vigor, firmados o en etapa de negociación, entre Suiza y 33 países)<sup>50</sup>. La diversidad de acuerdos y sus distintas disposiciones reflejan las diferencias del entorno económico y el carácter de la escasez trabajadores en el mercado laboral, así como una variedad de objetivos económicos, sociales y políticos más amplios para la concertación de enfoques de cooperación bilaterales para la gestión de esas corrientes.

##### 4.1 Objetivos de los Países de Destino

Al concertar acuerdos laborales bilaterales, los países de destino persiguen principalmente cuatro amplios tipos de objetivos que no se excluyen mutuamente. El primero es la atención de las necesidades de sus mercados laborales y la mejor gestión del proceso de migración laboral. Mediante esos acuerdos, un país de destino puede responder a las necesidades de su mercado laboral contratando trabajadores de otros países. Por otro lado, cuando ya existen canales de migración regular, los acuerdos bilaterales pueden ayudar a establecer un mejor equilibrio entre la oferta y la demanda, por ejemplo mediante la simplificación de los procedimientos de contratación o estipulando las actividades y responsabilidades de las autoridades pública y los asociados privados. Los acuerdos más amplios comprenden todas las etapas del proceso migratorio y diversas cuestiones relacionadas con el desplazamiento (por ejemplo, el acceso a la atención de salud, la información previa a la partida sobre las leyes laborales y el entorno cultural y social del país de destino, la formación profesional y la enseñanza de idiomas).

Un segundo objetivo es el de prevenir o reducir la migración irregular dando paso a las oportunidades de migración regular. Hay dos razones para ofrecer

<sup>49</sup> Para más información sobre el contexto histórico de los acuerdos bilaterales de migración laboral, véase el Recuadro escrito por el autor para la OIM (2005: Recuadro 12.2: “*Bilateral Labour Agreements: Effective Tools for Managing Labour Flows?*”), del que se ha tomado la mayor parte del contenido de esta Sección.

<sup>50</sup> Información proveniente de la Matriz de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales sobre los Países de Origen y de Tránsito partes en la Comisión y los Instrumentos de Readmisión a la CE (vigentes, firmados o en etapa de negociación).



ese tipo de oportunidades. En primer lugar, la idea es aliviar la presión para emigrar de los países de origen y reducir el número de migrantes en situación irregular orientando esos desplazamientos hacia los cauces regulares.<sup>51</sup> En segundo lugar, la apertura de un canal regular se utiliza a veces como un instrumento de negociación para ganar la voluntad de los países de origen para cooperar en la gestión de la migración irregular, y especialmente en la readmisión de sus nacionales que están en situación irregular (como los solicitantes de asilo rechazados).

Un tercer objetivo es la aplicación de acuerdos laborales bilaterales para promover y apoyar relaciones económicas más amplias con los países de origen. En ese caso, el desplazamiento de los trabajadores apunta a facilitar la integración económica regional y el desarrollo de los países de origen. Los acuerdos bilaterales firmados por Alemania con algunos países de Europa Central y Oriental son buenos ejemplos (OCDE, 2004). Establecen varias formas de migración temporal con fines de trabajo (por ejemplo, los programas de trabajo de temporada, trabajo por contrata y de “trabajadores invitados”). En ese sentido, su finalidad trasciende la atención de las necesidades de mano de obra del mercado laboral alemán, para fortalecer las relaciones económicas entre Alemania y los países de Europa Central y Oriental.

<sup>51</sup> Algunos acuerdos laborales bilaterales se suscriben cuando se aplica un programa de regularización, y están destinados a los principales países de origen de los migrantes en situación irregular. La razón de ese tipo de enfoque es alentar a los migrantes en situación irregular a salir del país de destino, retornar a sus países y beneficiarse de las oportunidades de trabajo legítimo que establecen los acuerdos. Los acuerdos pueden incluir cláusulas especiales sobre la aplicación del programa de regularización (con un período de validez limitado), como, por ejemplo, los acuerdos sobre migración suscritos entre la Argentina y Bolivia, y la Argentina y el Perú, firmados en febrero de 1998 y mayo de 1999, respectivamente, y sus Protocolos adicionales. El Acuerdo entre España y el Ecuador relativo a la reglamentación y ordenación de los flujos migratorios (Madrid, 29 de mayo de 2001), estipula en el párrafo 3) del artículo 14 que los visados de residencia y trabajo de los migrantes que retornen a su país para regularizar su situación se tramitarán con carácter prioritario: “[L]as autoridades de la Parte Contratante requirente se comprometen a facilitar la ida y el retorno paulatino y voluntario de las personas que se encuentren en situación irregular en su territorio, al objeto de que aquellas que lo soliciten tengan garantizado que, por medio de la Embajada correspondiente, se les tramitará de forma preferente los visados de residencia y trabajo, en el menor plazo posible, con garantía de un puesto de trabajo en la Parte Contratante requirente”.

Un último objetivo específico es el de mantener o fortalecer los vínculos entre los países que comparten lazos históricos (a veces post coloniales) y culturales. Por ejemplo, el Reino Unido tiene un plan de “turismo y trabajo” con los países participantes del Commonwealth, que permite que personas de edades comprendidas entre los 17 y 30 años ingresen en el Reino Unido por un período de vacaciones que puede durar hasta dos años, en el que tienen autorización para realizar trabajo a tiempo parcial o de tipo ocasional.<sup>52</sup> En 1998, Portugal concertó un acuerdo semejante con Cabo Verde para la contratación de trabajadores temporales (Fonseca et al., 2005).

## 4.2 Objetivos de los Países de Origen

Los objetivos de los países de origen al concertar acuerdos bilaterales de migración laboral son principalmente de tipo económico y social. La primera motivación evidente es la de ofrecer a sus trabajadores un acceso facilitado y más amplio al mercado laboral internacional y, al mismo tiempo, impedir actividades delictivas que entrañan el contrabando y la trata de personas, y la explotación, el sufrimiento y a veces la muerte de los migrantes, hechos que suelen estar relacionados con intentos de emigrar de manera irregular.

Los países de destino otorgan entrada preferencial a los nacionales de los países de origen en el marco de arreglos bilaterales, de tres modos distintos:

- **Categorías especiales:** El empleo de ciertas categorías de trabajadores (especialmente los poco calificados o semicalificados, o la realización de ciertos tipos de trabajos no incluidos en el sistema general de inmigración están autorizados para los nacionales de países que hayan concertado acuerdos bilaterales (por ejemplo, en Alemania sólo se puede acceder al trabajo de temporada en la agricultura y otros sectores a través de acuerdos

<sup>52</sup> Los detalles del plan se describen con más amplitud en el sitio Web de la Dirección de Fronteras del Reino Unido, <http://www.ind.homeoffice.gov.uk/workingintheuk/tier5/workingholidaymakers/>. Véase también el Capítulo 5.



bilaterales). A veces, ese tipo de disposición tiene un tope.

- **Admisión o empleo en condiciones preferenciales:** Cuando las categorías comprendidas en los acuerdos bilaterales no son diferentes de las que figuran en las disposiciones generales sobre la entrada de migrantes, los trabajadores amparados por esos acuerdos pueden beneficiarse de la admisión o empleo en condiciones de preferencia en comparación con otros extranjeros (por ejemplo, en España reciben preferencia los nacionales de países con los cuales España ha firmado acuerdos bilaterales).
- **Cuotas preferenciales:** Cuando los países reglamentan el número de trabajadores extranjeros que se ha de admitir en el marco de sus programas de migración general mediante la aplicación de cuotas, puede asignarse un contingente especial a los países que hayan firmado un acuerdo laboral bilateral (por ejemplo, Italia tiene una cuota preferencial para el empleo de nacionales de Albania y Túnez en el turismo y la agricultura), o se les puede otorgar entrada sin restricciones.

Los acuerdos bilaterales pueden incluir garantías que aseguren el retorno a los países de acogida<sup>53</sup> o la cooperación en cuestiones relativas a la migración irregular, elementos que pueden ser de gran importancia para apoyar a los países de destino en la apertura de sus mercados laborales, en particular para las categorías de trabajadores consideradas más “delicadas”, como los trabajadores poco calificados (véase el Recuadro 13.6).

Además de aliviar la presión en los mercados laborales nacionales, al ofrecer oportunidades en el extranjero a personas desempleadas o con empleo precario, y ampliar la base imponible (principalmente a través de los impuestos sobre el consumo e impuestos indirectos aplicables a los familiares), los acuerdos bilaterales se consideran también como un medio de apoyar el nexo entre la migración laboral y el desarrollo mediante: i) la reglamentación de las corrientes de salida, incluida la reducción de la fuga de talento;<sup>54</sup> ii) el establecimiento de mecanismos para facilitar las remesas y la transferencia de conocimientos técnicos y tecnología; y, en términos más generales; y iii) la creación de confianza entre las comunidades de origen y de destino, lo que a su vez promueve formas de cooperación que trascienden la gestión de la migración laboral.

Los acuerdos bilaterales se consideran también como instrumentos que promueven y protegen el bienestar y los derechos de los trabajadores migrantes. Algunos acuerdos sirven para dar expresión a las condiciones generales de trabajo y remuneración aplicables a los trabajadores migrantes, y pueden ser un tipo de contrato de trabajo estándar (por ejemplo, el Memorando de Entendimiento entre el Canadá y México señala que las condiciones de trabajo deberán ser equivalentes a las de los trabajadores canadienses, y el Anexo 2 incluye el contrato de trabajo que

<sup>53</sup> Por ejemplo, el acuerdo relativo al empleo de trabajadores del Caribe en el sector de la agricultura en el Canadá estipula la remesa obligatoria de un 25 por ciento del salario del trabajador en virtud de un “Plan de Ahorros Obligatorio”. Esa deducción se remite al funcionario de enlace del país de origen y se entrega al trabajador cuando retorna a su país. Otra característica de este acuerdo es que autoriza a los trabajadores a reingresar al sistema años tras año, por lo que actúa a modo de incentivo para el retorno. En el acuerdo entre España y el Ecuador, véase la nota 51, se ha incluido una disposición específica sobre el retorno. De conformidad con el artículo 12 del acuerdo, antes de la contratación el trabajador temporal debe firmar un compromiso de retorno al Ecuador al vencimiento de su permiso, y al cabo de un mes de su retorno está obligado a presentar su pasaporte con el sello del visado original en la oficina consular española en la que obtuvo el visado para trabajo temporal en España. El incumplimiento de esa obligación lo descalifica para la futura obtención de contratos en España y se tiene en cuenta al examinar toda nueva solicitud de permisos de trabajo o de residencia que pueda presentar a las autoridades españolas.

<sup>54</sup> Con respecto a los trabajadores altamente calificados, los acuerdos bilaterales pueden ofrecer garantías que alivien las inquietudes de algunos países de origen sobre los posibles efectos de una fuga de talento. Esos acuerdos podrían incluir medidas específicas relativas, por ejemplo, al retorno de los trabajadores, la formación conjunta o el intercambio de conocimientos técnicos. El Reino Unido ha elaborado un código de práctica para la contratación internacional de profesionales de la salud, que promueve la utilización de acuerdos bilaterales para prevenir las consecuencias adversas en los países en desarrollo. La utilización de acuerdos bilaterales para prevenir la fuga de talento también es parte de las recomendaciones del Código de Práctica de 2003 del Commonwealth sobre la contratación internacional de trabajadores de la salud y de su documento acompañante ([http://www.thecommonwealth.org/Internal/34040/34042/human\\_resources\\_for\\_health/](http://www.thecommonwealth.org/Internal/34040/34042/human_resources_for_health/)), y del Protocolo de 2004 sobre la contratación de personal docente ([http://www.thecommonwealth.org/shared\\_asp\\_files/uploadedfiles/%7B90CCBAE1-D475-47EC-BD52-02BE05EA0D27%7D\\_PROTOCOL.pdf](http://www.thecommonwealth.org/shared_asp_files/uploadedfiles/%7B90CCBAE1-D475-47EC-BD52-02BE05EA0D27%7D_PROTOCOL.pdf)).

deberán firmar el empleador y el trabajador).<sup>55</sup> Los acuerdos laborales bilaterales pueden establecer disposiciones en materia de seguridad social o remitir a acuerdos paralelos bilaterales sobre seguridad social ya concertados o próximos a firmarse (por ejemplo, el artículo 5 del Protocolo sobre la migración temporal de Cabo Verde al Portugal) y pueden también abarcar cuestiones como el seguro de salud o medidas sobre la seguridad en el trabajo (tales como programas de formación y equipo adecuado). También se pueden incluir en el acuerdo algunas cláusulas específicas sobre la protección de los migrantes en relación con los derechos sindicales y la libertad de religión.

<sup>55</sup> Otro ejemplo es el Acuerdo Bilateral de Cooperación sobre Servicios Laborales entre el Gobierno de la República de Mauricio y el Gobierno de la República Popular de China, firmado en enero de 2005. El Acuerdo prevé, entre otras cosas: i) el establecimiento de un grupo de trabajo en el marco del Comité Conjunto China-Mauricio sobre economía y comercio para el intercambio de opiniones sobre una base periódica y el examen de la situación laboral de los trabajadores chinos en Mauricio; y ii) la contratación de trabajadores de China a través de agencias de contratación chinas autorizadas por el Gobierno chino.

En muchos casos, las cláusulas relativas a las condiciones de trabajo y salarios son simplemente un recordatorio de que los trabajadores extranjeros están sujetos a las mismas leyes y reglamentos que se aplican a los nacionales. Sin embargo, también pueden abordar lagunas en sectores que no suelen estar cubiertos en los códigos de trabajo nacionales (como ocurre principalmente con los trabajadores agrícolas y del servicio doméstico)<sup>56</sup> y en los países en que no existen disposiciones sobre el salario mínimo.

<sup>56</sup> No obstante, son pocos los instrumentos de ese tipo. Para hacer frente al problema de los derechos de los trabajadores del servicio doméstico, en 2001 Jordania concertó un memorando de entendimiento entre el Ministerio de Trabajo y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), que comprende también a los siguientes países de origen: Filipinas, la India, Indonesia, Nepal y Sri Lanka. En 2003, un contrato de trabajo normalizado para los trabajadores extranjeros del servicio doméstico en Jordania estipuló un salario fijo e impuso disposiciones sobre atención médica. Posteriormente se promulgaron nuevas leyes para la reglamentación y la concesión de licencias a las agencias de contratación. También se ha establecido un comité directivo en el que participan los ministerios, las embajadas y las organizaciones no gubernamentales competentes.

## Recuadro 13.6

### Examen de la Función de los Acuerdos Laborales Bilaterales Reformados: La Comunidad del Caribe y el Movimiento de los Trabajadores Temporales Menos Calificados

Integrada principalmente por pequeños Estados insulares con economías de escala limitadas y diferenciales de ingresos per cápita que alcanzan hasta 35:1, la Comunidad del Caribe y del Mercado Común del Caribe (CARICOM) depende en gran parte de la movilidad laboral intrarregional para la realización del Mercado y Economía Únicos de la CARICOM (CSME). El objetivo de la libre circulación de las personas (que comprende el movimiento de aptitudes, el movimiento de los servicios y el derecho al establecimiento) está vinculado a una meta de cumplimiento en 2008; sin embargo, para cumplir con ese plazo, los Estados más adelantados deberán adquirir confianza en su capacidad para gestionar las corrientes migratorias, especialmente de los trabajadores menos calificados.

Mientras no se examine plenamente esa cuestión, el crecimiento de los sectores de la economía que dependen del uso intensivo de mano de obra poco calificada – el turismo, por ejemplo – estará limitado y los países menos adelantados (PMA) con excedente de mano de obra poco calificada tendrán dificultades para superar las disparidades intrarregionales (Caldentey y Schmid, 2006). Entre tanto, dada la persistencia de las demandas laborales no atendidas y el hecho de que importantes países de origen (por ejemplo, Haití) y de destino (como, las Bahamas) siguen al margen del CSME, cabe esperar un aumento de la migración irregular intrarregional.

La reglamentación y facilitación de las corrientes laborales menos calificadas también revisten crítica importancia para la gestión de la migración fuera del CARICOM, ya sea hacia la cercana República Dominicana o a lugares más alejados como los Estados Unidos, el Canadá, el Reino Unido, Francia y los Países Bajos, especialmente por la función que desempeñan las remesas en la economía regional (BID, 2007; Banco Mundial, 2005) y por los perfiles demográficos y económicos actuales o proyectados y las demandas conexas de trabajadores migrantes en los diversos países de destino.

A la luz de esas inquietudes no resueltas sobre cuál es el mejor procedimiento y el grado ideal con respecto a la integración de los mercados laborales en el extremo inferior del espectro de aptitudes, los acuerdos laborales bilaterales pueden ser instrumentos prometedores para correlacionar con flexibilidad la oferta y la demanda de mano de obra, tanto de temporada como estructural, y de acuerdo con las necesidades y capacidades nacionales, mitigando al mismo tiempo la presión para la migración irregular. Existen ya varios acuerdos laborales bilaterales, incluidos los concertados en el marco del Programa de Trabajadores Agrícolas de Temporada del Commonwealth del Caribe (SAWP) suscrito con el Canadá<sup>1</sup>, y otros concertados por los Estados Miembros de la CARICOM con los Estados Unidos para el trabajo temporal en los sectores de la agricultura y la hostelería.

Si se quiere ampliar la cobertura de esos acuerdos en términos de países de destino y categorías de trabajadores (Banco Mundial, 2005), la educación pública y el conocimiento de sus beneficios, así como la introducción de mejoras sustanciales en su diseño para asegurar la viabilidad, serán elementos de fundamental importancia.

Los beneficios para los países de origen que se derivan de acuerdos laborales bilaterales eficientemente concebidos incluyen, entre otros, un mayor acceso al mercado laboral internacional y a la “circulación de talento”. Los países de destino, mientras tanto, pueden recibir beneficios de la cooperación, asegurando, en general, que el acceso a su territorio siga siendo de carácter temporal y responda con más eficiencia a situaciones verificables de escasez de mano de obra y cambios sectoriales en la demanda. Para alcanzar eficazmente esos objetivos los acuerdos y/o iniciativas unilaterales acompañantes deberán incluir incentivos para la migración temporal y circular; cuotas adecuadas, y costos de transacción relativamente bajos para los empleadores y los migrantes por igual (Mansoor y Quillin, 2007; Ruhs, 2005).

Los acuerdos laborales bilaterales también pueden servir a modo de instrumentos de la política de desarrollo ofreciendo a los nacionales menos calificados de los PMA un acceso preferencial a las cuotas de empleo, cuyas repercusiones pueden apoyar la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Pritchett, 2006). Al beneficiar a los menos calificados, esos acuerdos podrían aliviar parcialmente la inquietud en el sentido de que las políticas de admisión que exigen conocimientos avanzados pueden exacerbar las disparidades de ingresos en los países de origen al aumentar el valor que se da a los conocimientos especializados locales (Pritchett, 2006; Caldentey y Schmid, 2006) y orientar las corrientes de remesas hacia los sectores presuntamente en mejores condiciones económicas. Sin embargo, en estos momentos, Haití, por ejemplo, tiene una distribución de beneficiarios de remesas bastante equitativa entre los quintiles de ingresos más bajos y más elevados, según la Encuesta sobre las remesas en Haití en 2006, efectuada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2007), aunque esa situación podría cambiar. No obstante, se requiere una mayor labor de investigación para determinar si algunos de esos efectos son contrarrestados por el capital humano y/o el empleo generados por los mayores beneficios en materia de educación e inversión local gracias a las remesas que envían los trabajadores altamente calificados (Banco Mundial, 2005).<sup>2</sup> Tales objetivos de desarrollo pueden ser más realistas cuando los acuerdos se refieren a situaciones de escasez de mano de obra de carácter temporal.

Por otro lado, los acuerdos laborales bilaterales pueden reducir la vulnerabilidad de los trabajadores migrantes a la explotación durante la contratación y el empleo. Además de obligar a los países de origen a efectuar una mejor reglamentación de las actividades de las agencias de contratación, los acuerdos pueden ayudarlos a negociar una limitada libertad de circulación para sus nacionales dentro de sectores ocupacionales asignados, lo que también permite mejorar la eficiencia del mercado laboral en el país de destino (Ruhs, 2005).

Una labor de investigación más rigurosa sobre la eficacia de tales acuerdos en términos de su aplicación y repercusiones y, posiblemente, la creación de un proceso consultivo regional (PCR) sobre la migración para complementar el CSME, que permita el intercambio de buenas prácticas y experiencias, ayudaría a los Estados Miembros de la Comunidad del Caribe a elaborar acuerdos laborales bilaterales más amplios y eficaces.

Para concluir, los acuerdos laborales bilaterales bien concebidos pueden ayudar a los países de origen y de destino a cultivar la cooperación entre múltiples partes interesadas y a obtener el apoyo público necesario para abordar cuestiones políticamente delicadas de la gestión de la migración, así como contribuir a que las políticas migratorias estén más alineadas con las relativas al comercio y la inversión extranjera (Ruhs, 2005). De esa manera, los acuerdos laborales bilaterales pueden ayudar a satisfacer

los intereses de todas las partes y facilitar una integración más equitativa de los países de origen menos adelantados en las economías regionales y mundiales.

**Notas:**

- <sup>1</sup> La aplicación del Programa de Trabajadores Agrícolas de Temporada del Commonwealth del Caribe comenzó en 1966 sobre la base de negociaciones entre el Canadá y Jamaica, y se amplió posteriormente a Trinidad y Tabago y Barbados en 1967, México en 1974, y a la Organización de los Estados del Caribe Oriental en 1976.
- <sup>2</sup> Otras cuestiones relativas a las remesas, que están bajo examen, incluyen la dirección de la causalidad en la asociación entre las corrientes de remesas y la tasa de desempleo relativamente alta entre las familias de migrantes que envían remesas en algunos países como la República Dominicana, y la posibilidad de que las remesas den como resultado la subida del tipo de cambio y la reducción de la competitividad de las exportaciones entre las pequeñas economías.

**Fuente:** Jennifer Zimmermann, *Coordinadora en Darfur, Oficina de la OIM en el Sudán (ex Oficial de Desarrollo de Proyectos, Oficina de la OIM en Haití).*

### 4.3 Distintas Formas de Acuerdos Bilaterales, y su Ámbito

Como ya se ha señalado, la cooperación bilateral en materia de migración laboral temporal puede tener diversos propósitos económicos, sociales y políticos y adoptar una serie de diferentes enfoques. Pero, ¿cómo se produce esta cooperación? Los acuerdos de cooperación bilateral se pueden diferenciar según su estatuto jurídico, el grado de amplitud o el carácter específico de las cuestiones migratorias que se aborden y las categorías de trabajadores que comprenden.

#### a) Estatuto jurídico

Los acuerdos bilaterales pueden abarcar una gran variedad de dispositivos, desde acuerdos jurídicamente vinculantes (tratados oficiales) hasta memoranda de entendimiento menos formales y acuerdos prácticos bastante informales, como los que se refieren principalmente a las agencias de empleo nacionales de los dos países interesados.

Los acuerdos bilaterales pueden asumir la forma de un tratado, es decir, un instrumento jurídicamente vinculante entre los dos gobiernos interesados, regido por el derecho internacional. Esos acuerdos pueden incluir, o no, un mecanismo formal (por ejemplo, el arbitraje) para la solución de diferencias, pero cuando es así, las partes en el acuerdo deben acatar las decisiones de dicho órgano. Por otro lado,

los acuerdos bilaterales generalmente se publican en el diario oficial de los países concernidos, aunque su método de aprobación y publicación normalmente depende de las normas administrativas y constitucionales de esos países.

Sin embargo, un país puede preferir la concertación de un memorando de entendimiento o de arreglos institucionales de cooperación,<sup>57</sup> que tienen un estatuto semejante al de los “arreglos” administrativos o privados, que no son jurídicamente vinculantes para el Estado. Si bien un memorando de entendimiento o un arreglo institucional de cooperación puede también incluir mecanismos de solución de diferencias, generalmente suele tratarse de la intensificación del diálogo político, o de la celebración de consultas entre los representantes de las partes interesadas.

Un memorando de entendimiento puede ser del tipo “gobierno a gobierno” (por ejemplo, el memorando de entendimiento entre el Canadá y México o los Estados del Caribe sobre el Programa de Trabajadores Agrícolas de Temporada (SAWP) – véase el Recuadro 13.6), del tipo “gobierno y sector privado” (por ejemplo, el Ministerio de Trabajo de Guatemala con FERME, una asociación de empleadores de la

<sup>57</sup> Los memoranda de entendimiento y los arreglos institucionales de cooperación son dos de una gran variedad de arreglos informales. Por ejemplo, el Reino Unido aplica un programa de intercambio de jóvenes con el Japón, “Japón sí”, sobre la base de una *Nota verbal* acordada con el Japón, y Filipinas ha firmado un “Memorando de Acuerdo” con el Iraq, Jordania y Qatar.

provincia canadiense de Québec sobre la contratación de trabajadores agrícolas de temporada – véase el Recuadro 10.2) o entre las administraciones nacionales (por ejemplo, entre los servicios de empleo de Alemania y Eslovenia en relación con los “trabajadores invitados”). Aunque de conformidad con un memorando de entendimiento, las medidas o las decisiones que se adoptan generalmente no están sujetas al derecho internacional público, pueden estar sujetas a las ramas pertinentes de la legislación nacional (por ejemplo, leyes administrativas o laborales).

Los acuerdos laborales bilaterales y memoranda de entendimiento son acuerdos marco generales: los pormenores de su aplicación figuran en directrices que suelen estar adjuntas al acuerdo principal (por ejemplo, el Anexo 1 del memorando de entendimiento relativo al programa SAWP del Canadá), o se elaboran mediante la cooperación informal directa entre las partes<sup>58</sup> (por ejemplo, a través de un intercambio de cartas entre organizaciones administrativas), o figuran en decisiones que se adoptan en el plano local, lo que a su vez puede, o no, figurar en instrumentos administrativos o medios de reglamentación semejantes. Los acuerdos laborales bilaterales y memoranda de entendimiento pueden servir para establecer un comité conjunto que se encargue de administrar cuestiones derivadas de la aplicación del acuerdo en los países de origen y de destino (por ejemplo, en virtud del acuerdo entre España y el Ecuador<sup>59</sup> y el programa SAWP del Canadá)<sup>60</sup>.

La flexibilidad es un importante elemento de los acuerdos bilaterales. Una de las posibles ventajas

de los programas de trabajadores extranjeros es su capacidad para adaptarse oportunamente a los acontecimientos del mercado laboral en términos del número y los grupos de personas que desean atraer. A veces se establecen programas por un período de tiempo limitado, por ejemplo el tiempo que necesita un país para adaptar la estrategia de desarrollo de recursos humanos de modo que satisfaga determinadas necesidades.<sup>61</sup> Todos los acuerdos bilaterales incluyen la posibilidad de enmienda y, a decir verdad, la mayoría de los acuerdos existentes se han modificado varias veces. El énfasis en la flexibilidad se destaca aún más por el carácter jurídico de esos acuerdos, pues sólo unos cuantos son tratados jurídicamente vinculantes, siendo la mayoría acuerdos de carácter menos formal.

En resumen, cuando existen arreglos formales, también requieren cooperación informal, en particular con respecto a los pormenores de tipo administrativo de su aplicación. Sin embargo, la cooperación bilateral puede depender de procesos exclusivamente informales al no existir compromisos por escrito, y funcionar por conducto de grupos de trabajo, debates periódicos y conferencias anuales. Por ejemplo, Guatemala y México han establecido una comisión bilateral sobre la migración para el intercambio de información, deliberaciones sobre las condiciones de trabajo y la migración irregular, además de un grupo de trabajo sectorial sobre los trabajadores agrícolas (Geronimi, 2004).

Debido a que en general están en situación menos ventajosa en relación con la capacidad de negociación, los países de origen suelen preferir acuerdos de carácter jurídicamente vinculante entre

<sup>58</sup> Por ejemplo, el Acuerdo Bilateral Modelo entre la República Checa y determinados países asociados de Europa Oriental (OCDE, 2004). La cláusula 8 estipula que deberán elaborarse los mecanismos de aplicación en cooperación con las autoridades competentes.

<sup>59</sup> El Acuerdo, véase nota 51 *supra*, establece un Comité de Coordinación Mixto, que tiene una función múltiple con respecto a control posterior, propuestas de enmienda, si proceden, difusión oportuna del contenido del acuerdo y solución de cualquier diferencia que pueda surgir en su aplicación.

<sup>60</sup> El Canadá organiza una reunión nacional todos los años, turnándose con México o un país del Caribe, a la que asisten altos funcionarios del Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Salud del país de origen.

<sup>61</sup> En 2001, el Canadá firmó memoranda de entendimiento con representantes de los empleadores de las ramas de construcción e instrumentos y maquinado del sector de la manufactura. La finalidad de esos memoranda era remediar de inmediato la escasez de mano de obra en los sectores concernidos, facilitando la entrada y el trabajo temporal de trabajadores extranjeros con vistas a sustituir a estos últimos por ciudadanos canadienses y residentes permanentes, a mediano y largo plazo. En consecuencia, ambos memoranda tienen una validez limitada, aunque contienen disposiciones expresas en relación con su posibilidad de prórroga.

los gobiernos y el establecimiento de procedimientos claros. Los acuerdos formales especifican con mayor claridad la división de las responsabilidades entre las partes, y su carácter vinculante obliga a cumplir sus términos y ofrece también mejores garantías en relación con la protección de los intereses de cada una de las partes.

### b) Acuerdos laborales generales y acuerdos sobre cuestiones específicas

Las distintas formas de cooperación bilateral también pueden clasificarse según el grado en que abarquen las diversas etapas y aspectos del proceso migratorio. El contenido de los acuerdos laborales bilaterales formales es generalmente más específico que el de un memorando de entendimiento y otros arreglos menos formales. La OIT identifica 24 elementos básicos que deben figurar en los acuerdos laborales bilaterales (Geronimi, 2004).<sup>62</sup>

Las categorías de trabajadores comprendidas en esos acuerdos varían, refiriéndose algunas al empleo general, y otras a sectores o aptitudes más concretos.<sup>63</sup> Las categorías más comunes por tipo de trabajador contratado son:

- trabajadores de temporada (en sectores como, por ejemplo, el turismo, la agricultura o la construcción);
- trabajadores por contrata y trabajadores vinculados a proyectos (extranjeros empleados por

una empresa establecida en el extranjero o una empresa nacional para trabajar en el extranjero);

- “trabajadores invitados” (en el marco de programas generales de contratación temporal o programas orientados hacia profesionales calificados);
- pasantes (para formación profesional o lingüística); y
- personas que trabajan durante sus vacaciones (acceso al trabajo para jóvenes adultos mientras se encuentran de vacaciones en el país de acogida).<sup>64</sup>

Además de los acuerdos centrados en la migración laboral temporal y las cuestiones relacionadas con un proceso migratorio específico, varios otros acuerdos bilaterales facilitan la movilidad y/o la gestión de los flujos migratorios en general, con respecto a la admisión y el retorno de trabajadores migrantes, así como la prevención de la migración irregular y la readmisión de migrantes en situación irregular. En términos generales pueden clasificarse como sigue:

- Acuerdos bilaterales que abarcan determinados grupos de trabajadores migrantes u otras categorías de migrantes **con un propósito más amplio que la gestión de la movilidad laboral**:
  - a. Acuerdos de libre comercio con disposiciones sobre la movilidad de los trabajadores, en particular los trabajadores calificados y altamente calificados, que se examinan con más amplitud en el Recuadro 13.7 al final del presente Capítulo.
  - b. Acuerdos de cooperación técnica y desarrollo, que hacen hincapié en el desarrollo del país de origen (por ejemplo, el retorno y reintegración de trabajadores calificados, la creación de oportunidades de trabajo en esferas con gran presión migratoria, y los instrumentos de inversión y las remesas).

<sup>62</sup> Esos elementos básicos son: Identificación de la autoridad gubernamental competente, intercambio de información, situación de los migrantes irregulares, notificación de oportunidades de trabajo, lista de candidatos, preselección de candidatos, selección final, designación de candidatos por los empleadores (posibilidad de indicar el nombre de una persona de interés para el empleador), exámenes médicos, documentos de entrada, permisos de residencia y de trabajo, transporte, contrato de trabajo, condiciones de empleo, solución de controversias, derechos sindicales y de negociación colectiva, seguridad social, remesas, vivienda, reunificación de la familia, actividades de organizaciones sociales y religiosas, establecimiento de una comisión conjunta para supervisar la aplicación del acuerdo, validez y renovación del acuerdo, legislación aplicable y lugar de jurisdicción (Geronimi, 2004: 23-26).

<sup>63</sup> Algunos acuerdos no se limitan a la migración laboral temporal y pueden facilitar también la inmigración para trabajo permanente como, por ejemplo, el acuerdo entre España y el Ecuador (véase la nota 51 *supra*).

<sup>64</sup> Para una descripción de los planes para quienes trabajan durante sus vacaciones véase el Capítulo 5.



- **Acuerdos bilaterales que abarcan distintos grupos de migrantes y se ocupan de cuestiones transfronterizas:**

- a. Acuerdos destinados a prevenir la migración irregular, incluidos arreglos de readmisión y la gestión de amenazas para la seguridad (por ejemplo, ayuda en la elaboración de documentos de identidad seguros, campañas de información sobre los riesgos relacionados con la migración irregular, y cooperación para el retorno de los migrantes en situación irregular al país de origen).
- b. Acuerdos transfronterizos (aplicables a las personas que residen en zonas fronterizas, y que abarcan cuestiones como el transporte, el empleo, la tributación y otras cuestiones de interés).
- c. Acuerdos de facilitación de visados que requieren, sobre la base de la reciprocidad, la emisión de visados para estancias breves (por ejemplo, 90 días dentro de un período de 180 días) para determinadas categorías de personas (por ejemplo, científicos, periodistas o miembros de tripulaciones internacionales).<sup>65</sup>

- **Acuerdos bilaterales que facilitan (o se ocupan de las consecuencias de) la movilidad, pero no se ocupan de cuestiones transfronterizas internacionales:**

- a. Acuerdos de reconocimiento mutuo sobre los criterios y procedimientos para la convalidación de diplomas, o el derecho a practicar una profesión o actividad comercial en otro país.
- b. Acuerdos sobre seguridad social y doble tributación (por ejemplo, la portabilidad de las pensiones, la prevención de la doble tributación).

La diversidad de instrumentos disponibles por lo general supone la participación de una amplia gama de agentes en la cooperación bilateral relativa a la migración laboral. Las principales funciones en las negociaciones y deliberaciones suelen ser desempeñadas por uno o varios ministerios (por ejemplo, el ministerio de trabajo y asuntos sociales, o el ministerio del interior o de relaciones exteriores, o el ministerio de inmigración o emigración, cuando existen esas entidades concretas). Las administraciones e instituciones bajo su supervisión (por ejemplo, las agencias de empleo públicas y las universidades) también pueden iniciar acuerdos bilaterales de ámbito local o nacional. Algunos acuerdos son concertados entre entidades privadas y autoridades extranjeras públicas o privadas. A ello se agrega el hecho de que las autoridades encargadas de la negociación de un acuerdo no suelen ser las mismas que tienen a su cargo la aplicación.

Habida cuenta de esas complejidades, uno de los principales retos consiste en lograr coherencia en la elaboración de las políticas bilaterales de migración laboral, especialmente en su relación con la identificación de los objetivos económicos y sociales y su consecución mediante la formulación y aplicación de las políticas. Ello requiere un grado de coordinación nacional relativamente alto por parte de los países de origen y de destino, que por lo general no existe debido a la incapacidad real o percibida para conciliar los objetivos en conflicto que persiguen las distintas partes interesadas públicas y privadas en diversos niveles (por ejemplo, entre diferentes ministerios; por parte de los establecimientos comerciales; y los representantes de los empleadores, los trabajadores y la sociedad civil), y/o la falta de capacidad institucional y recursos financieros (especialmente si se trata de países en desarrollo).

El carácter tan informal, la diversidad de los objetivos y la variedad de agentes que intervienen hacen que sea aún más difícil seguir el rastro de la dinámica de

<sup>65</sup> Es éste, por ejemplo, el caso de los acuerdos de facilitación de visados concertados entre la UE y la Federación de Rusia, Ucrania y los países de los Balcanes Occidentales, respectivamente.



las negociaciones bilaterales sobre la facilitación y la reglamentación de la migración laboral, identificar las ventajas y desventajas resultantes de la apertura de nuevos canales para los trabajadores migrantes de determinados países y sopesar la importancia de ciertas cuestiones migratorias (por ejemplo, la migración irregular) para asegurar la apertura de canales regulares para los trabajadores migrantes.

#### 4.4 Impedimentos para los Acuerdos Bilaterales

Sería errado suponer que el número relativamente limitado de acuerdos laborales bilaterales concertados y en aplicación hasta la fecha es un reflejo de la asimetría de las relaciones entre los países de origen y de destino, en la que los primeros estarían dispuestos a concertar acuerdos bilaterales pero carecen de la capacidad para convencer a los segundos. Es cierto que muchos países de destino han rechazado ofertas de los países de origen para negociar ese tipo de acuerdos. España rechazó 40 de esas solicitudes (Schulman, 2003), mientras que Filipinas y la República de Moldova no han logrado concertar acuerdos bilaterales con algunos importantes países de destino (por ejemplo, Arabia Saudita, en el caso de Filipinas; y 24 países que dependen en cierto grado de los trabajadores migrantes de la República de Moldova, en el caso de este país)<sup>66</sup>. Sin embargo, las razones de esa falta de progreso son complejas.

Algunas de las dificultades pueden derivarse del hecho de que una serie de países adoptan una posición de principio que consiste en no recurrir a acuerdos bilaterales, sino adoptar un enfoque más universal con respecto a la migración laboral, es decir, uno que no establezca diferencias sobre la base de la nacionalidad.<sup>67</sup> Otros países de destino

han concertado acuerdos bilaterales, pero pueden no estar dispuestos a ampliar el número de beneficiarios por diversas razones, como reservas en relación con países que no ocupen un lugar prominente en su lista de prioridades, o pueden albergar otros temores (por ejemplo, con respecto a las condiciones del mercado laboral nacional o a las normas de un país de origen sobre la gobernanza y los derechos humanos). También pueden surgir obstáculos a causa de una divergencia de opiniones entre los países de origen y de destino sobre las condiciones de un acuerdo bilateral, o por la falta de capacidad institucional para celebrar la negociación y proceder a la aplicación de esos acuerdos.

#### a) Preferencia por un enfoque unilateral/universal

Algunos países de destino no sienten la necesidad de contar con acuerdos bilaterales ya que los trabajadores extranjeros tienen acceso a sus mercados laborales a través de su política general de inmigración, y los derechos de los trabajadores migrantes están protegidos en virtud de la legislación nacional. También pueden temer que la concertación de acuerdos bilaterales se traduzca en la concesión de derechos adicionales a los migrantes, que no disfrutaban los trabajadores locales.

Los países que favorecen una política de inmigración universal y ofrecen las mismas condiciones de acceso a trabajadores de todas las nacionalidades, pueden considerar que los acuerdos bilaterales son discriminatorios ya que otorgan privilegios a

<sup>66</sup> Figuran entre ellos Alemania, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, el Canadá, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Francia, Grecia, Hungría, Israel, Italia, Kuwait, Lituania, Polonia, la República Checa, la ex República Yugoslava de Macedonia y la entonces Serbia y Montenegro (Sleptova, 2003).

<sup>67</sup> Esta política se califica a veces como un enfoque unilateral. Sin embargo, los enfoques de tipo universal y unilateral no son necesariamente iguales. En realidad, un enfoque unilateral

sugiere que un país ha establecido su propia política sobre la base de objetivos identificados por su gobierno. Una política universal (que no suponga diferencias en términos del origen de los migrantes) puede ser resultado de ese tipo de proceso unilateral. Sin embargo, no hay nada que impida a un país celebrar consultas con los países de origen con vistas a mejorar su política unilateral, y que, por lo tanto, se aleje de un enfoque exclusivamente unilateral (véase también el Capítulo 11 y la exposición relativa a la adopción de políticas “propicias para el desarrollo”).

los nacionales de un determinado país, por lo que pueden dar lugar a tensiones políticas. De hecho, es probable que la concertación de un acuerdo laboral bilateral haga surgir expectativas en otros países que consideren que sus nacionales deben beneficiarse del mismo trato favorable, lo que, en consecuencia, puede afectar la calidad de las relaciones diplomáticas al generar resentimiento en caso de negativa.

Con respecto a los trabajadores calificados y altamente calificados, en un contexto de escasez de ese tipo de competencias y de gran competencia mundial para atraer a esos trabajadores, puede no ser aconsejable restringir el acceso al mercado laboral de los profesionales de determinadas nacionalidades.

Con referencia a la **apertura del acceso** al mercado laboral, la mayoría de los países de destino, cuando rechazan una oferta de negociación, señalan la situación de su mercado laboral y sus tasas de desempleo. Otras razones paralelas son la oposición general de la opinión pública a la migración regular y los temores relativos a la permanencia de los migrantes una vez vencido el plazo de permanencia autorizada, y al aumento de la migración irregular. Con respecto a las **condiciones de trabajo**, puede existir renuencia de parte del gobierno a tomar decisiones que puedan significar más obligaciones por encima de las establecidas en las normas laborales nacionales e internacionales, y mayores costos para los empleadores de trabajadores extranjeros (por ejemplo, la reglamentación de cuestiones tales como el alojamiento, el pago de horas de trabajo adicionales, los períodos de descanso y otras condiciones semejantes). Algunos gobiernos consideran que la determinación de los salarios y de las condiciones generales relativas a la contratación de trabajadores es básicamente una cuestión privada entre los empleadores y los empleados, o que debe quedar a discreción de las fuerzas del mercado laboral.

Aunque un argumento en favor de los acuerdos laborales bilaterales es la prevención del abuso

en el sector privado (por ejemplo, el cobro de honorarios excesivos, la sustitución de contratos) a través de la intervención del Estado en el proceso de contratación, debe considerarse también que los gobiernos o las administraciones públicas no son necesariamente inmunes a las prácticas deficientes, y que su participación puede ir por el camino errado para satisfacer el “patrocinio político”. Por otro lado, los requisitos innecesariamente burocráticos pueden ser un obstáculo para la eficaz aplicación del acuerdo.

Actualmente, la tendencia general entre los principales países de destino sigue refiriéndose a la gestión de los puertos de entrada sobre la base de un sistema universal y una cooperación más estrecha con los países de origen en cuestiones relacionadas con la migración irregular en el plano bilateral. Además, algunos países consideran que sus compromisos en el Modo 4 del AGCS (véase el Recuadro Int. 1), que los Estados no partes pueden invocar sobre la base de la cláusula de la Nación Más Favorecida del AGCS, impiden que se aplique ese tipo de enfoque bilateral a los criterios de admisión.

## b) Problemas de negociación y aplicación

Los países de destino por lo general no se sienten muy inclinados a concertar acuerdos bilaterales con países que pueden ser fuentes de corrientes migratorias. El número de acuerdos laborales bilaterales que aceptan concertar es limitado por varias razones, además de las relacionadas con la existencia de condiciones menos favorables en el mercado laboral. Cualquier acuerdo laboral bilateral adicional que suscriba un país limitará o diluirá la ventaja relativa de otros países beneficiarios, y puede crear descontento. Otra fuente de tensión surge cuando un acuerdo laboral bilateral no genera desplazamiento; los países de origen suelen considerar la disponibilidad de trabajo en un país de destino como un derecho más bien que una simple posibilidad, y las cuotas (si existen), se utilizan más como metas que como cifras máximas. Algunos países de destino experimentan ese problema en relación con sus programas de pasantes

extranjeros, que suelen ser subutilizados para descontento de los países de origen, especialmente si el programa se negoció junto con un acuerdo de readmisión (OCDE, 2004). La falta de aplicación o de utilización puede deberse a deficiencias de los mecanismos de contratación, a las preferencias de los empleadores, a la falta de conciliación entre los criterios de admisión y los perfiles de la fuerza laboral en los países de origen, al equilibrio entre las posibilidades de obtención de ingresos (salarios, duración de la estancia) y los costos de la migración (tales como viaje, exámenes médicos, alojamiento y otros semejantes), a la ineficacia administrativa o a la presencia de redes comunitarias de otros países que actúan como intermediarios para la colocación laboral de sus nacionales.

También puede ser difícil dar por terminado un acuerdo bilateral, o resistir las presiones para que se prorrogue aún cuando las condiciones del mercado laboral hayan cambiado, o los países prefieran modificar su futura política de inmigración y limitar su intervención (y costos conexos) a la concesión de visados, para no participar en la administración y supervisión de todo el proceso. En efecto, los acuerdos bilaterales hacen uso intensivo de tiempo y recursos (financieros y humanos), ya que pueden entrañar una amplia participación de la administración pública en su aplicación y supervisión; cuanto mayor sea el número de países que intervenga, tanto mayor será la complejidad administrativa, especialmente si, como suele ocurrir, los términos de los acuerdos varían.

Los países de destino suscriben acuerdos laborales bilaterales por dos razones principales: a) para normalizar una situación previamente existente con un país de origen mediante la regularización de las corrientes de carácter irregular y su reorganización de manera satisfactoria; o b) para promover o facilitar nuevos canales de contratación de personas cuyas calificaciones tengan gran demanda en función de los recursos disponibles en **determinados** países (por

ejemplo, los acuerdos sobre enfermeras concertados por el Reino Unido con Filipinas y España)<sup>68</sup>. En consecuencia, los países de origen que no están dentro del ámbito de esos intereses experimentan dificultades para crear la capacidad de negociación necesaria para la cooperación bilateral.

Los obstáculos a las negociaciones y su posible aplicación por parte de los países de origen pueden derivarse de una falta de capacidad institucional para analizar la demanda de mano de obra existente en los países de destino, determinar sus prioridades y llevar a cabo un prolongado proceso de negociación.<sup>69</sup> Los países de origen también pueden carecer de agencias de contratación públicas o privadas adecuadas para “comercializar” su fuerza de trabajo nacional y facilitar la aplicación de programas de migración laboral. Otros impedimentos incluyen el grado de instrucción y las aptitudes y dominio de idiomas de sus nacionales, cuyos atributos no siempre corresponden a los que tienen demanda en los países de destino.

Asimismo, los países de origen pueden no sentirse inclinados a aceptar un acuerdo bilateral que exija, a cambio de un acceso limitado al mercado, el retorno de nacionales en situación irregular en el país de destino. De hecho, algunos países de origen pueden considerar que no está dentro de sus posibilidades la capacidad de prevenir la partida de migrantes en situación irregular cuyas expectativas de trabajo no pueden atenderse en el país, y cuyos familiares dependen de las remesas del extranjero para hacer frente a los gastos de la vida diaria. Además, cuando los salarios se establecen en virtud de acuerdos laborales bilaterales, existiendo otras fuentes de contratación de extranjeros, esos tipos de acuerdos

<sup>68</sup> Sin embargo, los cambios en la demanda de ciertas categorías de mano de obra extranjera pueden afectar el funcionamiento de esos acuerdos. Por ejemplo, las ocupaciones en el sector de la “enfermería general” se suprimieron de la lista de escasez de ocupaciones del Reino Unido en agosto de 2006, lo que tuvo repercusiones en la contratación de enfermeras de Filipinas.

<sup>69</sup> Y, una vez firmado el acuerdo, examinar las modalidades de aplicación y supervisión.

pueden socavar su competitividad. Para algunos países, los acuerdos bilaterales revisten un limitado interés ya que suelen ofrecer pocos mecanismos en materia de aplicación e indemnización, y las relaciones desiguales de poder entre los países de origen y de destino hacen que sea difícil negociar acuerdos equitativos que verdaderamente protejan a los trabajadores migrantes.

Aún cuando las partes estén dispuestas a concertar acuerdos laborales bilaterales, las condiciones bajo examen pueden ejercer demasiada presión en una de las partes para llegar a un acuerdo. A veces es difícil que las partes identifiquen objetivos comunes si cada una de ellas está promoviendo su propio programa y no está dispuesta a hacer concesiones en relación con sus propios intereses. Algunas de los temas que plantean dificultades comunes suelen ser el sistema de seguridad social y atención médica, la reunificación de la familia, las condiciones de readmisión de migrantes en situación irregular, la convalidación de las calificaciones y los mecanismos de apoyo a la migración circular entre el país de acogida y el país de origen para limitar el desmembramiento de las familias.

En el contexto de las negociaciones en el Modo 4 del AGCS y las consideraciones relativas al desarrollo, no debe valorarse excesivamente la posibilidad de que los acuerdos bilaterales sean un instrumento complementario del marco multilateral al permitir una mayor apertura para la fuerza de trabajo poco calificada y semicalificada.<sup>70</sup>

De todos modos, convendría explorar de manera más exhaustiva otras formas en las que los acuerdos bilaterales pueden contribuir a la liberalización de la circulación de los trabajadores, ya sea a través de una

mayor investigación de ejemplos de buenas prácticas de gestión de la migración extraídos de acuerdos bilaterales, que podría llevar a los países de destino desarrollados a adoptar una actitud más abierta hacia ellos, y/o mediante la utilización de esos ejemplos para la elaboración de un mecanismo previo al compromiso que garantice el acceso a los mercados laborales de los Miembros de la OMC a cualquier país de origen que cumpla los criterios establecidos. Ambas opciones tienen la ventaja de ofrecer soluciones para todos los países en desarrollo debido a que no son de carácter discriminatorio y apoyan las actividades encaminadas al establecimiento de un marco viable a escala mundial.

## 5. Conclusión

En los últimos años, la comunidad internacional ha reconocido que la migración es una cuestión fundamental de carácter mundial. Muy pocos se atreverían a negar el hecho de que la migración afecta prácticamente a todos los países del mundo de una forma u otra, y frecuentemente de manera muy importante. Eso ha creado dificultades, anteriormente imprevistas, para los encargados de la formulación de políticas, pero también ha dado lugar al reconocimiento de que ningún país puede esperar, en términos realistas, gestionar la migración exclusivamente por sus propios medios; y, al mismo tiempo, ha promovido la cooperación para la elaboración de enfoques comunes de la gestión de la migración internacional.

A escala mundial, existen elementos de un marco normativo “dispersos en una serie de tratados, disposiciones del derecho consuetudinario, acuerdos no vinculantes y entendimientos normativos” (Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, 2005: 55). La comunidad internacional enfrenta dificultades, tanto en lo que se refiere a exponer claramente esas disposiciones como a asegurar su aplicación. Las negociaciones en el Modo 4 del AGCS son elementos de trabajo

<sup>70</sup> Otra cuestión al explorar las posibilidades bilaterales se refiere al hecho de que un acuerdo que abarque la circulación de las personas únicamente en el contexto de la prestación de servicios normalmente sería incompatible con el principio de la Nación Más Favorecida, de la OMC, que exige que todos los Estados Miembros reciban trato en pie de igualdad.

ambiciosamente gran importancia, en los que el acceso y la entrada de los proveedores de servicios están condicionados, en gran medida, a los progresos en esferas de interés más amplias, como la agricultura. En el futuro previsible, sin embargo, la mayor parte de las actividades a escala mundial probablemente se realizarán en torno al Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, en el cual el programa sobre migración y desarrollo ofrece una plataforma para el debate, comúnmente aceptable para los países de origen y de destino.

A escala regional, los resultados más importantes se han obtenido cuando los objetivos de la gestión de la migración están vinculados a empeños más amplios de integración económica apoyados por marcos institucionales bien elaborados y un considerable volumen de recursos financieros, siendo la Unión Europea el mejor ejemplo. Al proporcionar un marco normativo, esas actividades regionales aportan un carácter previsible y una base jurídica para proteger los derechos de los migrantes. Sin embargo, en muchas regiones los desplazamientos de los trabajadores siguen siendo limitados, con excepción de los altamente calificados, en situaciones definidas con gran rigor, y las posibilidades de una integración más plena de los mercados laborales y una circulación más libre de los trabajadores son obstaculizadas por disparidades económicas y el temor de las economías más poderosas de los grupos regionales con respecto a corrientes de entradas masivas. Por esas razones, la mayor parte de la considerable actividad que se registra en este nivel es de carácter informal y no vinculante. Los marcos regionales se consideran a veces como estaciones de retransmisión para la aplicación no coercitiva de las normas y principios adoptados a escala mundial. Los movimientos regionales transfronterizos crean preocupaciones comunes y despiertan interés en su gestión. El limitado número de países participantes permite un entorno más manejable para la creación de consenso, la asignación de recursos financieros y la asistencia técnica, así como la reducción de

los costos de transacción a través de actividades conjuntas. En respuesta al surgimiento o la evolución de cuestiones de interés para más de una región, pueden establecerse procesos interregionales, como el Proceso de Bali o el Diálogo de Abu Dhabi (véase el Recuadro 13.4), en calidad de plataformas más amplias de consulta o cooperación.

Por último, el plano bilateral ofrece una amplia gama de posibilidades de cooperación, incluidas asociaciones muy concretas para permitir el desplazamiento de determinados contingentes de trabajadores migrantes. Los acuerdos bilaterales son muy distintos en su forma y contenido. Al examinar por qué y cómo funcionan, cabe señalar que es frecuente que las principales motivaciones para establecer ese tipo de cooperación para la facilitación del desplazamiento no guarden relación con la mejor correlación de la demanda y la oferta de mano de obra. Entran en juego otras consideraciones sociales, económicas o políticas, y los objetivos específicos que persiguen los países influyen en el modo en que se conciben esos acuerdos o arreglos y, a su vez, en su capacidad para funcionar eficazmente como instrumentos de promoción de la movilidad laboral. Otros factores internos y externos también son pertinentes. Las condiciones internas se relacionan, por ejemplo, con la eficiencia de los mecanismos del acuerdo, o las disposiciones para correlacionar adecuadamente la demanda y la oferta, los criterios para la participación de los migrantes en el programa, la complejidad de los procedimientos administrativos, y el costo del proceso para los trabajadores y los empleadores. Entre las condiciones externas figuran la existencia de otras rutas migratorias,<sup>71</sup> los conocimientos de idiomas y las aptitudes profesionales disponibles en el país de origen, la disponibilidad de una reserva de

<sup>71</sup> Por ejemplo, las posibilidades de ingresar en virtud de otros programas de migración o de visados para trabajadores extranjeros, bajo programas de reunificación familiar o, inclusive, planes basados en razones humanitarias.

migrantes en situación irregular,<sup>72</sup> el efecto disuasor de las políticas contra el empleo no autorizado y la preferencia de los empleadores por trabajadores de ciertas nacionalidades (por ejemplo, por razones de afinidad cultural o proximidad geográfica).

La cooperación bilateral, regional y mundial tiene distintas ventajas y desventajas para los países en términos de estrategias de negociación y resultados. El enfoque bilateral generalmente permite que la parte más poderosa tenga una mayor capacidad de decisión, aunque ofrece a ambas partes la posibilidad de llegar a acuerdos adaptados a sus circunstancias,

<sup>72</sup> Los migrantes en situación irregular son atractivos para los empleadores debido a su menor costo (los empleadores no respetan las normas sobre salarios mínimos, o no abonan las cotizaciones al seguro social, etc.) y al hecho de que ofrecen un margen considerable de flexibilidad en la contratación y el despido, según las necesidades de las empresas.

que reflejen un equilibrio de intereses acordado. La cooperación regional, aún cuando está dominada por las economías más fuertes del grupo, ofrece a los países más débiles la posibilidad de ser atendidos, y los compromisos que se contraen en esos círculos tienden a ser verificables y viables. A escala mundial se establecen reglas de juego más uniformes, en teoría por lo menos, ya que cada país tiene la misma oportunidad de hacerse oír y los países más débiles están en condiciones de crear alianzas con asociados que comparten las mismas ideas, teniendo presente que en las instituciones internacionales los países en desarrollo superan en número a los países desarrollados. Los países interesados en participar en el ámbito de la cooperación internacional en relación con la movilidad laboral pueden explorar todas las oportunidades disponibles en función de sus respectivas ventajas.

## Recuadro 13.7

### La Migración de Personas Calificadas y los Acuerdos Regionales, Bilaterales y Multilaterales

El flujo de talento a escala mundial está en constante aumento, estimulado por factores tan diversos como los perfiles demográficos, los adelantos en las tecnologías de la información y las comunicaciones y la creciente internacionalización de la producción y prestación de bienes y servicios. Anteriormente, las corrientes de trabajadores calificados se dirigían principalmente de los países desarrollados hacia los países en desarrollo. La migración de trabajadores calificados también ocurre ahora cada vez más dentro de los países en desarrollo y entre ellos, lo que refleja la integración de las economías en desarrollo en los mercados mundiales y el crecimiento del comercio y las relaciones de inversión Sur-Sur.

Actualmente se aprecia un claro cambio en los patrones migratorios de los trabajadores altamente calificados, y los países de destino aplican diversos enfoques para atraer el talento a escala mundial (véase el Capítulo 2). En los países de origen también se ha producido un cambio en los criterios relativos a las corrientes de salida de los trabajadores calificados, que han pasado de considerarse como fuga de talento a verse como fuentes de intercambio y circulación de competencias, especialmente habida cuenta del carácter temporal y repetitivo de gran parte de esas corrientes en sectores clave como la tecnología de la información y dentro de las empresas internacionales. En consecuencia, aunque los factores económicos y sociales de empuje y de atracción en los países de origen y de destino, respectivamente, han sido, y siguen siendo, los principales motores de las corrientes migratorias, los cambios en las políticas de los países de acogida y la modificación de las actitudes de los países de origen también han desempeñado una función en la promoción del crecimiento de las corrientes transfronterizas de trabajadores calificados.

A medida que aumenta el número de países de acogida que compiten por el talento a escala mundial y conforme un mayor número de países de origen intenta aprovechar los beneficios derivados de su base de trabajadores calificados y capitalizar su dividendo en términos demográficos, la movilidad laboral se está convirtiendo en un importante tema de los debates bilaterales, regionales y multilaterales. Varios acuerdos comerciales y de inversión ya incluyen disposiciones sobre movilidad laboral y compromisos en materia de desplazamiento y entrada de trabajadores entre los países. Esos acuerdos tienen por objeto asegurar un marco adecuado de migración ordenada entre las partes, de modo que sea de beneficio para ambas partes, y en



ocasiones también trascienden el examen de cuestiones de fortalecimiento institucional, políticas de educación y formación, así como la coordinación de cuestiones relativas a la selección, la supervisión y la colocación. En el contexto de la migración de trabajadores calificados, esos acuerdos suponen modelar la dinámica sectorial y regional de los desplazamientos de esos trabajadores con el fin de reducir los costos de transacción de las corrientes comerciales y de negocios y aprovechar las complementariedades de la oferta y la demanda de mano de obra entre los países asociados.

En el plano multilateral, el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), negociado bajo los auspicios de la OMC, ofrece un marco para el debate sobre los movimientos internacionales de los proveedores de servicios en todos los niveles de aptitudes. Sin embargo, a pesar de unas cuantas ofertas mejoradas en las deliberaciones de la Ronda de Doha, que se refieren a determinadas categorías de interés para los países en desarrollo y eliminan ciertas condiciones relativas a la entrada y la permanencia, hasta el momento se han registrado escasos progresos en las deliberaciones sobre el Modo 4 del AGCS y ninguna mejora importante desde el punto de vista comercial en las condiciones del acceso al mercado (véase el Recuadro Int. 1). En consecuencia, las perspectivas de liberalización de las corrientes de trabajadores calificados no parecen prometedoras en el marco del AGCS en estos momentos.

Por otro lado, los enfoques regionales y bilaterales han tenido más éxito en relación con las cuestiones migratorias.<sup>1</sup> Los acuerdos regionales y bilaterales, como los acuerdos de libre comercio, los acuerdos de asociación económica y los acuerdos de cooperación económica global, generalmente comprenden la movilidad laboral bajo rubros separados relativos a trabajo e inversión. Esos acuerdos tienden a centrarse en categorías de trabajadores calificados semejantes a las del AGCS, ya que entrañan menos inquietudes con respecto al desplazamiento de los trabajadores o a las repercusiones culturales y sociales. Los acuerdos regionales y bilaterales no tienen por qué considerarse por separado, ya que el enfoque de la liberalización de la migración no es afectado por el número de países participantes ni por el tamaño de la región comprendida en esos acuerdos. Varios de esos acuerdos utilizan el modelo del AGCS, con listas específicas de compromisos para diversas categorías de personas. Algunos, como los acuerdos de libre comercio entre los Estados Unidos y Jordania, también trascienden el AGCS e incluyen compromisos sobre visados para categorías tales como comerciantes independientes, inversionistas en virtud de tratados y entradas relacionadas con inversiones.

Los enfoques que adoptan los acuerdos regionales y bilaterales con respecto a los trabajadores calificados pueden clasificarse, en términos generales, en los siguientes tres grupos.

El **primero** se refiere a acuerdos tales como los concertados bajo los auspicios de la Unión Europea (UE), el Espacio Económico Europeo (EEE) y la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), así como al Acuerdo sobre el estrechamiento de las relaciones económicas entre Australia y Nueva Zelandia, que abarca el movimiento de trabajadores calificados bajo el rubro más amplio de circulación de la mano de obra, que es un derecho general entre los países miembros. Esos acuerdos por lo general se suscriben entre países desarrollados.

El **segundo** grupo consiste en acuerdos centrados específicamente en desplazamientos relacionados con corrientes de inversión y de negocios, como los visitantes por negocios y los desplazamientos para inversiones relacionadas con tratados. El Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés), por ejemplo, excluye a los trabajadores autónomos y a los trabajadores poco calificados y semicalificados e incluye disposiciones para facilitar la movilidad laboral a través del intercambio de información, el diálogo comercial, la armonización de los procedimientos y normas de inmigración, y la simplificación de los procedimientos relativos a entrada, tramitación y permanencia con fines de negocios. Existe un acuerdo de principio para reducir el tiempo de la tramitación de las solicitudes de entrada temporal del personal trasladado dentro de una misma empresa, los especialistas y los visitantes por negocios. Una tarjeta de viajes por negocios del APEC, válida por tres años, permite entradas múltiples, de corta duración, con fines de negocios y una tramitación acelerada en los aeropuertos de la documentación de los viajeros por negocios provenientes del APEC (véase el Recuadro 13.5). Asimismo, los acuerdos de libre comercio entre los Estados Unidos y Jordania especifican compromisos sobre visados para comerciantes independientes y personas que ingresan al país en relación con actividades de inversión. Los nacionales de Jordania pueden obtener los visados E-1 y E-2, es decir, visados en calidad de comerciantes o de inversionistas en virtud de un tratado con los Estados Unidos. El Acuerdo de Asociación Económica entre el Japón y Singapur reglamenta la circulación con fines de negocios, y comprende a los visitantes por negocios, el personal trasladado dentro de una misma empresa y ciertas categorías de profesionales



e inversionistas. Sin embargo, las partes en esos acuerdos siguen conservando el derecho a negar la entrada, y las leyes nacionales sobre empleo, entrada y permanencia tienen precedencia con respecto a las disposiciones del acuerdo relativas a la movilidad. El Acuerdo sobre el Comercio de Servicios (TIS, por sus siglas en inglés), concertado en el contexto del Acuerdo Marco de Cooperación Económica General entre China y la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN, por sus siglas en inglés), también proporciona un mejor acceso al mercado y trato nacional a determinados proveedores de servicios, con el propósito de facilitar un mayor volumen de inversión en la región.

El **tercer** grupo de acuerdos regionales o bilaterales se centra en la liberalización del acceso al mercado de determinadas categorías comerciales y profesionales para remediar situaciones de escasez de aptitudes en ciertos sectores. Esos acuerdos también se ocupan de cuestiones de reglamentación conexas, como la armonización de las normas y el reconocimiento mutuo de las calificaciones profesionales y académicas entre las partes. Por ejemplo, el acuerdo sobre cooperación económica global entre la India y Singapur modera las limitaciones que se aplican a los profesionales de la India en 127 categorías, incluidas la tecnología de la información (TI), la medicina, la ingeniería, la enfermería, la contabilidad y la docencia universitaria, introduciendo visados por un año, con entrada múltiple y eliminando las pruebas de necesidades económicas y del mercado laboral, junto con el requisito de contribución al seguro social de esas categorías. Al adoptar ese enfoque específico, el acuerdo se apoya claramente en la complementariedad de la oferta y la demanda de proveedores de servicios calificados entre la India y Singapur, respectivamente. También prevé el reconocimiento mutuo de los títulos profesionales otorgados por determinadas universidades y juntas de educación técnica de ambos países, y un marco de negociaciones en otras esferas en las que se han presentado solicitudes de reconocimiento. El acuerdo aborda, asimismo, la cuestión de la paridad de salarios, añadiendo una subvención especial a la remuneración básica pagadera en la India y Singapur a los profesionales indios para lograr la equivalencia de salarios que se exige para ingresar en el mercado de Singapur. Así, en el marco de este acuerdo bilateral, la India ha podido examinar cuestiones críticas de reglamentación y acceso al mercado, y alcanzar ciertos progresos; esas cuestiones también han sido planteadas por el Gobierno en el contexto de las negociaciones del AGCS. A su vez, la India espera utilizar el acuerdo sobre cooperación económica global como un punto de referencia en las negociaciones de otros acuerdos comerciales regionales.

Hay que destacar dos aspectos con respecto a las deliberaciones sobre la movilidad laboral en el contexto de los marcos bilaterales y regionales.

El primer punto es que, si bien es posible alcanzar mayores progresos en el ámbito de la circulación de los trabajadores calificados a escala regional y bilateral, que en el marco del AGCS, las deliberaciones no siempre han sido fáciles, ni siquiera en los planos regional y bilateral. Llegar a un acuerdo con respecto a la circulación de trabajadores calificados y la movilidad laboral suele ser particularmente difícil. Así pues, el Acuerdo de Asociación Económica entre el Japón y Filipinas, inicialmente no pudo alcanzar progresos en relación con la admisión de las enfermeras filipinas en el mercado japonés. Fue el primer acuerdo de libre comercio negociado por el Japón para incluir disposiciones sobre la circulación de trabajadores en el Japón, por lo que ese acuerdo es un paso en la dirección correcta. El Gobierno del Japón ha decidido introducir una nueva licencia facilitada para personas que se ocupan del cuidado de otras, que certificará las aptitudes de quienes hayan completado cursos pertinentes en escuelas profesionales, colegios de educación superior y universidades, pero no hayan pasado un examen nacional, en calidad de encargados “prácticos” del cuidado de enfermos. De ese modo, las enfermeras que no se hayan presentado al examen nacional podrán trabajar en establecimientos de atención de pacientes. El Japón aceptará a 400 enfermeras y 600 auxiliares de enfermería en el marco de ese acuerdo de libre comercio. Por lo tanto, se espera el ingreso en Japón de cientos de enfermeras filipinas, encargados del cuidado de enfermos y pasantes. Algunas organizaciones ya están impartiendo formación a las enfermeras filipinas en anticipación a esos acontecimientos. Es probable que otros países, como Tailandia e Indonesia, que tienen interés en acuerdos de libre comercio con el Japón, procuren obtener un mayor acceso al mercado japonés para los proveedores de servicios calificados y semicalificados. Sin embargo, el acuerdo de libre comercio entre el Japón y Filipinas demuestra que la aprobación de disposiciones sobre movilidad laboral no es sencilla, aunque también puede sostenerse que es más lo que ha logrado Filipinas en el plano de la negociación bilateral con un país de acogida tradicionalmente cerrado, como el Japón, que lo que habría sido posible en un contexto multilateral.

Asimismo, la solicitud de China con respecto a la admisión de sus trabajadores calificados en Nueva Zelanda es una cuestión polémica, ya que los negociadores de Nueva Zelanda desean proteger las condiciones de trabajo y su fuerza laboral local en cualquier tipo de acuerdo. Preocupa a los sindicatos de Nueva Zelanda que la admisión de esos trabajadores pueda reducir los incentivos para impartir formación y mejorar las competencias de los trabajadores locales y afectar sus condiciones de trabajo. Sin embargo, algunas asociaciones de Nueva Zelanda, como la *Engineering, Printing and Manufacturing Union*, consideran esas disposiciones como un medio de remediar deficiencias de aptitudes críticas en la manufactura y otras esferas, por lo que serían posiblemente beneficiosas. Nueva Zelanda podría otorgar acceso a determinados grupos de trabajadores chinos calificados, como profesores de mandarín, especialistas en medicina china y turistas trabajadores de China. Por lo tanto, es evidente que las cuestiones de la movilidad laboral dan lugar a una amplia gama de respuestas y aumentan la sensibilidad de los países de acogida con respecto a cuestiones como los salarios, el desplazamiento de los trabajadores locales y los efectos en las condiciones de trabajo, de manera semejante a lo que ocurre en el contexto multilateral, por lo que no es fácil alcanzar progresos.

Un segundo punto que cabe señalar es que los acuerdos bilaterales y regionales pueden entrañar importantes concesiones de parte de los países en desarrollo para sus asociados en el acuerdo, particularmente en sectores de gran demanda, a cambio del acceso al mercado para sus trabajadores calificados. En las deliberaciones entre China y Nueva Zelanda, este último país exigió importantes concesiones a China a cambio de un mayor acceso para los trabajadores chinos calificados. En las deliberaciones que se celebran entre la India y la UE, la libre circulación de profesionales, especialmente en actividades como la TI, la medicina y la ingeniería, y el reconocimiento de las aptitudes profesionales figuran entre las principales demandas de la India. Sin embargo, ese acceso probablemente exige que la India contraiga compromisos en materia de inversión en sectores tales como las finanzas, las telecomunicaciones y los servicios de distribución al por menor, y en otras esferas como los aranceles aplicables a los productos industriales así como la política en materia de competencia y la transparencia en las reglamentaciones. En consecuencia, el *quid pro quo*, especialmente para países como la India y China, que tienen grandes reservas de trabajadores calificados pero que son también mercados de inversión muy atractivos, es probablemente mucho más pronunciado en las deliberaciones bilaterales y regionales, y también una condición necesaria para recibir algún beneficio del desplazamiento de ellos mano de obra calificada.

El valor real de los acuerdos bilaterales y regionales, sin embargo, trasciende el acceso al mercado que pueda obtenerse por conducto de un acuerdo en particular. Tales acuerdos también ofrecen a los países en desarrollo la experiencia y la capacidad institucional, y en materia de reglamentación, necesarias para negociar con grandes asociados comerciales en relación con cuestiones tales como visados y normas. Cabe esperar que la India utilice el acuerdo de cooperación económica global concertado con Singapur como punto de referencia en las deliberaciones con la UE sobre reconocimiento mutuo y visados. Asimismo, China, que desea obtener el acceso al mercado para sus trabajadores calificados que poseen permisos temporales como parte de un previsto pacto de libre comercio con Nueva Zelanda, está explorando los medios de utilizar ese acuerdo a modo de precedente en sus futuras deliberaciones con las economías más grandes de la OCDE.

En consecuencia, los acuerdos bilaterales y regionales tienen la posibilidad de servir de base para marcos multilaterales como el AGCS, proporcionando a los países experiencia en materia de negociación, creación de capacidad de reglamentación e inspirando confianza entre los encargados de la formulación de políticas para asumir compromisos inicialmente a escala bilateral o regional, antes de pasar al plano multilateral. Ésa es particularmente la situación con respecto a cuestiones complejas, tales como las normas, el reconocimiento mutuo y las políticas del mercado laboral, en las que puede que no exista ninguna fórmula técnica acordada para la liberalización y donde las deliberaciones multilaterales tienen mayores posibilidades de encontrar tropiezos. En términos ideales, esos pactos regionales y bilaterales deben preparar el camino para compromisos multilaterales de carácter más liberal. El que ello efectivamente ocurra depende de la situación en general, y de la confianza de los países miembros en el sistema de comercio multilateral, así como de las ventajas comparativas intersectoriales del caso. Existe, naturalmente, la inquietud, frecuentemente mencionada, de que algunos países más pequeños puedan quedar marginados en esos procesos regionales y bilaterales. Pero, dado el creciente número de países pequeños que están concertando acuerdos de colaboración

económica y acuerdos de libre comercio con los países desarrollados, y el ritmo cada vez más rápido de concertación de pactos Sur-Sur, esa marginación no tiene por qué ocurrir. Otras cuestiones, como la clasificación de las ocupaciones y categorías de ocupaciones, se podrían abordar en el plano multilateral sobre la base de la experiencia y los casos de pactos regionales y bilaterales que han alcanzado buenos resultados.

**Nota:**

<sup>1</sup> Una gran parte de la exposición relativa a los acuerdos bilaterales y regionales y sus tipologías se basa en la obra de Nielson (2003) y en diversos artículos publicados en el sitio Web [bilaterals.org](http://bilaterals.org).

**Fuente:** Rupa Chanda, Profesor de Economía, Indian Institute of Management, Bangalore.

## REFERENCIAS

### Al-Shammary, H.

- 2003 "Recruitment of workers from Bangladesh resumes", The Arab News (Arabia Saudita), 19 de agosto.

### Böhning, W.R.

- 2003 "The Protection of Temporary Migrants by Conventions of the ILO and the UN", documento presentado en el Workshop on Temporary Migration – Assessment and Practical Proposals for Overcoming Protection Gaps, 18 y 19 de septiembre, Instituto Internacional de Estudios Laborales, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra, <http://www.ilo.org/public/english/bureau/inst/download/bohning.pdf>.

### Brown, O., F.H. Shaheen, S.R. Khan y M. Yusuf

- 2005 "Regional Trade Agreements: Promoting conflict or building peace?", octubre, International Institute for Sustainable Development (IISD), Winnipeg, [http://www.iisd.org/pdf/2005/security\\_rta\\_conflict.pdf](http://www.iisd.org/pdf/2005/security_rta_conflict.pdf).

### Dommen, C.

- 2005 "Migrants' Human Rights: Could GATS Help?", Migration Information Source, marzo, Migration Policy Institute (MPI), Washington, D.C., <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=290>.

### Comisión Europea

- 2005a Libro Verde: El planteamiento de la UE sobre la gestión de la inmigración económica, COM (2004) 811, 11 de enero.
- 2005b Migración y desarrollo: orientaciones concretas, COM (2005) 390, 1º de septiembre.
- 2005c Plan de política en materia de migración legal, COM (2005) 669, 21 de diciembre.
- 2007a Comunicación sobre la aplicación del planteamiento global sobre la migración a las regiones orientales y sudorientales vecinas de la Unión Europea, COM (2007) 247, 16 de mayo.
- 2007b Comunicación sobre migración circular y asociaciones de movilidad entre la Unión Europea y terceros países", COM (2007) 248, 16 de mayo.

- 2007c Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen sanciones aplicables a los empresarios de residentes ilegales nacionales de terceros países, COM (2007) 249, 16 de mayo.

- 2007d Propuesta de Directiva del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado, COM (2007) 637, 23 de octubre.

- 2007e Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro, COM (2007) 638, 23 de octubre.

### Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales

- 2005 Migration in an Interconnected World: New directions for action, Informe de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, octubre, SRO-Kundig, Ginebra, <http://www.gcim.org/attachements/gcim-complete-report-2005.pdf>.

### Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL)

- 2004 "The Spread of Bilateral and Regional Trade Agreements", proyecto de documento, junio, CIOSL, [http://www.gurn.info/topic/trade/icftu\\_0604.pdf](http://www.gurn.info/topic/trade/icftu_0604.pdf).

### Fonseca, L., J. Macaísta Malheiros y S. Silva

- 2005 "Portugal" en J. Niessen, Y. Schibel y C. Thompson (Eds.), Current Immigration Debates in Europe: A Publication of the European Migration Dialogue, septiembre, Migration Policy Group (MPG), Bruselas/Lisboa, [http://www.migpolgroup.com/multiattachments/3011/DocumentName/EMD\\_Portugal\\_2005.pdf](http://www.migpolgroup.com/multiattachments/3011/DocumentName/EMD_Portugal_2005.pdf).

### Geronimi, E.

- 2004 Acuerdos bilaterales de migración de mano de obra: Modo de empleo, International Migration Paper No. 65, Programa Internacional sobre Migraciones, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, <http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/imp/imp65s.pdf>.

# Ng, E. y J. Whalley

- 2007 "Visas and Work Permits: Possible Global Negotiating Initiatives", documento elaborado para un proyecto del Centre for International Governance and Innovation (CIGI) y presentado nuevamente a la Review of International Organizations, septiembre, <http://economics.uwo.ca/grad/Ng/AdditionalPaper1~Oct2007.pdf>.

# Organización Internacional del Trabajo (OIT)

- 1999 General Survey on Migrant Workers, Comité de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 87ª reunión, junio, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc87/r3-1b.htm>.
- 2004 En busca de un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 92ª reunión, junio, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/meetingdocument/kd00096.pdf>.
- 2006 Marco multilateral sobre la migración de mano de obra: principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, [http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/multilat\\_fw\\_k\\_en.pdf](http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/multilat_fw_k_en.pdf).

# Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

- 2005 La migración en el mundo en 2005: Costos y beneficios de la migración internacional, OIM, Ginebra, <http://www.iom.int/jahia/Jahia/cache/offonce/pid/1674?entryId=932>.

# OIM y Oficina Federal Suiza sobre Migración

- 2005a Agenda Internacional para la Gestión de la Migración, OIM/Oficina Federal Suiza sobre Migración, Ginebra/Berna, <http://www.iom.int/jahia/Jahia/cache/offonce/pid/1674?entryId=8005>.
- 2005b Interstate Cooperation and Migration, Estudios de la Iniciativa de Berna, OIM/Oficina Federal Suiza sobre Migración, Ginebra/Berna, <http://www.iom.int/jahia/Jahia/cache/offonce/pid/1674?entryId=8008>.

# Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

- 2004 Migration for Employment – Bilateral Agreements at a Crossroads, OCDE, París.

# Piper, N. y R. Iredale

- 2003 Identification of the Obstacles to the Signing and Ratification of the UN Convention on the Protection of the Rights of all Migrant Workers: The Asia-Pacific Perspective, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), serie de informes de países sobre la ratificación de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Migrantes, documento SHS/2003/MC/1 REV, UNESCO, París, <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001395/139528E.pdf>.

# Red Sindical Mundial de Investigación

- 2007 Acuerdos Comerciales Bilaterales y Regionales, Red Sindical Mundial de Investigación, debate en línea, <http://www.gurn.info/topic/trade/>.

# Santestevan, A.M.

- 2007 "Free Movement Regimes in South America: The Experience of MERCOSUR and the Andean Community" en R. Cholewinski, R. Perruchoud y E. Macdonald (Eds.), International Migration Law: Developing Paradigms and Key Challenges, T.M.C. Asser Press, La Haya, 363-386.

# Shulman, R.

- 2003 "Underage, Illegal and taking their Chances in Spain: Moroccan Girls defy Social Convention to Escape Poverty, Violence and Despair", Washington Post, 2 de noviembre.

# Sleptova, E.

- 2003 "Labour Migration in Europe: Special focus on the Republic of Moldova", Institute for Public Policy (IPP), República de Moldova, <http://www.ipp.md/public/biblioteca/50/en/St~Sleptova~fin.doc>.

# Williams, V.

- 2008 "Interstate Cooperation in Migration Management in the Southern African Development Community (SADC)", proyecto de documento revisado, presentado en el Taller de la OIM y la Universidad de Toronto sobre la Migración y la Cooperación Internacional: Perspectivas Sur-Sur, 7 y 8 de agosto, Ginebra.

**Winters, L.A.**

- 2005 "Developing Country Proposals for the Liberalization of Movements of Natural Service Suppliers", documento de trabajo T8, enero, Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty, Universidad de Sussex, Brighton, [http://www.migrationdrc.org/publications/working\\_papers/WP-T8.pdf](http://www.migrationdrc.org/publications/working_papers/WP-T8.pdf).

**Recuadro 13.1 - Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares**

**Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH)**

- 2008 Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, resolución 45/158 de la Asamblea General de 18 de diciembre de 1990, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, <http://www2.ohchr.org/english/law/cmw.htm>.
- 2005 Comité de protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, 15 de diciembre de 2005: Día de debate general: La protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes como herramienta de desarrollo, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/mwdiscussion.htm>.

**Recuadro 13.6 - Examen de la Función de los Acuerdos Laborales Bilaterales Reformados: La Comunidad del Caribe y el Movimiento de los Trabajadores Temporales Menos Calificados**

**Banco Interamericano de Desarrollo (BID)**

- 2007 Haiti Remittance Survey 2006, documento presentado en la Conference on Sending Money Home: Remittances to Haiti, organizada por el BID y el Fondo Multilateral de Inversiones, 6 de marzo, Puerto Príncipe, <http://www.iadb.org/news/docs/HaitiSurvey.pps>.

**Banco Mundial**

- 2005 Es tiempo de elegir: Desarrollo en el Caribe en el siglo XXI, Informe No. 31725-LAC, 26 de abril, Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica para la región de América Latina y el Caribe, Banco Mundial, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/LACEXT0,c ontentMDK:20468612~pagePK:146736~piPK:146 830~theSitePK:258554,00.html>.
- 2006 Tenacidad social y fragilidad estatal en Haití: Análisis Social, Informe No. 36069-HT, 27 de abril, Caribbean Country Management Unit, ESSD Sector Management Unit, Región de América Latina y el Caribe, Banco Mundial, [http://siteresources.worldbank.org/SOCIALANALYSIS/1104894-1115795935771/20938696/Haiti\\_CSA.pdf](http://siteresources.worldbank.org/SOCIALANALYSIS/1104894-1115795935771/20938696/Haiti_CSA.pdf).

**Caldentey, E.P. y K. Schmid**

- 2006 "The Performance of CARICOM Economies in the 1990s: The Current Effect on Migration and Conflict Potential" en T. Lesser, B. Fernández-Alfaro, L. Cowie y N. Bruni (Eds.), Intra-Caribbean Migration and the Conflict Nexus, Human Rights Internet (en colaboración con la OIM, la Asociación de Estados del Caribe y la Universidad de las Indias Occidentales), Ottawa.

**Comunidad del Caribe (CARICOM)**

- 2007 CARICOM Secretariat Law website, <http://www.caricomlaw.org/doc.php?id=557>.

**Consejo de Asuntos Hemisféricos**

- 2005 Neighborly Quarrels: The Dominican Republic and the Perennial Haitian Immigrant Issue, memorando para la prensa, 30 de junio, Consejo de Asuntos Hemisféricos, Washington, D.C., <http://www.coha.org/2005/06/30/neighborly-quarrels-the-dominican-republic-and-the-perennial-haitian-immigrant-issue/>. (ojo el año es 2005, pero es automático, a ver con la gente de MPR)

**Cholewinski, R., J. Redpath, S. Nonnenmacher y J. Packer**

- 2006 "The International Normative Framework with Reference to Migration in the Greater Caribbean" en T. Lesser, B. Fernández-Alfaro, L. Cowie y N. Bruni (Eds.), Intra-Caribbean Migration and the Conflict Nexus. Human Rights Internet (en colaboración con la OIM, la Asociación de Estados del Caribe y la Universidad de las Indias Occidentales), Ottawa.

- Ferguson, J.**  
2003 Migration in the Caribbean: Haiti, the Dominican Republic and Beyond, julio, Minority Rights Group International, Londres, <http://www.minorityrights.org/1038/reports/migration-in-the-caribbean-haiti-the-dominican-republic-and-beyond.html>.
- Fuchs, D. y T. Straubhaar**  
2003 *Economic Integration in the Caribbean: The development towards a common labour market*, International Migration Papers 61, mayo, Social Protection Sector, Programa de migración internacional, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, <http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/imp/imp61e.pdf>.
- Hendrikx, M.**  
2006 *Appropriate social security for migrant workers: Implementation of agreements on social security*, documento elaborado para la Conferencia regional para las Américas, de la Asociación Internacional de la Seguridad Social, celebrada en Belice del 28 al 31 de mayo, <http://www.issa.int/pdf/belize06/2hendrikx.pdf>. (ojo el año es 2006, pero es automático, a ver con la gente de MPR)
- Naciones Unidas, Consejo de Seguridad**  
2006 Informe del Secretario General sobre la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití, documento S/2006/592, 28 de julio, Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Nueva York.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM)**  
2005 *"Bilateral Labour Agreements: Effective Tools for Managing Labour Flows?"*, Recuadro 12.2 en *World Migration 2005: Costs and Benefits of International Migration*, OIM, Ginebra, 238-251.
- 2008 Sitio Web sobre la Migración y el Comercio, <http://www.iom.int/jahia/page1172.html>.
- Orozco, M.**  
2006 *"Understanding the remittance economy in Haiti"*, proyecto final del documento encargado por el Banco Mundial, Inter-American Dialogue 2006, 15 de marzo, Research Consortium on Remittances in Conflict and Crises (RCRCC), Institute for the Study of International Migration (ISIM), Universidad de Georgetown, Washington, D.C., <http://isim.georgetown.edu/Publications/RCRCCPubs/Orozco/Understanding%20the%20remittance%20economy%20in%20Haiti.pdf>.
- Pritchett, L.**  
2006 *Let Their People Come: Breaking the Gridlock on Global Labor Mobility*, Center for Global Development, Washington, D.C., <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/10174>.
- Ruhs, M.**  
2005 *"Designing Viable and Ethical Labour Immigration Policies"* en *Las Migraciones en el mundo en 2005: Costos y beneficios de la migración internacional*, OIM, Ginebra, 203-220.
- Recuadro 13.7 - La Migración de Personas Calificadas y los Acuerdos Regionales, Bilaterales y Multilaterales**
- Bilaterals.org website**  
<http://bilaterals.org>.
- Chanda, R.**  
2004 *"Movement and Presence of Natural Persons and Developing Countries: Issues and Proposals for the GATS Negotiations"*, Trade-Related Agenda, Development and Equity (T.R.A.D.E.) documento de trabajo 19, mayo, South Centre, Ginebra, [http://www.southcentre.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=234&Itemid=67](http://www.southcentre.org/index.php?option=com_content&task=view&id=234&Itemid=67).
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas**  
2004 Estudio Económico y Social Mundial 2004: Migración Internacional, documentos E/2004/75/Rev.1/Add.1, y ST/ESA/291/Add.1, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, Nueva York, <http://www.un.org/esa/policy/wess/wess2004files/part2web/part2web.pdf>.
- Docquier, F. y H. Rapoport**  
2004 *Skilled migration: the perspective of developing countries*, WPS332, Banco Mundial, Washington, D.C., [http://www-wds.worldbank.org/servert/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/09/22/00160016\\_20040922151739/Rendered/PDF/WPS3382.pdf](http://www-wds.worldbank.org/servert/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/09/22/00160016_20040922151739/Rendered/PDF/WPS3382.pdf).
- Nielson, J.**  
2003 *"Labour Mobility in Regional Trade Agreements"* en A. Mattoo y A. Carzaniga (Eds.), *Moving People to Deliver Services*, Banco Mundial, Washington, D.C.



**Organización Mundial del Comercio (OMC)**

1994      Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios  
(AGCS) e Instrumentos Conexos, abril, OMC,  
Ginebra, [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/  
serv\\_e/gatsintr\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/gatsintr_e.htm).

## CONCLUSIÓN\*

La movilidad humana, en sus muchas y variadas formas, dentro y fuera de las fronteras nacionales, es una importante característica y probablemente una de las cualidades distintivas de nuestro mundo contemporáneo. Las personas se desplazan en número cada vez mayor y por razones muy distintas, que se relacionan con el trabajo, la familia, e inquietudes de tipo social, educativo, cultural, de negocios o de seguridad personal; en ocasiones lo hacen dentro de sus propios países, y en otras cruzan la frontera más cercana, o tal vez se dirigen a otras partes del mundo.

En la actualidad, gran parte de la atención política se dirige hacia los trabajadores altamente calificados y sus necesarias aptitudes, dinamismo y energía. Los países desarrollados son conscientes de la necesidad de ofrecer condiciones competitivas de entrada, residencia y trabajo si quieren atraer el talento necesario del extranjero, como se pone de manifiesto en el actual debate en la Unión Europea sobre la proyectada introducción de una "Tarjeta Azul\_UE" para personas altamente calificadas (Comisión Europea, 2007). Por otro lado, los trabajadores poco calificados y semicalificados siguen siendo

una categoría mucho más problemática y polémica: aunque su trabajo es aún indispensable en muchas esferas de empleo económicamente importantes, por ejemplo en los sectores de la agricultura, la construcción y la hostelería, en numerosos países de acogida su presencia es tema de constante controversia. Cuando surgen debates en las comunidades sobre el tamaño de las cuotas de migración, la conveniencia de la residencia permanente en comparación con los desplazamientos circulares, los derechos de los trabajadores y sus prestaciones sociales y, en términos más generales, las repercusiones económicas de la migración, son generalmente esos trabajadores los que ocupan el centro de interés.

Sin embargo, para que el análisis de la movilidad contemporánea tenga carácter amplio y significativo, hay que tener en cuenta otras categorías que generalmente se han dejado de lado. Por ejemplo, las poblaciones de estudiantes en los países de destino se consideran cada vez más como reservas de personas con talento a las que se puede y debe alentar a permanecer para trabajar, tras finalizar sus estudios.

Los turistas y los visitantes por negocios representan las cifras más altas de personas que atraviesan las

\* Autores: Gervais Appave y Ryszard Cholewinski (Jefes de Redacción), y Michele Klein Solomon, Directora, Departamento de Políticas, Investigación y Comunicaciones sobre Migraciones, OIM, Ginebra.

fronteras internacionales, y sus desplazamientos tienen repercusiones visibles en modelos migratorios más amplios: los turistas pueden combinar el deseo de realizar actividades culturales y de recreación con la búsqueda de trabajo, anticipándose a una posible migración, y las visitas por negocios pueden ser el preludio de una futura residencia y trabajo de largo plazo, o del establecimiento de empresas comerciales. Además, hay una creciente tendencia a ofrecer un acceso muy preciso al mercado laboral nacional a turistas jóvenes y con un buen grado de instrucción mediante visados de vacaciones y trabajo.

La migración de los miembros de la familia también está evolucionando. Anteriormente se consideraba como un elemento subordinado a la migración laboral, constituido principalmente por las esposas e hijos a cargo que no realizaban actividades económicamente productivas. Sin perjuicio de la importancia de la reunificación de los cónyuges, y de los progenitores y los hijos para la gestión de la migración, es necesario ajustar esa percepción para reconocer sin dificultad el hecho de que las mujeres emigran ahora como cabezas de familia, participando activamente en la fuerza laboral de los países de destino, y que los miembros de la familia son contratados para atender a necesidades concretas del mercado laboral.

El número de migrantes internos<sup>1</sup> probablemente supera con creces al de los migrantes internacionales, y en muchos países –la India y China por ejemplo, aunque de ningún modo sólo en ellos– constituyen un sector establecido y fundamental de la fuerza laboral. Su contribución a la vida económica, social y cultural, tanto en sus regiones de origen como de destino, parece indiscutible. A la larga, la migración interna puede dar lugar a la migración internacional.

Por último, pero no por ello menos importante, hay enormes contingentes dispersos de migrantes irregulares que permanecen al margen de la política

y de los procedimientos oficiales, pero que siguen siendo parte de los modelos de migración y empleo en los países de tránsito y de destino, aunque en distinto grado.

Las amplias encuestas sobre esas diversas manifestaciones de la movilidad humana, como se expone en la Parte A de *Las Migraciones en el Mundo en 2008*, invitan a una serie de reflexiones. La primera es que la movilidad es, a la vez, consecuencia y parte integrante de procesos sociales y económicos complejos e interdependientes a los que ahora se denomina globalización; es una consecuencia en el sentido que las medidas de facilitación de la producción de bienes y servicios a través de la contratación externa a escala mundial, la facilitación del movimiento del capital y la facilitación del comercio, crean un contexto que promueve la movilidad humana; es parte integrante en el sentido de que la propia movilidad humana da lugar a redes de relaciones y comunicaciones cada vez más amplias, que forman parte esencial de la globalización.

En segundo lugar, la movilidad humana es una de las consecuencias de la decisión de la comunidad internacional de facilitar el desplazamiento de capital, bienes y servicios o, en términos más específicos, el movimiento de los recursos humanos en todos los niveles de aptitudes es ahora un factor de las ecuaciones que tiene por objeto producir nuevos beneficios económicos. En otras palabras, las dinámicas del mercado laboral operan cada vez más entre las fronteras internacionales.

En tercer lugar, aunque las motivaciones subyacentes de la movilidad humana son numerosas y distintas, los intereses y las inquietudes que guardan relación con el trabajo rara vez, o casi nunca, están totalmente ausentes, y constituyen un fuerte vínculo unificador.

La cuarta observación es que esas dinámicas son mantenidas e intensificadas por los grandes diferenciales demográficos y las disparidades de los salarios en los países en desarrollo y los países

<sup>1</sup> Como se señala en el Capítulo 7, los migrantes internos, como clase, suelen ser indistinguibles de los migrantes transfronterizos que transitan a través de las zonas fronterizas.

desarrollados y operan también hasta cierto punto entre los países en desarrollo.

La quinta y última observación es que existen poderosas dinámicas regionales. En el Informe se identifican seis regiones de intensa o creciente actividad migratoria: África, Asia, las Américas, Europa, el Oriente Medio y Oceanía, cada una de ellas con sus propias características que conviene señalar y estudiar. Los migrantes de los países africanos se desplazan predominantemente hacia otros países africanos, siendo África Meridional, el Magreb y África Occidental las subregiones más afectadas por la movilidad laboral en el continente africano. Asia es la mayor fuente de trabajadores migrantes temporales por contrata en todo el mundo, aunque también se caracteriza por sustanciales corrientes intrarregionales de trabajadores migrantes, en particular los enormes desplazamientos internos en China y la India. Europa es un caso aparte debido al objetivo de la UE de crear un espacio migratorio común dentro de fronteras externas muy amplias pero gestionadas conjuntamente. Las Américas se caracterizan por fuertes corrientes migratorias Sur-Norte desde América Latina y el Caribe hacia los Estados Unidos y el Canadá y, cada vez más, hacia Europa. Los Estados Unidos y el Canadá siguen siendo los principales países receptores de migrantes que se establecen de manera permanente, provenientes de todo el mundo, pero también hacen frente a una creciente demanda de trabajadores temporales. El Oriente Medio es, con creces, la región de destino de trabajadores temporales por contrata más importante, la mayoría de ellos de Asia. Por último, Oceanía incluye, por un lado, dos grandes países de destino, Australia y Nueva Zelandia, y, por el otro, muchas pequeñas naciones insulares que tienen cada vez más interés en la migración laboral. La migración irregular afecta considerablemente a todas las regiones.

Las repercusiones normativas de estas realidades en evolución requieren un detenido examen, pero ya es evidente que evitar esas cuestiones o adoptar

una actitud pasiva no conducirá a las respuestas normativas necesarias para alcanzar el potencial de la movilidad en términos sociales y económicos. La necesidad prioritaria se refiere a medios planificados y previsibles para una correlación adecuada de la demanda y la oferta de mano de obra en términos seguros, legítimos, humanos y ordenados, prestando la debida atención a los derechos humanos de los migrantes y a las repercusiones sociales de la migración. Habida cuenta de la diversidad de las necesidades del mercado laboral y de las competencias disponibles, las políticas y procedimientos deberán tener un grado de flexibilidad y una capacidad de adaptación que permitan modalidades de movilidad laboral de corto plazo, circular, de largo plazo o permanente.

En la formulación de las políticas de los países de origen y de destino se confiere creciente importancia a la consecución de los objetivos particulares de la movilidad laboral: por un lado, capacitar y preparar a sus nacionales para trabajar en el extranjero; por el otro, identificar las necesidades del mercado laboral y tratar de contratar personal idóneo. Los resultados óptimos se alcanzarán cuando los dos conjuntos de políticas se vean como elementos complementarios de un todo coherente, orientados hacia el logro de objetivos comunes de desarrollo, y aseguren, al mismo tiempo, que los trabajadores migrantes y sus familiares sigan recibiendo los beneficios.

Como regla general, las políticas relativas al empleo de extranjeros en los países de origen y de destino se establecen unilateralmente, lo que no es sorprendente dado que cada país valora sus propios intereses económicos, políticos, sociales y culturales. En consecuencia, los países de origen procuran identificar y obtener oportunidades de empleo legítimas en el extranjero para sus ciudadanos, asegurando al mismo tiempo la protección de sus derechos humanos. Los países de destino, por su parte, desean admitir a diversas categorías de trabajadores extranjeros para remediar determinadas situaciones de escasez de mano de obra en el país, manteniendo,

asimismo, la integridad de su territorio soberano y de sus fronteras, y el respeto de sus valores básicos nacionales, culturales y sociales. No obstante, hay señales que apuntan a una convergencia normativa en ese ámbito, en torno a los conceptos de desarrollo de recursos humanos y gestión de la migración.

Para los países de origen, significa asumir el reto de formular políticas y establecer prioridades que satisfagan las necesidades económicas y del mercado laboral local, y contar con personas con talento que puedan competir por los trabajos en el extranjero. La mejor manera de alcanzar esos objetivos es a través de un programa general de desarrollo de recursos humanos. El elemento central de ese tipo de programa es un sistema educativo que cuente con recursos suficientes y pueda ofrecer las oportunidades necesarias de enseñanza formal, complementado, en caso necesario, con experiencia práctica y formación, que puedan ser oficialmente evaluadas y certificadas por las autoridades educativas y profesionales. Ahora bien, la planificación del desarrollo de los recursos humanos empieza mucho antes que los procesos educativos, con la identificación de las oportunidades de trabajo en los mercados laborales nacionales e internacionales, y teniendo en cuenta, entre otras cosas, las proyecciones demográficas. El siguiente paso es la formulación de las políticas requeridas para la gestión específica de la movilidad laboral. Destacan entre ellas, las medidas para preservar la integridad de los procedimientos de contratación y, en términos más generales, para proteger a los trabajadores migrantes contra la explotación y el abuso. Elementos de gran importancia son el acceso a información fidedigna, precisa y actualizada, y los servicios de apoyo y bienestar social para los trabajadores mientras se encuentran en el extranjero y, de ser necesario, disposiciones adecuadas para facilitar su retorno y reintegración en el país de origen.

Desde la perspectiva de los países de destino, el punto de partida es también la definición de

los objetivos explícitamente relacionados con la movilidad, y de los resultados deseados, seguida de la formulación de políticas adecuadas. Esas políticas no se limitan exclusivamente a la admisión de trabajadores extranjeros para cubrir situaciones de escasez de mano de obra, sino que guardan una relación más general con la planificación económica y demográfica, y abarcan todo el ciclo migratorio, desde la partida de los países de origen, el trato y la protección adecuados de los trabajadores migrantes (y de sus familiares) en la sociedad de acogida y en el lugar de trabajo, incluidas estrategias de integración apropiadas, hasta su retorno y reintegración, cuando proceda, así como la posible continuación del movimiento entre los países de origen y de destino. Esas políticas deben ser lo suficientemente flexibles para responder a la evolución de las necesidades del mercado laboral. Puede que tengan que dar cabida tanto a la migración laboral temporal como a la inmigración basada en el trabajo (permanente) y que, en ciertos casos, deban tender un puente entre esos dos tipos de movimientos.

La participación y cooperación del mayor número posible de interesados directos, incluidos empleadores, agencias de contratación privadas, sindicatos, asociaciones de migrantes y de diásporas y organizaciones internacionales es de beneficio tanto para los países de origen como de destino.

La cooperación bilateral ofrece muchas posibilidades. Los acuerdos bilaterales son instrumentos flexibles que pueden utilizarse para correlacionar adecuadamente la oferta y la demanda de mano de obra de manera planificada, previsible y basada en los derechos, y contribuyen también a mitigar la migración irregular. Permiten que los empleadores de los países de destino contraten personas con la formación académica y profesional necesaria, y que los países de origen tengan la seguridad de que los contratos de trabajo serán respetados y los trabajadores disfrutarán de condiciones de trabajo decentes y seguras. La cooperación no termina allí.

La movilidad humana es ahora un tema cada vez más frecuente de la cooperación internacional en los planos subregional, regional, interregional y mundial, aunque es cierto que los progresos en la gestión de la migración laboral aún no están a la altura de lo que se ha logrado en el plano internacional en esferas económicas y sociales.

La discreción para determinar quién puede, o no puede, ingresar en un país sigue siendo una prerrogativa del Estado, lo que tal vez limite la intención del Estado de emprender acciones de cooperación. Un segundo problema es la dificultad para llegar a posiciones normativas coordinadas a escala nacional, en relación con la movilidad laboral, entre las organizaciones nacionales interesadas – como las que se ocupan del trabajo, la política exterior, el desarrollo, el comercio o el bienestar social– antes de concertar un acuerdo multilateral. Otro obstáculo es la diferencia en las prioridades de los países: aunque todos están afectados por las corrientes migratorias, no es algo que siempre ocurra al mismo tiempo o de la misma manera, ni tampoco comparten las mismas circunstancias u objetivos. Sin embargo, a pesar de esos obstáculos, han surgido numerosos mecanismos consultivos sobre política migratoria en el transcurso del último decenio. El Diálogo de Abu Dhabi, celebrado a comienzos de 2008, es un buen ejemplo del modo en que las consultas entre los países de origen y de destino pueden conducir a la elaboración de proyectos concretos para facilitar la circulación de los trabajadores y mejorar su bienestar (véase el Recuadro 10.5). Esos procesos consultivos, que se caracterizan por ser informales y de composición abierta, ameritan ser objeto de mayor perfeccionamiento en calidad de foros de instauración de confianza e intercambio de información y como “espacios de trabajo” en los que se pueden reunir los gobiernos para examinar los retos que plantea la gestión de la movilidad, mejorar su comprensión de la problemática existente e identificar las opciones viables en términos de políticas.

En los últimos años se ha dedicado un grado considerable de tiempo, recursos y esfuerzo a ejercicios consultivos no vinculantes. La Iniciativa de Berna; el Diálogo Internacional sobre Migración, de la OIM; el Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo celebrado en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas; y el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo han sido, o son, de diversas maneras, ejercicios de aprendizaje comunitario en gran escala. La Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales fue otro esfuerzo paralelo e intensivo encaminado a elaborar un “marco para la formulación de una respuesta coherente, amplia y de escala mundial a la cuestión de la migración internacional” (CMMI, 2005: vii). Los resultados de todos esos ejercicios indican un notable grado de convergencia. Todos ellos tienen como punto de partida la creciente visibilidad e importancia política de la migración internacional; todos reconocen que la movilidad es una realidad económica y social inevitable; todos señalan los beneficios que se derivan de la adecuada gestión de las corrientes migratorias; todos señalan atención a los riesgos que entraña el no encauzar esas corrientes; todos afirman que es posible llegar a entendimientos y principios comunes, y proponen líneas de acción con un grado de coherencia admirable. También confirman la necesidad de establecer vínculos más claros entre la esfera de la movilidad humana propiamente dicha y las esferas normativas estrechamente relacionadas, especialmente las que se refieren al desarrollo y el comercio.

En consecuencia, la ecuación de la migración y el desarrollo ha pasado a ser el aspecto más importante de las investigaciones y los debates normativos. Ha quedado establecido, sin lugar a dudas, que la migración puede contribuir a la reducción de la pobreza, como efectivamente ocurre, tanto en los planos individual como comunitario. Los migrantes se pueden beneficiar directamente del acceso a mejores salarios y condiciones de vida, y hay beneficios adicionales para los miembros de la

familia y las comunidades, que reciben flujos de remesas que, en 2007, alcanzaron un valor estimado mundial de 337.000 millones de dólares (Ratha et al., 2008). Otros beneficios a largo plazo se derivan del establecimiento de comunidades de expatriados. En las circunstancias correctas, esas diásporas han demostrado que pueden desarrollar y mantener amplias redes sociales y culturales, promover y realizar actividades comerciales, convertirse en proveedores de financiamiento para la inversión y conocimientos técnicos comerciales, ofrecer ayuda humanitaria en épocas de crisis, e inclusive aportar una contribución significativa a los procesos democráticos en los países de origen. Sin embargo, hay aspectos negativos. Preocupan a los países de origen – especialmente a los más pequeños – las repercusiones en sus economías de la partida de grandes contingentes de sus trabajadores altamente calificados. Por lo tanto, los países en desarrollo tienen gran interés en el desarrollo de marcos legislativos y normativos que ofrezcan un conjunto equilibrado de soluciones que signifiquen oportunidades y derechos para los migrantes, y que alivien sus inquietudes con respecto a la fuga de talento.

Para todos los países, el progreso en esta esfera compleja y en constante evolución depende, primordialmente, de una mejor comprensión de las repercusiones de la movilidad laboral internacional en la oferta de mano obra local, de las repercusiones de la migración en la productividad de la economía nacional y de las repercusiones de las corrientes de remesas en el desarrollo. Depende también del establecimiento de asociaciones genuinas entre los países de origen y de destino para alcanzar resultados mutuamente satisfactorios.

El nexo entre la migración y el comercio es cuando menos tan complejo como la ecuación de la migración y el desarrollo. A escala mundial, los aranceles y otros obstáculos a la inversión y el comercio de mercancías transfronterizos se han reducido grandemente en los últimos decenios, junto con el consiguiente

crecimiento de los intercambios mundiales de capital, bienes y servicios. La facilitación de la circulación de las personas se ha identificado como una posible vía para la obtención de mayores beneficios económicos a través de la liberalización del comercio, pero es preciso investigar y determinar con mayor claridad las intersecciones normativas entre la migración y el comercio. Una cuestión en particular que debe examinarse es la tensión fundamental entre los objetivos de política orientados hacia el comercio, impulsados por la dinámica del mercado y basados en la planificación y el carácter previsible, y los enfoques de la gestión de la migración que favorecen la discreción y la adaptación de las estrategias normativas al cambio de las circunstancias. Al nivel doctrinario, las teorías sobre el comercio aún tienen que ponerse de acuerdo en lo que respecta a si el comercio y la migración se sustituyen (es decir, el apoyo al crecimiento económico local y la promoción de las exportaciones tendría el efecto de aliviar la presión hacia la migración), o se complementan (es decir, tanto el comercio como la migración pueden aumentar, y apoyarse mutuamente). Es preciso analizar las teorías sobre el comercio desde el punto de vista del comercio, así como la migración y las pruebas justificativas pertinentes reunidas, de modo que la formulación de las políticas de gestión de la movilidad laboral internacional tenga una base más sólida, sobre todo porque las actuales tendencias de la globalización se caracterizan predominantemente por el aumento del comercio de servicios y los modelos de comercio basados en los conocimientos, que dependen grandemente de la movilidad de los recursos humanos. En el contexto de las negociaciones comerciales internacionales, el Modo 4 del AGCS se considera un medio prometedor para facilitar el desplazamiento temporal del personal de prestación de servicios; sin embargo, hasta el momento su ámbito de aplicación se ha limitado, en gran medida, al movimiento internacional de personal altamente calificado, y aún se requiere un grado considerable de creatividad y persistencia para el adelanto de esas negociaciones. Habrá que fortalecer y promover



también las iniciativas regionales y bilaterales de modo que arrojen los resultados previstos. De hecho, los acuerdos comerciales regionales y bilaterales que ya incorporan la movilidad laboral pueden llegar a ser estaciones de aprendizaje en las que los Estados adquieran confianza para trabajar con enfoques más amplios (véase el Recuadro 13.7). Por último, hay que mejorar la coherencia normativa de dos maneras: en primer lugar, mediante la integración de la movilidad de los trabajadores en las políticas y estrategias de los sectores del empleo y la migración en los planos nacional, regional e internacional; y en segundo lugar, mediante la definición de las funciones y responsabilidades que corresponden a todas las principales partes interesadas, incluido el sector privado.

El esclarecimiento de las vinculaciones entre la migración, el desarrollo y el comercio debe tener plenamente en cuenta los derechos de los trabajadores migrantes, en particular de los que, por diversas razones, como la edad, el sexo, un bajo nivel de aptitudes o el trabajo en sectores no reglamentados, no están amparados por las leyes laborales nacionales y se encuentran en situación vulnerable. Asimismo, en la elaboración de estrategias eficaces de gestión de la migración hay que tener en cuenta cuestiones tales como la gestión del cambio, manteniendo al mismo tiempo la cohesión social y el respeto de los valores básicos, las repercusiones ambientales en la movilidad, y viceversa (véase el Recuadro Conc. 1), y la salud de los migrantes.

## Recuadro Conc. 1

### El Cambio Climático y la Movilidad Laboral

Es de prever que la importancia las repercusiones recíprocas del cambio climático y la migración aumentará de manera incremental en los próximos decenios. Los cambios de los regímenes pluviales, la subida del nivel del mar y la frecuencia cada vez mayor de los desastres naturales probablemente excederán la capacidad de absorción de grandes regiones del mundo, e intensificarán sustancialmente los problemas de seguridad alimentaria y recursos hídricos en las zonas marginales.

Varios analistas, entre los cuales Norman Myers, de la Universidad de Oxford, es tal vez el más conocido, han intentado estimar el número de personas que se verán obligadas a desplazarse a largo plazo, como resultado directo del cambio climático. Myers pronostica que para 2050, "podría haber por lo menos 200 millones de personas afectadas por las alteraciones de los sistemas de los monzones y otros regímenes pluviales, sequías de gravedad y duración sin precedentes, la subida del nivel del mar y las inundaciones en las zonas costeras" (Myers, 2005: 1).

Se trata de cifras impresionantes que, de hacerse realidad, darán lugar a que alrededor del 2 por ciento, o una de cada 45 personas vivas en 2050, deba desplazarse por el cambio climático, en algún momento de su vida, con lo que su número total superará la actual cifra estimada de 200 millones de migrantes en todo el mundo.

Esas predicciones son, naturalmente, de carácter inherentemente especulativo. Son tantos y tan diversos los factores en juego –crecimiento demográfico, urbanización y políticas locales, por nombrar sólo tres– que la tarea de determinar la relación entre el cambio climático y la migración resulta difícil y está plagada de incertidumbres. Sin embargo, es evidente que a consecuencia del cambio climático, grandes zonas serán cada vez menos capaces de mantener los medios de subsistencia de las personas, lo que dará lugar a desplazamientos de gran escala a regiones que todavía puedan ofrecer mejores oportunidades.

La migración es, y ha sido siempre, un importante mecanismo de respuesta al estrés del cambio climático. Aunque desde tiempos inmemoriales los pastores se han desplazado hacia y desde las tierras de pastoreo y con abundancia de agua, en parte por su estilo de vida habitual, pero también como respuesta al cambio climático, es cada vez más evidente que la migración en respuesta al cambio ambiental ya no se limita a las sociedades nómadas.

En el Sudán Occidental, por ejemplo, se han efectuado estudios que indican que una respuesta de adaptación a la sequía consiste en enviar a uno de los varones de mayor edad de la familia a la capital, Jartum, en busca de trabajo remunerado para

sacar adelante a la familia hasta que finalice la sequía (McLeman y Smit, 2004). La migración laboral temporal en épocas de estrés climático puede complementar los ingresos de la familia a través de las remesas derivadas del trabajo en otro lugar, y reducir la demanda de recursos locales, ya que serán menos las personas que habrá que alimentar.

Pero el cuadro tiene matices. Estudios recientes efectuados en el Sahel de África Occidental han revelado la utilización de la migración laboral temporal como mecanismo de adaptación al cambio climático. La región sufrió una prolongada sequía durante una gran parte de los tres últimos decenios. Una de las modalidades de adaptación de las familias consiste en enviar a sus hombres y mujeres jóvenes a buscar trabajo remunerado después de cada cosecha. Pero **cuán lejos vayan** depende de los buenos resultados de la cosecha.

Una buena cosecha puede proporcionar a la familia recursos suficientes para enviar a uno de sus miembros a Europa en busca de trabajo. Aunque los posibles beneficios en términos de remesas son elevados, el viaje es peligroso y es poco probable que los migrantes estén de regreso a tiempo para la siguiente temporada de plantación. Pero en un año de sequía, cuando las cosechas son pobres, los hombres y mujeres jóvenes tienden a permanecer mucho más cerca de sus hogares, dirigiéndose a las ciudades cercanas para realizar trabajo remunerado que complemente los ingresos de la familia. En esos años, el riesgo de perder en la “apuesta de la migración” es simplemente demasiado grande (McLeman, 2006).

En el pasado, los países desarrollados ricos se centraban principalmente en la mitigación del cambio climático fijando metas de emisión para los países de la OCDE, y en las deliberaciones sobre los medios de contar con nuevos adherentes a un acuerdo sobre el control de las emisiones tras la expiración del Protocolo de Kyoto en 2012. En años más recientes, se ha venido prestando más atención a la ayuda a los países en desarrollo para que puedan adaptarse a las repercusiones del cambio climático, por ejemplo modificando las técnicas de riego, construyendo mejores albergues para tormentas y desarrollando variedades de cultivos resistentes a las sequías.

Este enfoque de la adaptación se basa fundamentalmente en la idea de la adaptación “en el terreno”. En cierto modo, la migración se considera como un fracaso en el proceso de adaptación. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, por ejemplo, ha apoyado la elaboración de Programas de Acción Nacional para la Adaptación (PANA) para ayudar a los países menos adelantados a identificar y clasificar sus prioridades en relación con la adaptación al cambio climático. Sin embargo, ninguno de los 14 Programas de Acción Nacional para la Adaptación presentados hasta el momento menciona la migración o la reubicación de poblaciones como posibles respuestas normativas. Asimismo, los países desarrollados son muy reacios a la idea de moderar sus políticas de inmigración o asilo, o a considerar el estrés ambiental como una razón legítima para la migración.

Podría decirse que, en realidad, la comunidad internacional está haciendo caso omiso de la movilidad laboral como estrategia para hacer frente al estrés climático. De hecho, existe un intento colectivo, y de cierto éxito, de pasar por alto la escala de la futura migración inducida por el clima. Sin embargo, el modo en que la comunidad internacional reaccione a la migración laboral inducida por el clima tendrá una verdadera repercusión en los efectos más importantes del cambio climático en el desarrollo.

Algunos analistas están empezando a sostener que la migración es tanto un elemento necesario de la justicia redistributiva mundial como una importante respuesta al cambio climático, y que los emisores de gases de efecto invernadero deben aceptar una asignación de “migrantes por causas ambientales”<sup>2</sup> en proporción con sus emisiones históricas de gases de efecto invernadero. Andrew Simms, de la *New Economics Foundation* pregunta: “¿Es correcto que a pesar de que la creación de problemas como el cambio climático mundial sea atribuible en mayor medida a ciertos Estados, todos los Estados tengan que asumir el mismo grado de responsabilidad con respecto a las personas desplazadas?”

<sup>2</sup> La OIM utiliza el término “migrantes por causas ambientales” para describir a las personas que se desplazan principalmente como resultado del cambio climático y la degradación ambiental. En su Nota para las Deliberaciones sobre “La Migración y el Medio Ambiente”, de 2007, la OIM define a los migrantes por causas ambientales como “personas o grupos de personas que, por motivo de cambios repentinos o progresivos en el 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, bien sea con carácter temporal o permanente” (OIM, 2007: 1-2, párr. 6). Este término es más amplio que “migrantes por causas climáticas”, y comprende los desplazamientos de población que se producen a consecuencia de procesos ambientales que pueden estar relacionados, o no, con el clima.

Se plantea aquí un dilema. La moderación de los reglamentos de inmigración como parte de una política concertada de “mitigación de la presión que soporta la población” en las zonas afectadas por el cambio climático podría acelerar la fuga de talento de los países en desarrollo hacia los países desarrollados – empeorando así “la despoblación” de las economías afectadas, lo que, a su vez, es un motor de la migración. Por otro lado, el cierre de las fronteras, tanto en los países de origen como de destino, debilita a las economías de las que provienen las remesas y priva a los países en desarrollo de los beneficios del acceso al mercado laboral internacional.

Indudablemente tiene que existir un equilibrio normativo que promueva los incentivos para que los trabajadores permanezcan en sus países de origen, pero que no cierre las puertas a la movilidad laboral internacional. Los primeros pasos consisten en reconocer, evaluar y planificar la función del cambio climático y la degradación ambiental en los futuros desplazamientos de poblaciones..

**Fuente:** Oli Brown, *International Institute for Sustainable Development (IISD)*, Ginebra.

La existencia de datos fidedignos y fiables sobre los contingentes, las corrientes y las tendencias de los migrantes es indispensable para formular, supervisar y evaluar las políticas y programas del ámbito de la migración. Sin embargo, la recopilación, el intercambio y la gestión de los datos sobre la migración son procedimientos que toman mucho tiempo y requieren el uso intensivo de recursos. Los datos generalmente proceden de una multitud de fuentes no realmente diseñadas para el análisis de la migración. Por otro lado, debido a que frecuentemente se considera que los datos sobre la migración son de carácter delicado, se suele evitar el intercambio de datos entre las instituciones en el plano nacional, especialmente con otros especialistas gubernamentales o no gubernamentales. Es preciso realizar esfuerzos especiales para mejorar el grado de fiabilidad y de comparación de las fuentes de datos existentes, identificar y recopilar nuevos datos sobre cuestiones emergentes, y asegurar la difusión y utilización de los datos y las investigaciones sobre la migración laboral.

Para muchos países, la migración es una nueva esfera administrativa, y no existen sistemas generales para determinar, tramitar y facilitar la circulación de entrada y salida de personas, o son deficientes. Lo

que se necesita es un renovado interés en la creación de capacidad en todos los gobiernos, en particular de los países en desarrollo o países recientemente afectados por corrientes migratorias, formular políticas y legislación, mejorar los programas de migración laboral y programas conexos de formación de recursos humanos a través de la experimentación y la innovación, administrarlos correctamente, supervisar los progresos y evaluar los resultados.

Un nuevo espíritu de colaboración en materia de propósito y acción es, a la vez, posible e indispensable para obtener resultados ventajosos para toda la comunidad internacional, incluidos los países de origen, los países de destino y los migrantes y sus familiares. Ese tipo de colaboración será la clave del éxito o del fracaso de los esfuerzos para la gestión de los retos que plantea la movilidad laboral internacional del siglo XXI.

## REFERENCIAS

### Comisión Europea

- 2007 *Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment*, COM (2007) 637, 23 de octubre.

### Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales

- 2005 *Migration in an Interconnected World: New directions for action*, octubre, CMMI, SRO-Kundig, Ginebra, <http://www.gcim.org/attachements/gcim-complete-report-2005.pdf>.

### Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

- 2007 "Nota para las Deliberaciones: La Migración y el Medio Ambiente", 1º de noviembre, Consejo de la OIM, nonagésima cuarta reunión, Doc. MC/INF/288, OIM, Ginebra, <http://www.old.iom.int/DOCUMENTS/GOVERNING/EN/913208461788198.pdf>.

### Ratha, D., S. Mohapatra, K.M. Vijayalakshmi y Z. Xu

- 2008 *Revisions to Remittance Trends 2007*, Migration and Development Brief 5, 10 de julio, Migration and Remittances Team, Grupo de Estudio de las Perspectivas de Desarrollo, Banco Mundial, Washington, D.C., [http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/MD\\_Brief5.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/MD_Brief5.pdf).

### McLeman, R. y B. Smit

- 2004 "Climate change, migration and security", Canadian Security Intelligence Service, marzo, Comentario No. 86, Ottawa, <http://www.csis-scrs.gc.ca/pblctns/cmmntr/cm86-eng.asp>.

### Myers, N.

- 2005 "Environmental Refugees: An emergent security issue", 13º Foro Económico, 23 a 27 de mayo, Sesión III – El Medio Ambiente y la Migración, Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Praga, Doc. EF.NGO/4/05, [http://www.osce.org/documents/eea/2005/05/14488\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/eea/2005/05/14488_en.pdf).

### Pielke, R. Jr, G. Prins, S. Rayner y D. Sarewitz

- 2007 "Lifting the taboo on adaptation: renewed attention to policies for adapting to climate change cannot come too soon", *Nature*, 445 (8 de febrero): 597-598.

## Recuadro Conc. 1 - El Cambio Climático y la Movilidad Laboral

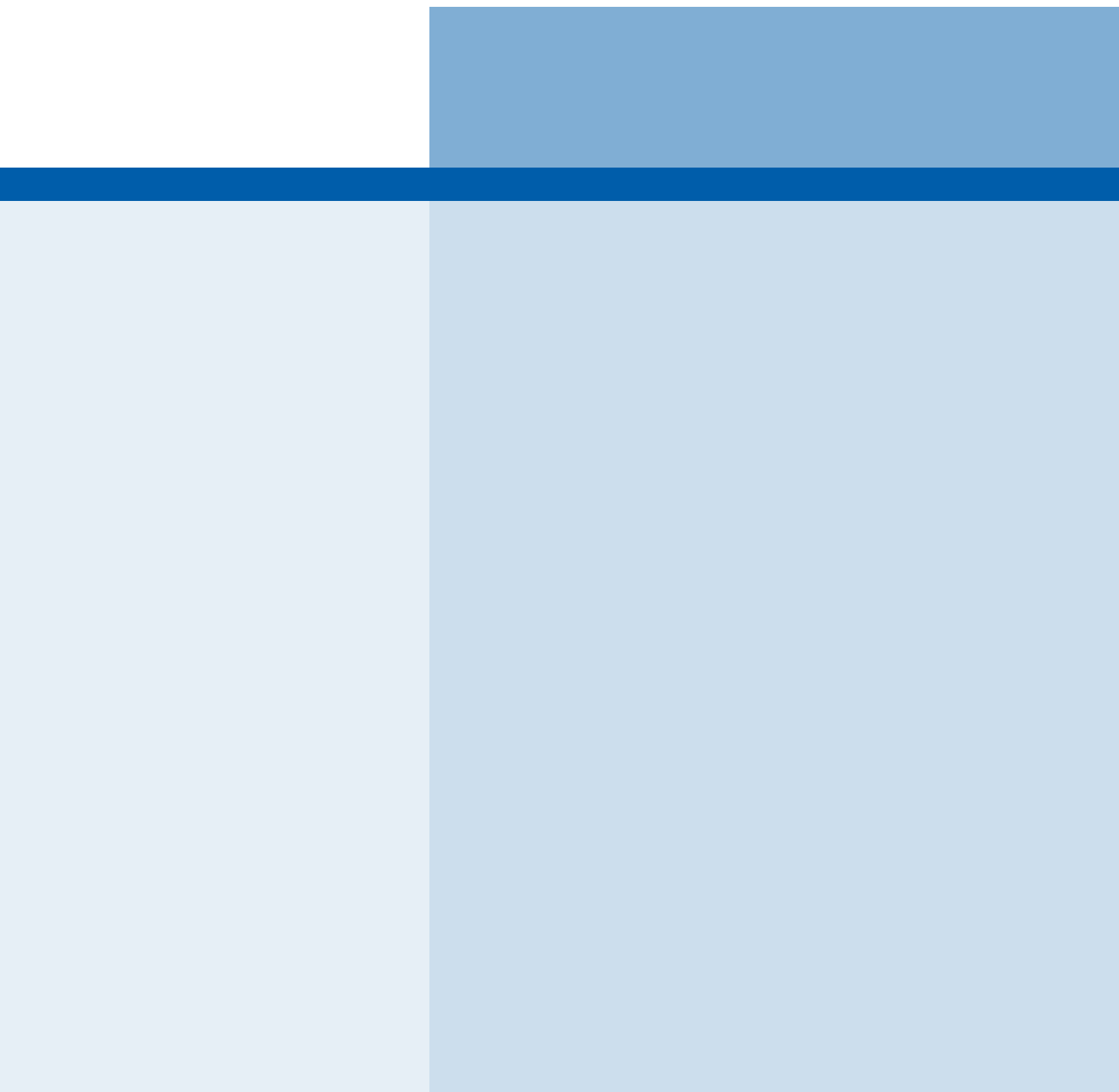
### Dupont, A. y G. Pearman

- 2006 "Heating up the Planet: Climate Change and Security", Lowry Institute for International Policy, documento No. 12, Sydney, [http://lowyinstitute.richmedia-server.com/docs/AD\\_GP\\_ClimateChange.pdf](http://lowyinstitute.richmedia-server.com/docs/AD_GP_ClimateChange.pdf).

### McLeman, R.

- 2006 "Global warming's huddled masses", *The Ottawa Citizen*, 23 de noviembre, <http://www.canada.com/ottawacitizen/news/opinion/story.html?id=f4f4a221-e39e-42ac-9d19-5f0bd4b0ee3e>.

## PANORAMA REGIONAL





## INTRODUCCIÓN

En el *Informe sobre las Migraciones en el Mundo en 2008* se hace hincapié en el carácter global de la actividad migratoria contemporánea, pero no cabe duda que cada región geográfica principal tiene características que la distinguen de las demás. Las breves secciones del Panorama Regional, que siguen a continuación, tienen por objeto complementar la información que se proporciona en el resto del presente Informe, señalando atención a los rasgos distintivos de cada región. Dada la conocida dificultad para obtener datos actualizados, amplios y comparables sobre los fenómenos migratorios, estas secciones no deben interpretarse como datos estadísticos precisos, sino más bien como descripciones generales de la dinámica migratoria en las regiones.

Sobre la base de un examen de numerosas fuentes, a menudo contradictorias, estas secciones ofrecen información sobre los contingentes y la distribución de los migrantes, los principales tipos de corrientes migratorias, su magnitud y factores determinantes, y señalan también algunas de las cuestiones de actualidad en el ámbito de la gestión de la migración a que dan lugar. En la medida de lo posible, se ha optado por presentar gráficos e ilustraciones en lugar de descripciones extensas.





# ÁFRICA

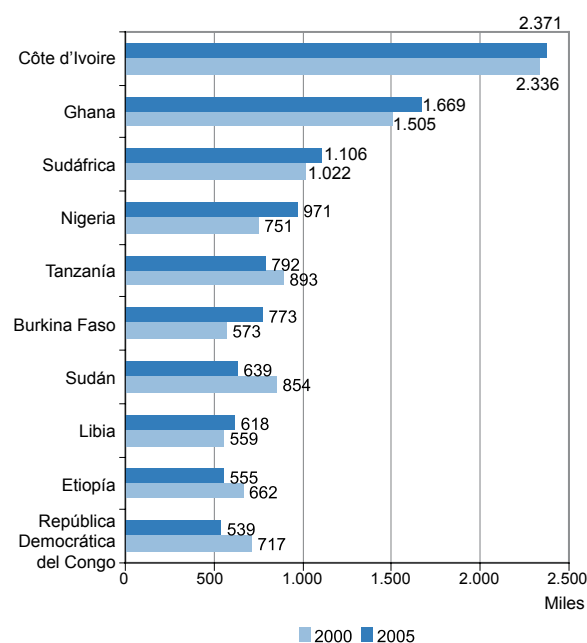
- Con un aumento de poco más de medio millón de migrantes, África<sup>1</sup> tuvo la tasa de crecimiento más baja de migrantes internacionales de todas las regiones del mundo, pasando de 16,3 a 16,9 millones entre 2000 y 2005, y, con el 2 por ciento, el continente también registra el porcentaje más bajo de migrantes en relación con la población. Su participación en el contingente mundial de migrantes se ha mantenido estable en el 9 por ciento (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2005).
- La distribución de los migrantes en el continente es muy amplia, con un número desproporcionado en los países subsaharianos. En términos absolutos, los países grandes de África Occidental y África Meridional son los más afectados por la migración, pero en relación con el tamaño de sus poblaciones, los países o territorios más pequeños

reciben un mayor número de migrantes (véase el Gráfico 1).

## Gráfico 1:

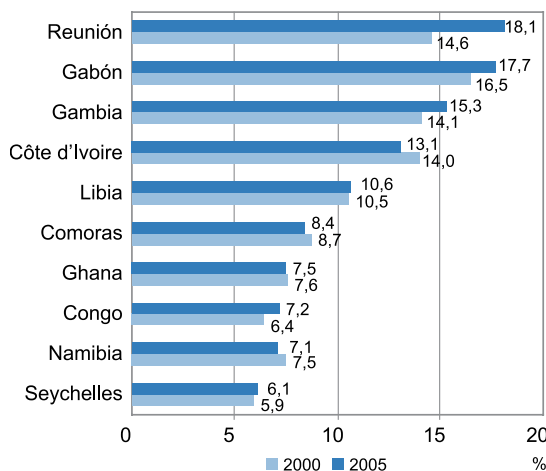
### Contingente de Migrantes en África, los Diez Principales Países de Destino, 2000 y 2005

#### Parte A: Número total de migrantes



<sup>1</sup> **África Oriental:** Burundi, Comoras, Djibouti, Eritrea, Etiopía, Kenya, Madagascar, Malawi, Mauricio, Mozambique, Reunión, Rwanda, Seychelles, Somalia, Uganda, Tanzania, Zambia y Zimbabwe. **África Central:** Angola, Camerún, Chad, Congo, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Gabón, Guinea Ecuatorial y Santo Tomé y Príncipe. **África Septentrional:** Argelia, Libia, Marruecos, el 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 y Togo (división de países de conformidad con el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2005). Egipto está incluido en la sección correspondiente al Oriente Medio de la parte titulada Situación por Regiones.

## Parte B: Como porcentaje del total de la población



**Fuente:** Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2005.

- La mayor parte de la migración registrada en África se produce dentro de la región; de un total de 14,5 millones de migrantes del África Subsahariana, 10 millones de migrantes (o el 69 por ciento) se desplazan dentro de la región (Ratha y Shaw, 2007).
- Por otro lado, los datos correspondientes al África Septentrional<sup>2</sup> indican que la migración Sur-Sur representa sólo el 19 por ciento de la migración total de esta subregión, mientras que la migración Sur-Norte representa el 80 por ciento de la migración total (Ratha y Shaw, 2007).
- África tiene la mayor concentración mundial de personas desplazadas internas, con 12,7 millones en 20 países a fines de 2007 (IDMC, 2008), cifra muy superior a la de la población de refugiados, que bajó de aproximadamente seis millones a alrededor de tres millones en el decenio de 1995-2005 (ACNUR, 1995 y 2007).
- Los refugiados como porcentaje del total de migrantes internacionales disminuyeron en cuatro puntos porcentuales, al 18 por ciento de la población efectiva de migrantes (Departamento

de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2005).

- África recibió 23.100 millones de dólares en remesas<sup>3</sup> en 2007, la participación más baja de las transferencias a escala mundial (Banco Mundial, 2008).

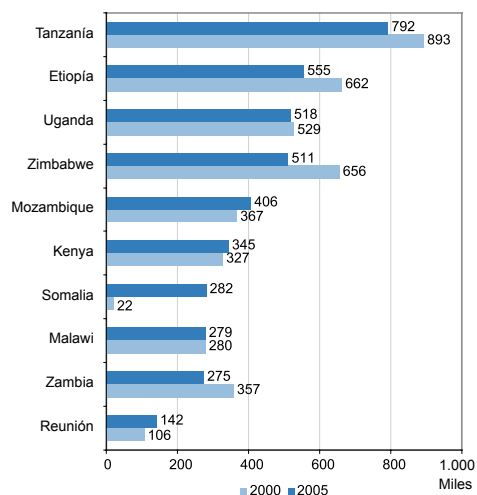
## ÁFRICA ORIENTAL Y ÁFRICA CENTRAL

- Los cuatro principales países de destino en África Oriental de los migrantes de la subregión registraron un descenso de sus poblaciones de migrantes entre 2000 y 2005. Con casi un millón de migrantes, Tanzania tiene el mayor contingente de migrantes, aunque representan una mayor proporción de la población en las islas más pequeñas. Así, el porcentaje de migrantes en la población total de La Reunión aumentó del 14,6 por ciento al 18 por ciento entre 2000 y 2005, y las Comoras y Seychelles acogen al 8,4 y el 6,1 de migrantes por 100 habitantes, respectivamente (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2005) (véase el Gráfico 2).

## Gráfico 2:

## Contingente de Migrantes en África Oriental, los Diez Principales Países de Destino, 2000 y 2005

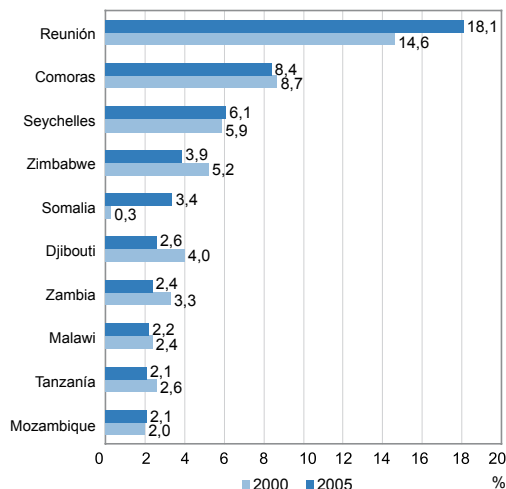
## Parte A: Número total de migrantes



<sup>2</sup> África Septentrional incluye aquí el Oriente Medio. Aunque la región del Oriente Medio se analiza en una sección separada, se hace referencia a esa región debido a que las conclusiones citadas del análisis de las remesas Sur-Sur incluyen datos correspondientes al África Septentrional y el Oriente Medio (Ratha y Shaw, 2007).

<sup>3</sup> A menos que se indique de otro modo, las cifras sobre las remesas en estas secciones se refieren a las corrientes oficialmente registradas y no incluyen las que se envían a través de canales no oficiales.

### Parte B: Como porcentaje del total de la población



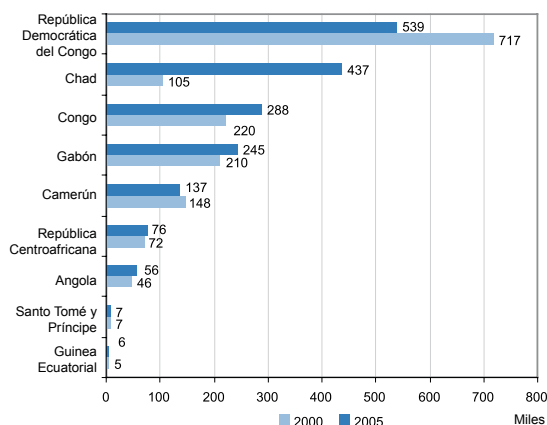
Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2005.

- A pesar de que entre 2000 y 2005 la población de migrantes en la República Democrática del Congo bajó de 717.000 a 539.000, a fines de ese período continuaba siendo el grupo más numeroso en África Central. Como porcentaje de la población, representaba sólo el 1,4 por ciento en 2000 y el 0,9 por ciento en 2005. En 2005, los migrantes en Gabón representaban el 17,7 por ciento de la población local, el mayor porcentaje en cualquier país de África Central (véase el Gráfico 3).

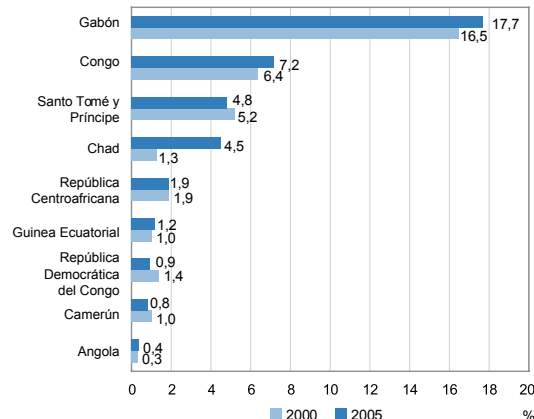
### Gráfico 3:

#### Contingente de Migrantes en África Central, por Destino, 2000 y 2005

#### Parte A: Número total de migrantes



### Parte B: Como porcentaje del total de la población

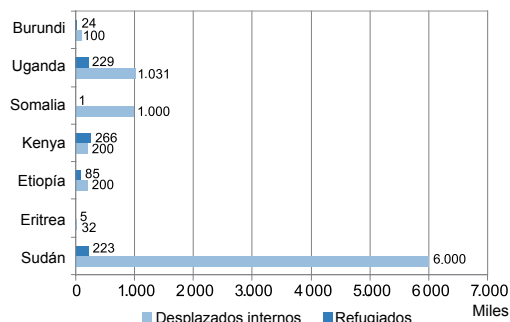


Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2005.

### El número de personas desplazadas internas es superior al de los refugiados en los países de África Oriental

- A fines de 1995, el número de personas desplazadas internas concentradas en los países del Gran Cuerno de África<sup>4</sup> representaba menos de la mitad de la población regional total de refugiados de 3,2 millones (Oucho, 2006); sin embargo, en 2007, debido a los conflictos en los 10 países del Gran Cuerno de África, el número de esas personas en relación con los refugiados aumentó espectacularmente (véase el Gráfico 4).

<sup>4</sup> El "Gran Cuerno de África" comprende 10 países: los dos Estados de la región de los Grandes Lagos, Burundi y Rwanda; los tres países de África Oriental - Kenya, Tanzania y Uganda; y los Estados del "Cuerno de África", Djibouti, Eritrea, Etiopía, Somalia y el Sudán.

**Gráfico 4:****Gran Cuerno de África: Refugiados y Desplazados Internos en 2007**

**Nota:** Djibouti, Rwanda y Tanzania no están incluidos en el Gráfico 4 por no disponerse de información sobre los desplazados internos.

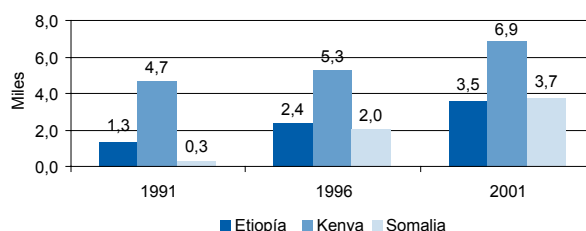
**Fuentes:** ACNUR, 2008a, IDMC, 2008.

**África Oriental incluye a los países que presentan el mayor número de solicitudes de asilo en Europa**

- Somalia es el principal país de origen africano de los solicitantes de asilo en Europa, habiéndose depositado 7.588 y 11.035 solicitudes de asilo en 2006 y 2007, respectivamente (ACNUR, 2008b). Eritrea es el segundo país de origen africano con un número importante de solicitudes de asilo, habiendo recibido 5.956 y 6.424 solicitudes de asilo en 2006 y 2007, respectivamente.

**La diáspora del África Oriental es cada vez más importante en Australia**

- Aunque la migración desde África hacia Australia sigue estando dominada por los migrantes de origen europeo, se ha registrado un considerable aumento de la diversidad de la migración desde el África Subsahariana hacia Australia durante el último decenio, particularmente por el gran aumento de migrantes nacidos en Etiopía, Kenya y Somalia, que fueron admitidos principalmente en virtud de programas de Australia para refugiados y por razones humanitarias (Hugo, 2005) (véase el Gráfico 5).

**Gráfico 5:****Número de Migrantes en Australia Nacidos en Países de África Oriental, 1991-2001**

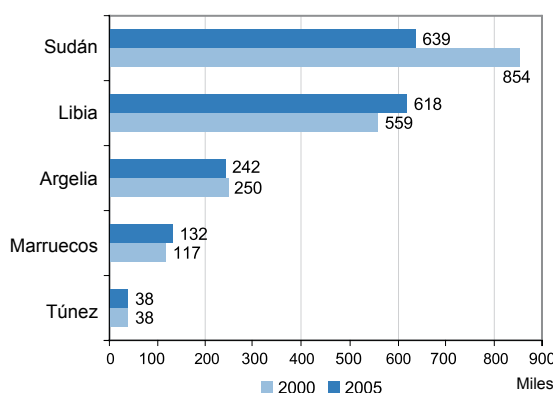
**Fuente:** Hugo, 2005.

**ÁFRICA SEPTENTRIONAL**

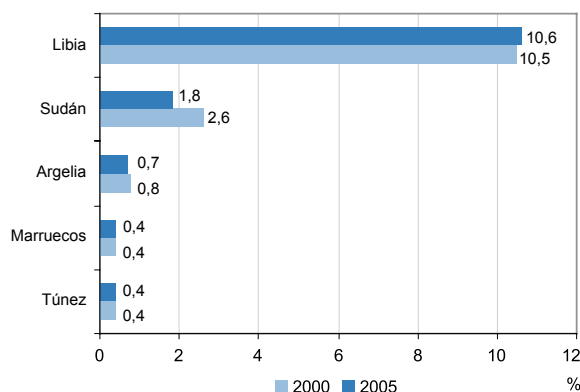
- El Sudán y Libia son los dos principales países de destino en África Septentrional, tanto en términos absolutos como relativos (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2005) (véase el Gráfico 6).

**Gráfico 6:****Contingente de Migrantes en África Septentrional, por Destino, 2000 y 2005**

Parte A: Número total de migrantes



## Parte B: Como porcentaje del total de la población



**Fuente:** Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2005.

## De la migración de tránsito hacia la migración de facto

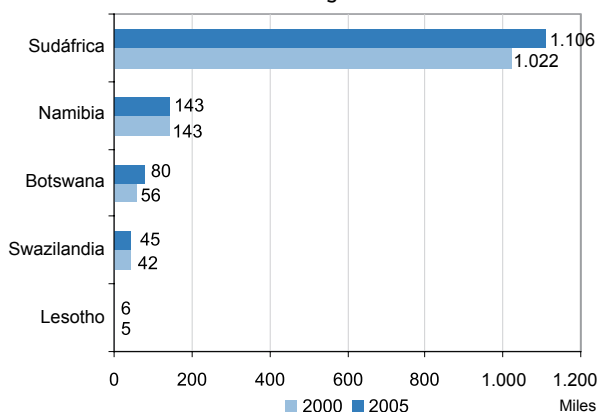
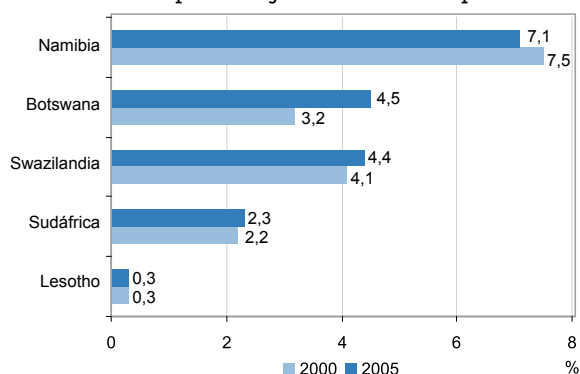
- En los últimos años, África Septentrional ha estado recibiendo un número creciente de migrantes subsaharianos “en tránsito”, predominantemente de África Occidental, que tienen la intención de llegar a Europa. Por ejemplo, una media anual de 22.000 migrantes en situación irregular emprenden la ruta de Libia y Túnez hacia la isla italiana de Lampedusa, aunque en 2006 esos desplazamientos disminuyeron en un 4,5 por ciento (véase el Capítulo 8). Debido a la intensificación gradual del control de la migración alrededor del Mediterráneo, la migración de tránsito está pasando a convertirse en una inmigración *de facto*. En 2005, 10.000 migrantes de África Occidental, o el 10 por ciento de la población local, se encontraba de tránsito en el puerto de Nouadhibou en la zona norte de Mauritania, en camino a Europa. Ese mismo año, alrededor de 20.000 migrantes de países africanos subsaharianos aguardaban la oportunidad de cruzar hacia Europa a través de las ciudades españolas de Ceuta y Melilla, así como en la ciudad de Oujda en la frontera con Argelia (OCDE, 2006).

## Hay cantidades de migrantes de África Septentrional en toda Europa y América del Norte

- En 2004, Francia tenía la mayor población de marroquíes en el extranjero (1,1 millones), pero había importantes comunidades de migrantes marroquíes en España (424.000), los Países Bajos (300.000), Italia (299.000), Bélgica (293.000) y Alemania (102.000) (de Haas, 2007a).
- Desde 1995, la población de origen argelino ha aumentado en un 18 por ciento en Francia, mientras que en España e Italia el aumento fue del 547 por ciento y el 126 por ciento, respectivamente (de Haas, 2007a).
- De los siete millones de migrantes nacidos en África que vivían en países de la OCDE, casi la mitad eran de África Septentrional y residían principalmente en Bélgica, España, Francia y los Países Bajos (OCDE, 2007).
- Entre 2003 y 2004, el total de marroquíes, argelinos y tunecinos que vivían en los Estados Unidos era de 128.000, y de 125.000 en el Canadá (Comisión Europea, 2007).

## ÁFRICA MERIDIONAL

- Sudáfrica es un importante país de destino en esta subregión, acogiendo a más de un millón de migrantes. Namibia ocupa el primer lugar en términos de migrantes como porcentaje de la población total, aunque ese porcentaje disminuyó ligeramente entre 2000 y 2005 (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2005) (véase el Gráfico 7).

**Gráfico 7:****Contingente de Migrantes en África Meridional, por Destino, 2000 y 2005****Parte A: Número total de migrantes****Parte B: Como porcentaje del total de la población**

**Fuente:** Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2005.

**La movilidad en general está aumentando rápidamente en África, en particular en África Meridional**

- Los desplazamientos temporales regulares transfronterizos de otros países africanos hacia Sudáfrica (particularmente de la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC)) han aumentado considerablemente; por ejemplo, entre 1990 y 2000:<sup>5</sup>

- el total de visitas a Sudáfrica aumentó de un millón a 5,1 millones;
- las visitas de africanos a Sudáfrica aumentaron de 550.000 a cuatro millones; y
- las visitas de miembros de la SADC a Sudáfrica aumentaron de 500.000 a 3,7 millones (Crush y Williams, 2005).

**La migración de los trabajadores del ámbito de la salud es un fenómeno creciente ...**

- La emigración de médicos de Sudáfrica representa una tasa anual de aproximadamente 1.000, estimándose que entre el 30 y el 50 por ciento del total de graduados de las escuelas de medicina emigran al Reino Unido y a los Estados Unidos todos los años. Más del 75 por ciento de los emigrantes calificados sudafricanos se establecen en sólo cinco países: Australia, el Canadá, los Estados Unidos, Nueva Zelandia y el Reino Unido, (OIM, 2007a). Los médicos de Sudáfrica representan el 9,7 por ciento del total de los médicos con estudios en el extranjero que trabajan en Australia, y el 7 por ciento en el Reino Unido (OIM, 2007b).
- Aunque Zambia tenía alrededor de 1.600 médicos en el decenio de 1980, sólo 400 permanecían en el país en 2002. Asimismo, de los 1.200 médicos graduados en Zimbabwe en el decenio de 1990, sólo 360 ejercían en el país en 2003 (OIM, 2007a).
- Entre 2000 y 2004, casi 40.000 enfermeras extranjeras recibieron autorización para trabajar en el Reino Unido, según las estadísticas oficiales del gobierno. En un período de cuatro años, 6.028 enfermeras partieron de Sudáfrica con destino al Reino Unido, 1.561 partieron de Zimbabwe, 1.496 partieron de Nigeria, 660 partieron de Ghana, 444 partieron de Zambia, 386 salieron de Kenya, 226 salieron de Botswana y 192 salieron de Malawi (OIM, 2007a).
- Lesotho y Namibia tienen una tasa de emigración de médicos<sup>6</sup> superior al 30 por ciento, y esa tasa representa más del 50 por ciento en

<sup>5</sup> Las cifras reflejan el número de veces que se cruza la frontera, y no el número de personas que la atraviesa (Crush y Williams, 2005).

<sup>6</sup> La tasa de emigración de médicos es el contingente de emigración de médicos en comparación con el número total de médicos provenientes del país de origen (residentes más emigrantes).



Malawi, Tanzania y Zambia, y el 75 por ciento en Mozambique. Los únicos países de África Meridional con una tasa de emigración de médicos por debajo de la media correspondiente al África Subsahariana son Sudáfrica, Swazilandia y Botswana (11%) (OIM, 2007a).

**... pero Sudáfrica es también un país de destino de profesionales de la salud de todas las categorías**

- En 2003, Sudáfrica informó que disponía de 32.000 vacantes para enfermeras y 4.000 para médicos en el sector de la salud pública solamente (OIM, 2007b).
- Aunque Sudáfrica está perdiendo trabajadores calificados del sector de la salud, el país es también el principal destino de los trabajadores calificados del sector de la salud de otras partes de África, más recientemente de Botswana, la República Democrática del Congo, Ghana, Nigeria y Zimbabwe. En África, Sudáfrica tiene el mayor porcentaje de médicos y enfermeras en relación con la población: 56,3 médicos y 471,8 enfermeras por 100.000 habitantes, en comparación con una relación de sólo 6,2 y 44,2, respectivamente, en la República Democrática del Congo, otro país de la SADC (OIM, 2007b).
- Sudáfrica ha intentado remediar la escasez de mano de obra en el sector de la salud pública mediante la contratación de personal de salud del Irán y de Cuba para trabajar en las zonas rurales (OIM, 2007b).

## ÁFRICA OCCIDENTAL

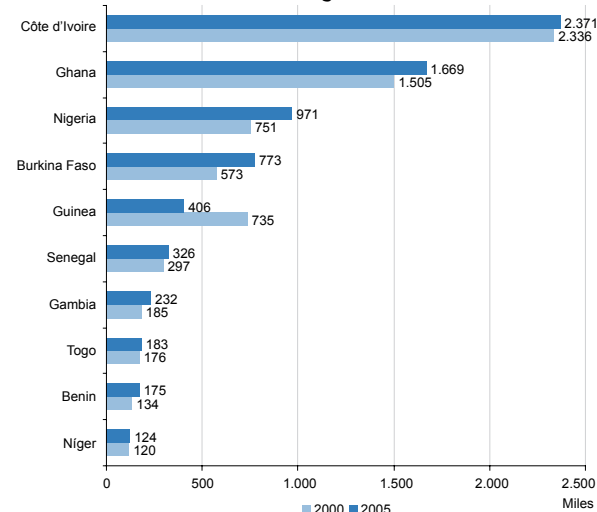
- Mientras que Côte d'Ivoire es el principal país de destino de los migrantes en África Occidental (2,4 millones de migrantes internacionales en 2005), o el 15,3 por ciento, Gambia tiene el mayor porcentaje de migrantes en su población. Guinea es el único país de la subregión que ha registrado un descenso del número de migrantes internacionales, tanto en términos absolutos como relativos (del 8,7 por ciento en 2000 al 4,3

por ciento en 2005) (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2005) (véase el Gráfico 8).

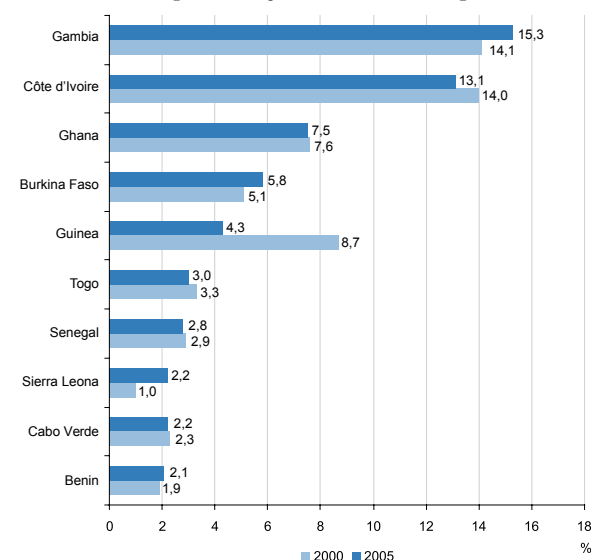
### Gráfico 8:

#### Contingente de Migrantes en África Occidental, los Diez Principales Países de Destino, 2000 y 2005

##### Parte A: Número total de migrantes



##### Parte B: Como porcentaje del total de la población

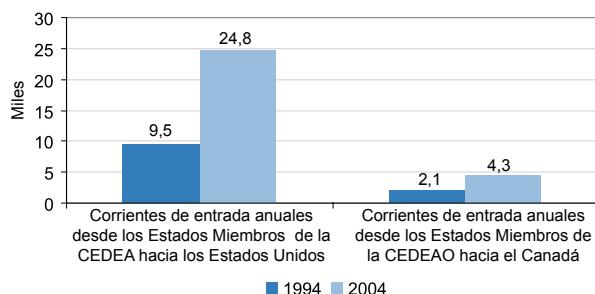


**Fuente:** Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2005

- La migración regular desde los países de la CEDEAO<sup>7</sup> a los Estados miembros de la UE-15<sup>8</sup> aumentó de 23.557 a 71.653 entre 2000 y 2004 (Comisión Europea, 2007).
- Recientemente, la migración de África Occidental con destino a América del Norte exhibe una mayor diversificación. Mientras que en 1994 las corrientes de entrada de ciudadanos de los Estados miembros de la CEDEAO en los Estados Unidos representaron un total de 9.498, aumentaron a 24.820 en 2004. Las corrientes de entrada al Canadá pasaron de 2.093 a 4.337 durante ese mismo período (véase el Gráfico 9).

**Gráfico 9:**

### Diversificación de la Diáspora de África Occidental



Fuente: Comisión Europea, 2007.

- Actualmente, el 56 por ciento de la población de África Occidental tiene menos de 20 años y el 66 por ciento es menor de 25 años, en comparación con el 12 y el 15 por ciento, respectivamente, en Europa. Para 2020, África Occidental podría tener alrededor de 200 millones de personas menores de 20 años (OCDE, 2006)

### La migración de salida de los profesionales del ámbito de la salud es motivo de gran preocupación

- Según cifras proporcionadas por la Organización Mundial de la Salud (OMS), más de 900 médicos con estudios en Ghana trabajan en un país de la OCDE, en comparación con 3.240 médicos que ejercen en la propia Ghana (CEPA, 2006).

### La migración por razones ambientales es una importante cuestión emergente en África Occidental

- De conformidad con las proyecciones, el rendimiento de la agricultura de secano, la parte más importante de la agricultura subsahariana, descenderá hasta en un 50 por ciento para 2020 (IPCC, 2007), afectando gravemente la producción agrícola y el acceso a los alimentos. La migración laboral es ya un importante elemento de la estrategia anual para hacer frente a la prolongada sequía que ha afectado a la región del Sahel de África Occidental en los últimos tres decenios (Brown, 2007).
- Situándose en el peor escenario de cambio climático mundial, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) estima que más de 200 millones de personas podrían ser desplazadas por el cambio climático en todo el mundo, y que la región del Sahel podría volverse totalmente inhabitable (Brown, 2008).

<sup>7</sup> La Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) es una agrupación regional de 16 países: Benín, Burkina Faso, Cabo Verde, Côte d'Ivoire, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Liberia, Malí, Mauritania, el Níger, Nigeria, el Senegal, Sierra Leona y Togo.

<sup>8</sup> El término UE-15 se refiere a los 15 Estados miembros de la Unión Europea antes de las ampliaciones de la UE a 25 y 27 Estados miembros en mayo de 2004 y enero de 2007, respectivamente.

## ALGUNAS CUESTIONES NORMATIVAS DE INTERÉS EN EL ÁMBITO DE LA GESTIÓN DE LA MIGRACIÓN EN ÁFRICA

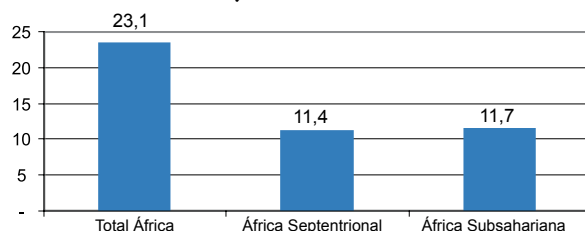
### Remesas

*Las corrientes de remesas son considerables pero África recibe el porcentaje más bajo de las transferencias a escala mundial*

- Según estimaciones del Banco Mundial correspondientes a 2007, el continente africano recibió 23.100 millones de dólares en remesas, con 11.700 millones de dólares destinados al África Subsahariana y 11.400 millones de dólares al África Septentrional (Banco Mundial, 2008) (véase el Gráfico 10).

**Gráfico 10:**

**Remesas Recibidas en África, 2007 (en miles de millones de dólares)**



**Nota:** Egipto no está incluido en estos cálculos.

**Fuente:** Banco Mundial, 2008.

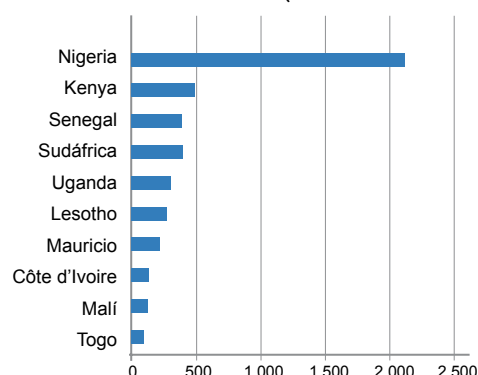
- En 2007, África recibió el 6,8 por ciento de las corrientes mundiales de remesas, por valor de 337.000 millones de dólares (Banco Mundial, 2008).
- Las remesas al África Subsahariana representaron alrededor del 2,5 por ciento del PIB como media entre 2000 y 2005, cifra considerablemente inferior a la de algunos otros países en desarrollo. Sin embargo, hay notables excepciones, como Lesotho, donde las remesas representan casi el 28 por ciento del PIB, y Cabo Verde, Guinea-Bissau y el Senegal, con más del 5 por ciento (véase el

Gráfico 11). Para muchos países, las remesas son una importante fuente de divisas: en los casos de Lesotho, Cabo Verde, Uganda y las Comoras, por ejemplo, desde 2000 las remesas representan como media más del 25 por ciento de los ingresos provenientes de las exportaciones (Gupta et al., 2007).

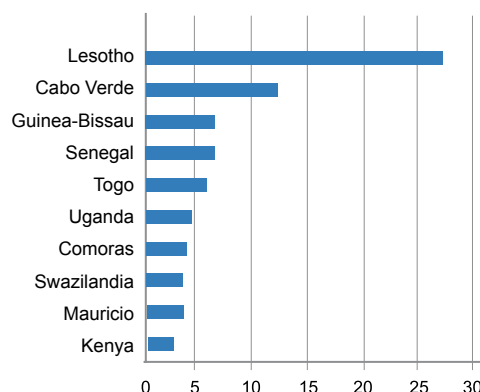
**Gráfico 11:**

**Los diez Principales Países Receptores de Remesas en el África Subsahariana, 2005-2006**

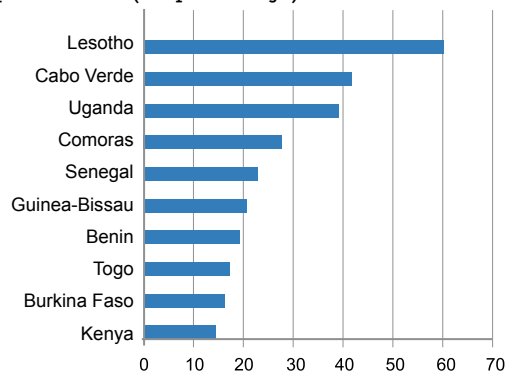
Parte A: Total de corrientes (en millones de dólares)



PParte B: Relación con el PIB (en porcentaje)



Parte C: Relación con los ingresos por concepto de exportaciones (en porcentaje)



**Nota:** Las clasificaciones se basan en la media de remesas correspondientes a 2005-2006.

**Fuente:** Gupta et al., 2007.

- Las remesas Sur-Sur en África pueden ser considerables, siendo un buen ejemplo las corrientes dentro de la subregión de África Meridional, en la que Sudáfrica es el principal país de envío de remesas a otros países de la SADC (Genesis Analytics, 2005).

### Principales corrientes de remesas en la SADC



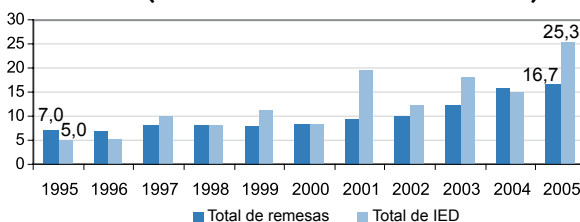
**Fuente:** Genesis Analytics, 2005.

**Contrariamente a lo que ocurre en otras regiones, en África las corrientes de inversión extranjera directa son superiores a las corrientes de remesas**

- Aunque las remesas a los países africanos se duplicaron con creces, pasando de 7.000 millones de dólares a 17.000 millones de dólares entre 1995 y 2005, la inversión extranjera directa (IED) se quintuplicó, pasando de aproximadamente 5.000 millones de dólares a 25.000 millones de dólares durante el mismo período (Banco Mundial, 2007) (véase el Gráfico 12).

**Gráfico 12:**

**Total de Remesas y de IED Recibido en África, 1995-2005 (en miles de millones de dólares)**



**Nota:** Egipto no está incluido en estos cálculos.

**Fuente:** UNCTAD, 2006 y Banco Mundial, 2007.

### La Migración Irregular

**La migración irregular, tanto dentro de África, como desde esa región, está en aumento pero sigue representando sólo un pequeño porcentaje del total de migrantes en situación irregular en Europa**

**Diversos lugares de la costa de África Occidental que se utilizan como centro de operaciones de contrabando y trata de personas hacia Europa**

- Aunque la Unión Europea ha llevado a cabo importantes operaciones de control en los últimos años, un considerable número de migrantes

en situación irregular sigue intentando cruzar ilegalmente desde África Occidental hacia Italia o España. Alrededor de 34.000 migrantes en situación irregular fueron detenidos en las Islas Canarias o cerca de ellas en 2006 (*Migration News Sheet*, febrero de 2007), y en 2007 fue cada vez mayor el número de asiáticos que se sumaron a los africanos que hacían la travesía desde las costas de África Occidental hacia las Islas Canarias (de Haas, 2007b). En 2007, sin embargo, esas cifras bajaron gracias a la mayor vigilancia de los países de partida y a las misiones de vigilancia llevadas a cabo por España o en el marco de FRONTEX, la agencia de control de fronteras de la UE (*Migration News Sheet*, septiembre de 2007).

- De conformidad con el Gobierno de Sudáfrica, 50.000 ciudadanos de Zimbabwe fueron devueltos a su país entre enero y marzo de 2007 (ReliefWeb, 2007).

### **... o hacia las islas del Océano Índico**

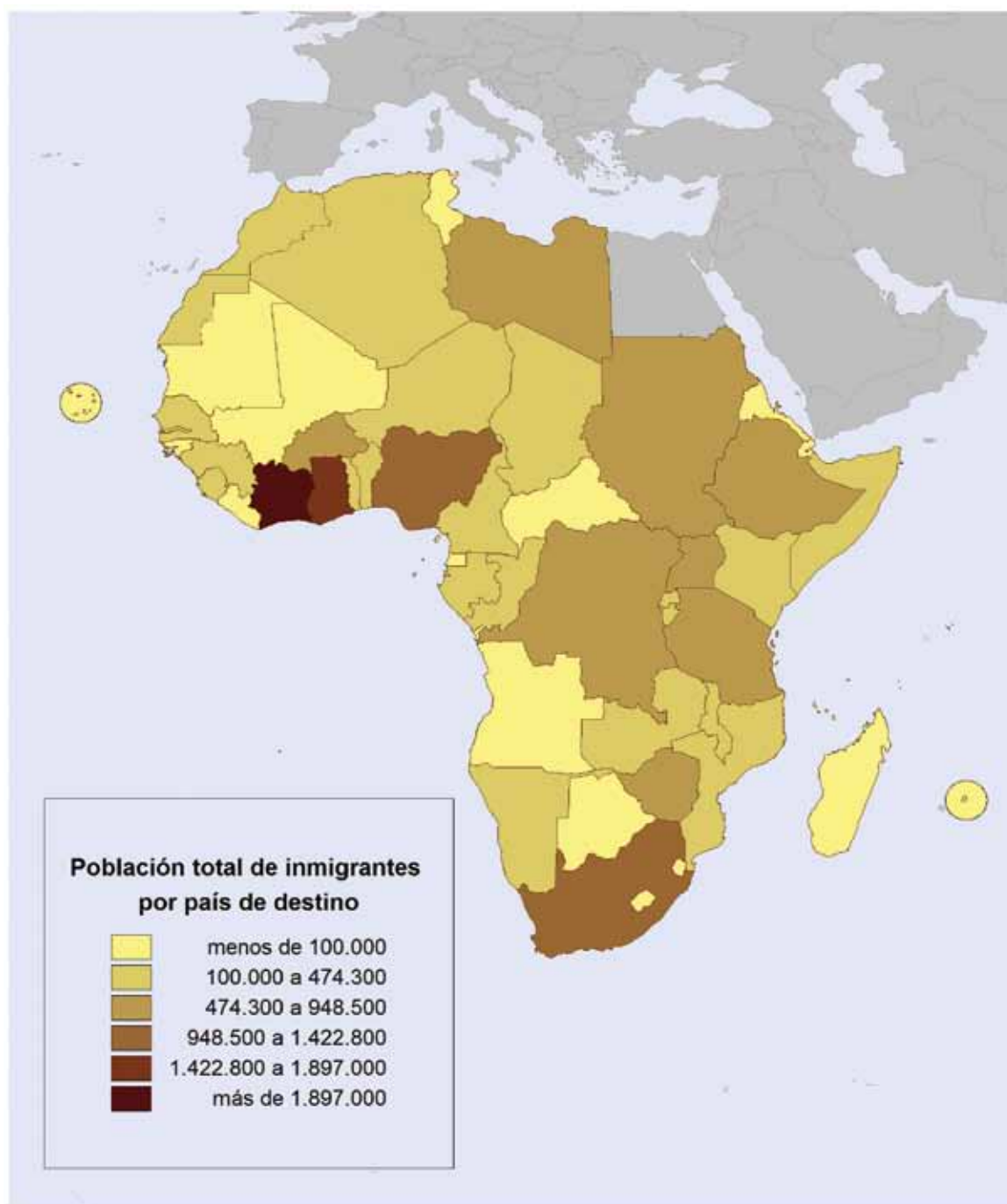
Mayotte se ha convertido en un polo de atracción para unos 45.000 a 60.000 migrantes en situación irregular, principalmente de otras islas del archipiélago de las Comoras y un menor número de migrantes de Madagascar (*Le Monde*, 15 de agosto de 2007).

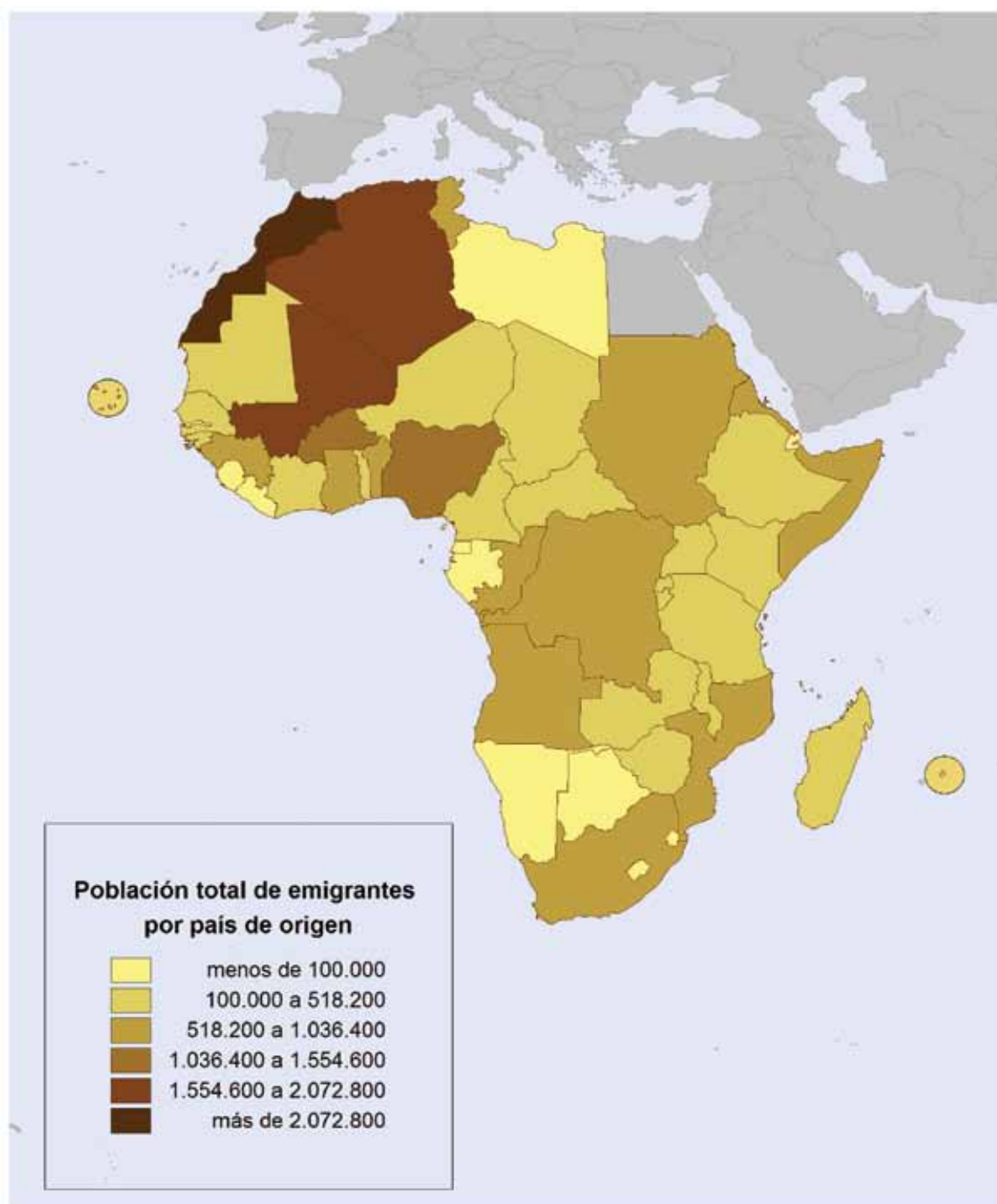
### ***Rutas del Sáhara que utilizan comúnmente los migrantes asiáticos que solicitan asilo para llegar a los países de Europa Meridional***

- En los últimos años, los migrantes de Bangladesh, China, la India y el Pakistán empezaron a dirigirse al Magreb por tierra a través de las rutas del Sáhara. La mayoría de ellos viajan por vía aérea desde Asia hacia capitales de países de África Occidental, para llegar a los Estados del Golfo. De allí, siguen la ruta común del Sáhara, vía el Níger y Argelia hacia Marruecos. Otros entran en África Septentrional por Egipto con destino a Libia y Túnez, y desde allí cruzan hacia Italia y Malta (de Haas, 2007b).

### ***Algunas de las corrientes migratorias irregulares en África son de carácter intracontinental, por ejemplo, las de los migrantes que se desplazan en busca de oportunidades de vida y de trabajo, ya sea hacia Sudáfrica ...***

- Más de 300.000 migrantes fueron deportados de Sudáfrica en 2007, lo que representó un aumento en comparación con los aproximadamente 250.000 en 2006 (CoRMSA, 2008).







## REFERENCIAS

## Adepoju, A.

- 2006 "Policy-driven Research on International Migration in sub-Saharan Africa" en K. Tamas y J. Palme (Eds.), *How Migration can Benefit Development*, Institute for Future Studies, Estocolmo, 69-84.

## Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)

- 1995 *Populations of Concern to UNHCR: A Statistical Overview (1995)*, ACNUR, Ginebra, <http://www.unhcr.org/statistics/STATISTICS/3bfa32e82.pdf>.
- 2006 *2005 Global Refugee Trends - Statistical Overview of Populations of Refugees, Asylum-Seekers, Internally Displaced Persons, Stateless Persons, and Other Persons of Concern to UNHCR*, 9 de junio, ACNUR, Ginebra, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/events/openssl.pdf?tbl=STATISTICS&id=4486ceb12>.
- 2007 *Statistical Yearbook 2006: Trends in Displacement, Protection and Solutions*, ACNUR, Ginebra, <http://www.unhcr.org/statistics/STATISTICS/478cda572.html>.
- 2008a *2007 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons*, 3 de junio, ACNUR, Ginebra, <http://www.unhcr.org/statistics/STATISTICS/4852366f2.pdf>.
- 2008b *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries, 2007: Statistical Overview of Asylum Applications Lodged in Europe and Selected Non-European Countries*, 18 de marzo, ACNUR, Ginebra, <http://www.unhcr.org/statistics/STATISTICS/47daae862.pdf>.

## Banco Mundial

- 2006a *African Development Indicators 2006*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- 2006b *Global Economic Prospects 2006: Economic Implications of Remittances and Migration*, Banco Mundial, Washington, D.C., <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/GEPEXT/EXTGEP2006/0,,contentMDK:20709766~menuPK:1026823~pagePK:64167689~piPK:64167673~theSitePK:1026804,00.html>.

- 2007 *2007 Remittances Dataset*, Banco Mundial, Washington, D.C.

- 2008 *Revisions to Remittance Trends 2007*, julio, Banco Mundial, Washington, D.C., <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS0,,contentMDK:21121930~menuPK:3145470~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:476883,00.html>.

## Brown, O.

- 2007 "Climate change and forced migration: Observations, projections and implications", documento de antecedentes para el Informe de 2007 sobre el Desarrollo Humano, [http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2007-2008/papers/brown\\_oli.pdf](http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2007-2008/papers/brown_oli.pdf).
- 2007 *Migration and Climate Change*, Migration Research Series, No. 31, Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Ginebra.

## Centro de Vigilancia de los Desplazados Internos (IDMC) del Consejo Noruego para los Refugiados

- 2008 *Internal Displacement: Global Overview of Trends and Developments in 2007*, abril, IDMC, Ginebra, [http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/BD8316FAB5984142C125742E0033180B/\\$file/IDMC\\_Internal\\_Displacement\\_Global\\_Overview\\_2007.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/BD8316FAB5984142C125742E0033180B/$file/IDMC_Internal_Displacement_Global_Overview_2007.pdf).

## Comisión Económica de las Naciones Unidas para África (CEPA)

- 2006 *International Migration and Development: Implications for Africa*, Doc. ECA/SDD/06/01, septiembre, CEPA, Addis Ababa, [http://192.132.208.14/eca\\_resources/Publications/MigrationReport2006.pdf](http://192.132.208.14/eca_resources/Publications/MigrationReport2006.pdf).

## Comisión Europea

- 2007 "Migration from Africa: A Case Study on Root Causes and Factors Contributing to Migration from Senegal to the EU", Nota Técnica IPSC/TN/2007/xxx.

## Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)

- 2007 Major FDI Indicators, Statistics, UNCTAD, <http://stats.unctad.org/FDI/TableView/tableView.aspx?ReportId=899>.

- 2006 *World Investment Report 2006 – FDI from Developing and Transition Economies: Implications for Development*, UNCTAD, Nueva York y Ginebra, [http://www.unctad.org/en/docs/wir2006\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/wir2006_en.pdf).
- Cross, C., D. Gerdelblom, N. Roux y J. Mafukukidze (Eds.)**
- 2006 *Views on Migration in Sub-Saharan Africa: Proceedings of an African Migration Alliance Workshop*, HSRC Press, Ciudad del Cabo.
- Crush, J. y V. Williams**
- 2005 *"International Migration and Development: Dynamics and Challenges in South and Southern Africa"*, documento preparado para la Reunión del Grupo de Expertos de las Naciones Unidas sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 6 a 8 de julio, Nueva York, documento UN/POP/MIG/2005/05, [http://www.un.org/esa/population/meetings/ittmigdev2005/PO5\\_Crush&Williams.pdf](http://www.un.org/esa/population/meetings/ittmigdev2005/PO5_Crush&Williams.pdf).
- de Haas, H.**
- 2007a *"North-African Migration Systems: evolution, transformations and development linkages"*, International Migration Institute (IMI) Working Paper 6, Universidad de Oxford, <http://www.imi.ox.ac.uk/pdfs/WP6%20North%20African%20Migration%20Systems.pdf>.
- 2007b *"The myth of invasion – Irregular migration from West Africa to the Maghreb and the European Union"*, IMI Research Report, octubre, Universidad de Oxford, <http://www.imi.ox.ac.uk/pdfs/Irregular%20migration%20from%20West%20Africa%20-%20Hein%20de%20Haas.pdf>.
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División de Población,**
- 2005 *Trends in Total Migrant Stock: The 2005 Revision*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División de Población, Nueva York, <http://esa.un.org/migration/index.asp?panel=1>.
- Genesis Analytics**
- 2005 *"Supporting Remittances in Southern Africa"*, Genesis Analytics, Johannesburgo, [http://www.microfinancegateway.com/files/27700\\_file\\_27700.pdf](http://www.microfinancegateway.com/files/27700_file_27700.pdf).
- Gupta, S., C. Pattillo y S. Wagh**
- 2007 *"Making Remittances Work for Africa"*, *Finance and Development*, 44:2 (junio).
- Hugo, G.**
- 2005 *"Migration in the Asia-Pacific Region"*, paper prepared for the Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration (GCIM), septiembre, Ginebra, <http://www.gcim.org/mm/File/Regional%20Study%202.pdf>.
- Le Monde**
- 2007 *"Des Comoriens se Noient en Vue de l'Eldorado Mahorai"*, *Le Monde*, 15 de agosto.
- Migration News Sheet**
- 2007a *"Spain expects less 'boat migrants' in 2007"*, *Migration News Sheet*, febrero, Migration Policy Group (MPG), Bruselas.
- 2007b *"Spain: 55% drop in number of irregular migrants to the Canary Islands"*, *Migration News Sheet*, septiembre, MPG, Bruselas.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM)**
- 2005 *La Migración en el Mundo en 2005: Costos y beneficios de la migración internacional*, OIM, Ginebra, <http://www.iom.int/jahia/Jahia/cache/offonce/pid/1674?entryId=932>.
- 2007a *"Health Workers Migration in South and Southern Africa: Literature Review"*, octubre, Oficina Regional de la OIM para África Meridional, Pretoria.
- 2007b *"Facilitation of the Recruitment and Placement of Foreign Health Care Professionals to Work in the Public Sector Health Care in South Africa"*, evaluación realizada en los Países Bajos, el Reino Unido y los Estados Unidos, noviembre, OIM, Pretoria, en consulta con el Departamento Nacional de Salud, República de Sudáfrica, Pretoria, [http://www.iom.int/Template/health\\_worker\\_assessment\\_report.pdf](http://www.iom.int/Template/health_worker_assessment_report.pdf).
- Organización Meteorológica Mundial (OMM) y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUD), Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC)**
- 2007 *Climate Change 2007: Impacts, Adaptations and Vulnerability*, contribución del Grupo de Trabajo II para el Cuarto Informe de Evaluación del IPCC, abril, <http://www.ipcc-wg2.org/>.

**Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)**

- 2006 *"The socio-economic and regional context of West African migrations"*, documento de trabajo 1, noviembre, Club del Sahel y África Occidental, OCDE, París, <http://www.oecd.org/dataoecd/21/40/38481393.pdf>.
- 2007 *International Migration Outlook*, SOPEMI 2007 Edition, OCDE, París.

**Oucho, J.O.**

- 2006 *"Migration and Refugees in Eastern Africa: A Challenge for the East African Community"*, en C. Cross, D. Gelderblom, N. Roux y J. Mafukidze (Eds), *Views on Migration in Sub-Saharan Africa: Proceedings of an African Migration Alliance Workshop*, HSRC Press, Ciudad del Cabo, 130-147.

**Quartey, P.**

- 2006 *"International Migration and Poverty Reduction"*, documento elaborado para el Institute of Statistical Social and Economic Research (ISSER) - Merchant Bank Development Seminar Series on Does Globalisation Hurt or Enhance National Development? Ghana's Experience in the Last Two Decades, julio, Accra.

**Ratha, D. y W. Shaw**

- 2007 *"South-South Migration and Remittances"*, 19 de enero, Grupo de Estudio de las Perspectivas de Desarrollo, Banco Mundial, Washington, D.C., <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/South-SouthmigrationJan192006.pdf>.

**ReliefWeb**

- 2007 *"South Africa Departs 1,800 Zimbabweans"*, ReliefWeb, 19 de mayo, <http://www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/MCON-73E5BM?OpenDocument>.

## LAS AMÉRICAS

- En 2005, había 51,1 millones de migrantes en las Américas, la gran mayoría, a saber, 44,5 millones, en América del Norte, y otros 6,6 millones en América Latina y el Caribe. Los migrantes representaban el 13,5 por ciento de la población total de América del Norte y el 1,2 por ciento de la población total en América Latina (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2005).
- La migración Sur-Norte sigue siendo el patrón migratorio dominante en las Américas. Según los datos sobre migración recabados por la Universidad de Sussex, del Reino Unido<sup>1</sup> (Ratha y Shaw, 2007), la migración Sur-Norte representa el 87 por ciento de la migración total en la región, y es la tasa migratoria más alta Sur-Norte en el mundo. La migración a otros países de América Latina y el Caribe constituye el 13 por ciento restante, lo que significa que no hay un volumen considerable de migración a otras regiones en desarrollo además de las Américas, como, por ejemplo, hacia África o Asia.
- En 2005, 25 millones de ciudadanos de América Latina y el Caribe vivían fuera de sus países de origen, lo que representaba casi el 4 por ciento de la población de sus respectivos países, estimándose que el 74 por ciento de ellos vivía en los Estados Unidos (CEPAL, 2006a).
- Entre 2000 y 2005, el número de migrantes de América Latina y el Caribe aumentó en cuatro millones (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2005). Las crisis económicas, los conflictos sociales, la violencia, los cambios económicos y políticos graduales, los desastres ambientales y la diversificación de los países de destino son elementos que han configurado los nuevos modelos migratorios en toda la región.

### AMÉRICA DEL NORTE<sup>2</sup>

- Los Estados Unidos siguen siendo el principal país de destino en América del Norte, con 38,3 millones de migrantes en 2005, tres millones más

<sup>1</sup> La base de datos de la Universidad de Sussex recoge información de los censos nacionales. Aunque los datos disponibles no están actualizados, son la información comparable más reciente correspondiente a la región, tomada de los censos nacionales llevados a cabo entre 2000 y 2002, con excepción de Barbados (1990), Colombia (1993), el Perú (1993) y el Uruguay (1996).

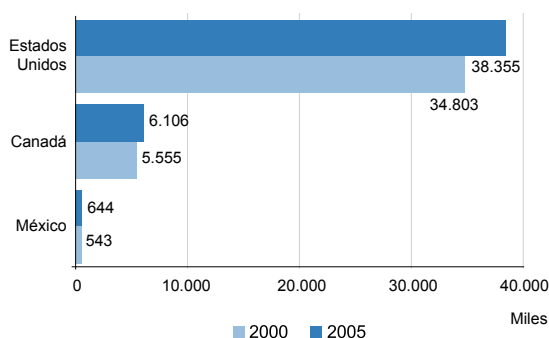
<sup>2</sup> La presente sección comprende el Canadá, México, los Estados Unidos y tres territorios dependientes o departamentos de ultramar (las Bermudas, Greenland y San Pedro y Miquelón). De conformidad con la práctica de la División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, México se incluye en la subregión de América del Norte por razones de coherencia geográfica.

que en 2001 (véase el Gráfico 1). Sin embargo, en relación con el tamaño de su población, las Bermudas tienen el mayor número de migrantes (29,4%), seguidas de San Pedro y Miquelón (22,4%) y Greenland (21,4%). En comparación con 2001, todos los países y territorios de América del Norte han registrado un aumento de la inmigración, tanto en términos absolutos como relativos.

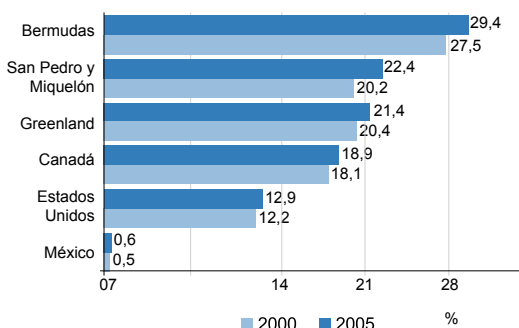
### Gráfico 1:

#### Contingente de Migrantes en América del Norte, por Destino, 2000 y 2005

##### Parte A: Número total de migrantes



##### Parte B: Como porcentaje del total de la población



**Fuente:** Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2005.

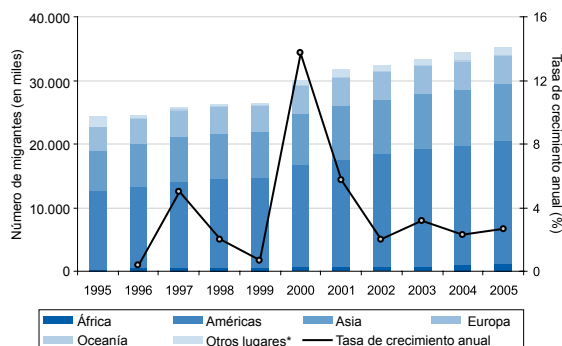
## LOS ESTADOS UNIDOS

### *Intra-regional migration accounts for more than half of total immigration in the United States*

- En términos absolutos, los Estados Unidos siguen siendo el principal país de destino en las Américas y en el mundo. En 2005, de los 38,3 millones de migrantes que vivían en los Estados Unidos, el 55 por ciento procedía de un país de las Américas: 10,8 millones de México, 4,6 millones de América Latina, 3,2 millones del Caribe y 692.000 del Canadá y otros lugares de América del Norte (véase el Gráfico 2).

### Gráfico 2:

#### Contingente de Población Nacida en el Extranjero que Vivía en los Estados Unidos, por Región de Origen, 1995 a 2005



**Nota:** \*Incluye una región no conocida.

**Fuente:** Tabulaciones del Urban Institute tomadas de expedientes públicos de la Oficina de Censos de los Estados Unidos, Current Population Survey, suplemento de marzo, 1995 a 2005.

- Las personas de origen hispanico son el grupo étnico de crecimiento más rápido en los Estados Unidos, habiendo sido el grupo minoritario más grande en 2004.

### Los cambios en los modelos de asentamiento han afectado profundamente la migración en los Estados Unidos.

- La inmigración en los Estados Unidos también se ha visto afectada por los cambios en los modelos de asentamiento de los inmigrantes en los últimos años (MPI, 2004). California y Nueva York siguen siendo los Estados que mayor número de migrantes reciben, con un 27 y 11 por ciento de población de ciudadanos nacidos en el extranjero, respectivamente. Entre 1990 y 2005, sin embargo, su porcentaje combinado de migración total se redujo en un 9,3 por ciento (California perdió el 6 por ciento y Nueva York el 3,3 por ciento). La pérdida de los grandes Estados de “entrada” se contrarrestó parcialmente por la situación en Estados de inmigración no tradicionales como Arizona, Georgia, Virginia, Carolina del Norte, Colorado y Nevada. En esos nuevos Estados de inmigración, la población nacida en el extranjero registró un aumento medio superior al 200 por ciento y algunos Estados registraron tasas de crecimiento inclusive más elevadas (en Carolina del Norte y Georgia las tasas de crecimiento fueron 412 por ciento y 382 por ciento, respectivamente – MPI, 2004).
- Por último, es importante mencionar que si bien en el pasado la agricultura era el principal sector de empleo de los trabajadores migrantes, las nuevas llegadas se distribuyen ahora entre un mayor número de sectores, especialmente en las industrias de los alimentos y los servicios.

### CANADÁ

**Además de ser un país de destino, el Canadá tiene también un largo historial de emigración hacia los Estados Unidos**

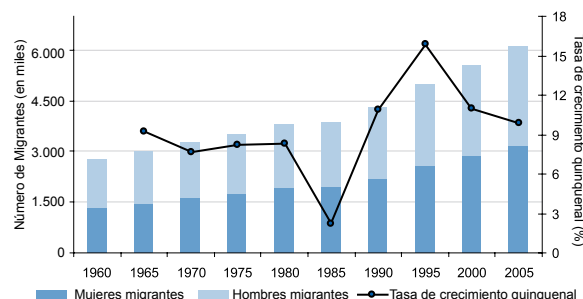
- Las tendencias de la inmigración en el Canadá, entre 2000 y 2005, indican un aumento de 0,55

millones en la población nacida en el extranjero. La inmigración al Canadá ha crecido a una tasa media quinquenal del 9,2 por ciento desde 1960. En 2005, la población del Canadá nacida en el extranjero era de 6,1 millones y representaba el 18,9 por ciento del total de la población, cifra mayor que la correspondiente a los Estados Unidos (véase el Gráfico 3).

- Casi una cuarta parte de los 235.808 nuevos residentes permanentes admitidos en el Canadá en 2004 fueron seleccionados mediante un “sistema de puntos” que determina, entre otras cosas, sus aptitudes y grado de instrucción (véase el Capítulo 11). Los familiares que acompañan a esos migrantes representan poco más de otra cuarta parte de las admisiones, y la posterior reunificación de la familia y los migrantes por razones humanitarias componen el resto (O’Neil et al., 2005).
- El Canadá no es sólo un país de destino sino que también tiene una larga historia de emigración hacia los Estados Unidos. En 2005, los nacidos en el Canadá, 674.000 personas, representaban el noveno grupo más grande de inmigrantes en los Estados Unidos (Oficina de Censos de los Estados Unidos, 2005).

### Gráfico 3:

#### Número Estimado de Migrantes en el Canadá, por Sexo, según Tasas de Crecimiento Registradas a Mitad de Año y Quinquenales



Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2005.

## MÉXICO

***México no es sólo un importante país de origen sino que se ha convertido también en un importante país de tránsito***

- México se caracteriza principalmente por la emigración masiva de mexicanos a los Estados Unidos. Con 10,8 millones de migrantes, o el 90 por ciento de la emigración total del país, México es el principal país de origen de la población de personas nacidas en el extranjero que viven en los Estados Unidos (Oficina de Censos de los Estados Unidos, 2005). Además, uno de cada cinco inmigrantes que obtuvieron el estatuto de residencia permanente en los Estados Unidos en 2002 era mexicano (Grieco, 2003).
- Los inmigrantes no representan un gran porcentaje de la población de México. En 2005, el porcentaje de la población de México nacida en el extranjero era de alrededor del 0,6 por ciento, ó 644.361 (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2005). De esas personas, la mayoría (el 69 por ciento en 2000) era de los Estados Unidos (Castillo, 2006). Al parecer, muchos son hijos de migrantes mexicanos, nacidos en los Estados Unidos, o de mexicanos residentes en las zonas fronterizas; sin embargo, un creciente número de ciudadanos estadounidenses de edad avanzada se establecen en México después de su jubilación. En 2000, el censo llevado a cabo en México reveló que había 28.247 ciudadanos estadounidenses de edad avanzada en México, es decir, un aumento del 17,3 por ciento con respecto a 1990 (MPI, 2006). También hay trabajadores temporales de América Central, por ejemplo de Guatemala, que generalmente trabajan en las zonas fronterizas en sectores como la agricultura, la construcción y el servicio doméstico.
- En los dos últimos decenios o algo así, México se ha convertido en un importante país de tránsito, especialmente para los migrantes centroamericanos. En 2006, más de 270.000

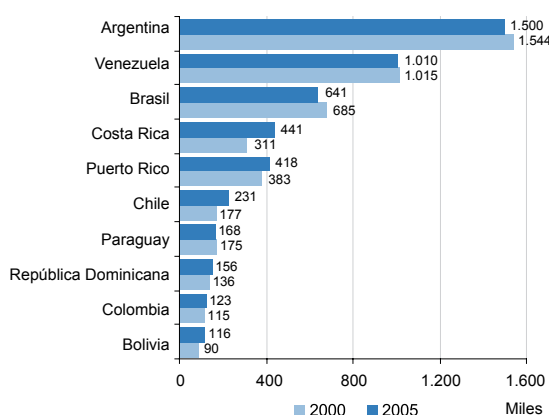
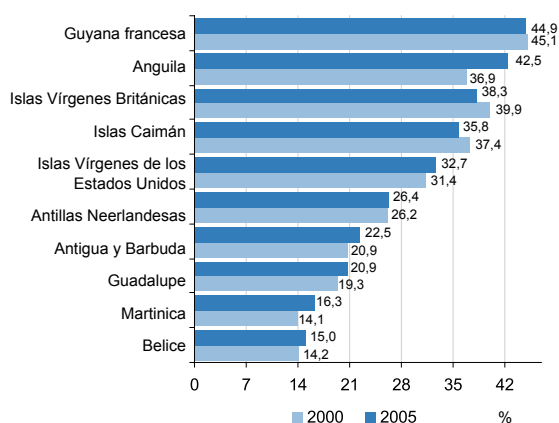
migrantes de América Central entraron en México a través de su frontera del sur intentando llegar a los Estados Unidos. Unos 216.000 fueron detenidos y devueltos a sus países de origen. Un número más reducido de migrantes de tránsito provienen de América del Sur (principalmente del Ecuador y el Brasil), China, Cuba, otros países del Caribe y África (aproximadamente 3.000 de todas las nacionalidades) (CONAPO, 2006).

## AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE<sup>3</sup>

- La Argentina, donde había 1,5 millones de migrantes en 2005, es el principal país de destino en América Latina y el Caribe, seguido de Venezuela (un millón) y el Brasil (641.000) (véase el Gráfico 4). Esos países siguen siendo los tres primeros países de destino de la subregión a pesar de una disminución del contingente de migrantes en relación con 2000. Costa Rica, que ocupaba el cuarto lugar como país de destino en 2005, experimentó el mayor aumento en el contingente de migrantes (130.000) en comparación con las cifras de 2000. Los territorios dependientes o departamentos de ultramar de los países más grandes tienen las mayores cifras de inmigrantes en relación con el tamaño de su población. La Guyana Francesa ocupa el primer lugar de la lista con el 44,9 por ciento, seguida de Anguila (42,5%) y las Islas Vírgenes Británicas (38,3%) (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2005).

<sup>3</sup> La presente sección comprende 14 **países del Caribe** (Antigua y Barbuda, las Bahamas, Barbados, Cuba, Dominica, Granada, las Granadinas, Haití, Jamaica, la República Dominicana, San Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y Trinidad y Tabago); siete **países de América Central** (Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá); 12 **países de América del Sur** (la Argentina, el Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, el Ecuador, Guyana, el Paraguay, el Perú, Suriname, el Uruguay y Venezuela), y 10 **territorios dependientes o departamentos de ultramar** (Anguila, las Antillas Neerlandesas, las Islas Caimán, las Islas Vírgenes Británicas, las Islas Vírgenes de los Estados Unidos, las Islas Turcas y Caicos, Guadalupe, la Guyana Francesa, Martinica y Puerto Rico).



**Gráfico 4:****Contingente de Migrantes en América Latina y el Caribe, los Diez Principales Países de destino, 2000 y 2005****Parte A: Número total de migrantes****Parte B: Como porcentaje del total de la población**

**Fuente:** Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2005.

**los Estados Unidos siguen albergando al mayor número de migrantes de América Latina y el Caribe ...**

- Según informaciones de la División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el número de migrantes

de América Latina y el Caribe aumentó considerablemente, pasando de un total estimado de 21 millones en 2000 a 25 millones en 2005,<sup>4</sup> representando en 2005 el 4 por ciento de la población de sus países de origen (CEPAL, 2006a). En relación con los aproximadamente 191 millones de migrantes internacionales en el mundo en 2005 (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2005), esta subregión representa más del 13 por ciento del total de migrantes internacionales en el mundo. En 2001, la mitad de esos migrantes residía en las Américas (el 70 por ciento en los Estados Unidos y el 30 por ciento en América Latina y el Caribe) y la otra mitad en distintas partes del mundo.

**... y sin embargo la corriente de migrantes de América Latina y el Caribe hacia Europa ha aumentado en los últimos 15 años**

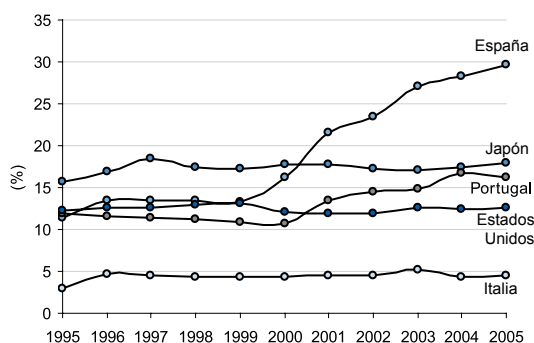
- En términos geográficos, los destinos de los migrantes de América Latina y el Caribe se han ampliado y diversificado. Debido a los factores de empuje, la demanda de trabajadores especializados y el surgimiento de redes sociales, las corrientes de migrantes de América Latina y el Caribe hacia Europa (particularmente hacia España, Portugal e Italia), así como hacia el Japón y el Canadá, aumentó durante el período 1990-2005 (CEPAL, 2006a). De conformidad con estimaciones de la CEPAL, alrededor de tres millones de personas de América Latina y el Caribe viven fuera de la subregión en otros países distintos de los Estados Unidos. En el Gráfico 5 se indica la evolución de la migración de América Latina y el Caribe como

<sup>4</sup> Las cifras correspondientes a 2000 y 2005 sobre el número total de migrantes de América Latina y el Caribe incluyen el número de migrantes de México, que representan casi la mitad de los ciudadanos de América Latina y el Caribe que viven fuera de su país de origen. La importancia de la inclusión de México como parte de la migración de América Latina es que, en términos de características de la migración (razones de la migración, condiciones de migración, condiciones de vida en los países de acogida, etc.), los migrantes mexicanos tienen mayores similitudes con el resto de los ciudadanos de América Latina y el Caribe que viven fuera de sus países de origen que con los ciudadanos de los Estados Unidos y el Canadá que viven fuera de sus países de origen.

porcentaje de la inmigración total en algunos de los principales países de destino.

**Gráfico 5:**

**Volumen de Migrantes de América Latina y el Caribe como Porcentaje de la Migración Total, por Destino Principal, 1995-2005**



**Fuente:** OCDE, *Contingentes de población extranjera por nacionalidad y contingentes de población nacida en el extranjero por país de origen, base de datos en línea.*

- Los modelos migratorios en evolución que afectan a América Latina y el Caribe son de tipo complejo. Sin embargo, algunas de las principales tendencias que se aprecian en la subregión son resultado de situaciones de crisis económicas u ocasionadas por desastres naturales, el cambio económico y político gradual, la feminización de las corrientes migratorias y la diversificación de los países de destino de los migrantes latinoamericanos (O'Neil et al., 2005).

**La importancia de las situaciones de crisis y del cambio económico con respecto a las tendencias migratorias**

- Las tendencias en la emigración de América Latina y el Caribe pueden atribuirse claramente, en ocasiones, a determinadas situaciones de crisis, pero las corrientes generadas por los cambios económicos y culturales generales son más difíciles de determinar. Los desastres naturales

y los conflictos son las causas de migración más evidentes, especialmente en América Central, donde los desastres naturales han contribuido a mantener las corrientes de emigración, inicialmente originadas por la violencia política hace dos o tres decenios. Esa migración ocurre por lo común entre países vecinos muy cercanos, como en el caso de Costa Rica, que tenía 296.461 migrantes en 2000; el 75 por ciento de esos migrantes provenían de Nicaragua. Pero también puede darse en el plano subregional, como en el caso de Panamá, donde la mayoría de los migrantes provienen de América del Sur (especialmente de Colombia, país de origen del 26 por ciento del contingente total de migrantes en 2000) y el Caribe (O'Neil et al., 2005).

- Las crisis económicas han desempeñado un papel muy importante en la migración en América Latina, creando nuevas tendencias migratorias en algunos países e inclusive modificando los patrones migratorios en otros. En la Argentina, la crisis económica de 2001 ocasionó una espectacular modificación de las corrientes migratorias. Tras haber sido un imán para los migrantes en el decenio de 1990, la Argentina experimentó un éxodo de 255.000 personas entre 2001 y 2003, casi seis veces la cifra registrada durante el período 1993-2000. La emigración de la Argentina fue disminuyendo a medida que el país empezó a recuperarse de la crisis (O'Neil et al., 2005).
- En otros dos países, Venezuela y el Brasil, se aprecian tendencias migratorias en evolución debido al cambio de las circunstancias económicas. Venezuela, un destino neto de los trabajadores migrantes de otros países de la subregión y de Europa Meridional desde el auge del petróleo hace 50 años, ha estado registrando algunas corrientes migratorias de salida, especialmente hacia los Estados Unidos y España. En cuanto al Brasil, el número de brasileños en los Estados Unidos y en Portugal ha estado en aumento, hasta alcanzar la cifra de 356.000 en 2005 (Oficina de Censos de los

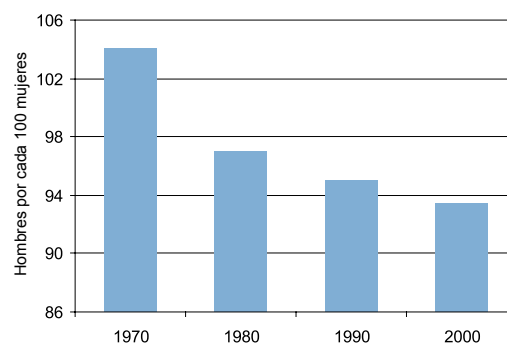
Estados Unidos, 2005) y 70.400 en 2005 (OCDE, base de datos en línea, 2007), respectivamente. Además, los brasileños, que totalizaban 302.100 en 2005, eran el tercer grupo extranjero más importante en el Japón (OCDE, base de datos en línea, 2007).

- El Ecuador es otro ejemplo de la importancia de las crisis económicas para las tendencias migratorias en América Latina, y también del surgimiento de nuevos patrones migratorios en la subregión. Tras la crisis que se inició en 1998, 550.000 ecuatorianos abandonaron el país (O'Neil et al, 2005). El caso del Ecuador demuestra dos interesantes transformaciones en el ámbito de la emigración que pueden observarse también en otros países de América Latina. En primer lugar, España es ahora el principal país de destino de los migrantes ecuatorianos, habiendo recibido una media anual de 69.453 ecuatorianos entre 2000 y 2004, en comparación con menos de 1.000 migrantes por año con anterioridad a la crisis de 1998, sustituyendo a los Estados Unidos como principal destino (OCDE, base de datos en línea, 2007). Otros países en los cuales los patrones migratorios se han alejado de los Estados Unidos como destino principal son la Argentina, Bolivia, el Perú y Venezuela.
- La segunda importante y nueva tendencia observada en el Ecuador, y que podría extenderse en el resto de América Latina, es la creciente importancia de la mujer en la migración intrarregional. De conformidad con estimaciones de la CEPAL, en el continente americano en su conjunto se registró un cambio de sustitución de la migración predominantemente femenina en los decenios de 1970 y 1980 por la migración predominantemente masculina de allí en adelante (González y Sánchez, 2002). Sin embargo, si se limita el análisis a la migración transfronteriza entre los países de América Latina, se aprecia un notable aumento del número de mujeres en relación con la emigración total. El Gráfico 6 indica

la tendencia en el equilibrio de género entre los migrantes internacionales en América Latina entre 1970 y 2000. América Latina registra el mayor porcentaje de mujeres entre los migrantes internacionales en los países en desarrollo (CEPAL, 2006a). La migración de la mujer en América Latina y el Caribe se ha caracterizado también por la mayor participación de ésta en el mercado laboral, lo que confirma el aumento de la feminización de la migración en esa subregión. Además, de conformidad con el Instituto Internacional de Investigación y Capacitación para la Promoción de la Mujer de las Naciones Unidas (INSTRAW), el 54 por ciento de los migrantes latinoamericanos son mujeres, y la mayor parte de sus remesas (el 30 por ciento de sus ingresos, en comparación con el 10 por ciento en el caso de los hombres) se utiliza para fines de educación, atención de la salud, y pequeños negocios que benefician a sus familiares. La cuantía de dinero que las mujeres migrantes envían a sus hogares representa más de la mitad del total de la transferencia de remesas (LP, 2007).

**Gráfico 6:**

**Equilibrio entre los Géneros en el Contingente de Migración Intrarregional de América Latina y el Caribe, 1970-2000**



Fuente: ECLAC, 2006a.

## ALGUNAS CUESTIONES DE INTERÉS EN EL ÁMBITO DE LA GESTIÓN DE LA MIGRACIÓN EN LAS AMÉRICAS

### *La migración irregular en la región es sustancial y está en aumento*

- En las Américas, como en muchas otras partes del mundo, la migración irregular es sustancial y está en aumento (véase también el Capítulo 8). En los Estados Unidos, por ejemplo, aunque el problema de la migración irregular se deja sentir desde hace mucho tiempo, el aumento constante de las cifras en el último decenio ha hecho que el tema ocupe un lugar primordial en el programa nacional. De conformidad con la OCDE (2006), se estima que la inmigración irregular neta en los Estados Unidos representa unas 500.000 personas por año, es decir, entre el 0,15 y el 0,20 por ciento del total anual de la población. El *Pew Hispanic Center* (Passel, 2006) estima que el contingente de migrantes en situación irregular fluctuaba entre 11,5 y 12 millones de personas en marzo de 2006, y considera que la mayoría de los migrantes en situación irregular empezaron a llegar a partir de 1990. Esas cifras concuerdan, en términos generales, con las estimaciones del Departamento de Seguridad Interna de los Estados Unidos, que señala que el volumen de la corriente de migración irregular aumentó de 120.000 por año en el decenio de 1980 a 440.000 por año durante el período 1990-1994, y a 650.000 por año durante el período 1995-1999, hasta alcanzar la cifra de 850.000 migrantes anuales en el período 2000-2005 (Passel, 2006). México es el principal país de origen y de tránsito de la migración irregular a los Estados Unidos (más de 450.000 al año). Esa corriente es más pronunciada desde el decenio de 1990, a pesar de que México ha intensificado sus medidas de control de la migración. Según datos del Instituto Nacional de Migración de México, correspondientes a 2005, el número de detenciones y deportaciones de migrantes en

situación irregular aumentó de 215.695 en 2004 a 240.269 en 2005, pero disminuyó a 167.437 en los primeros 10 meses de 2006.

- Durante los últimos 10 años, América del Sur se ha caracterizado por una intensa migración de salida hacia América del Norte y Europa, mientras que los desplazamientos intrarregionales tradicionales han disminuido. Los países de origen más importantes de la migración irregular a Europa son el Ecuador y el Perú, pero también países de destino tradicionales como la Argentina y el Brasil. En España, por ejemplo, en 2003, la mayoría de los migrantes en situación irregular eran de América Latina (siendo los tres principales países de origen el Ecuador con un 20 por ciento, Colombia con un 8 por ciento y Bolivia con un 7 por ciento). Lo mismo puede decirse de Portugal, donde el 6 por ciento de los migrantes en situación irregular provenía del Brasil en 2004 (Kostova Karaboytcheva, 2006).

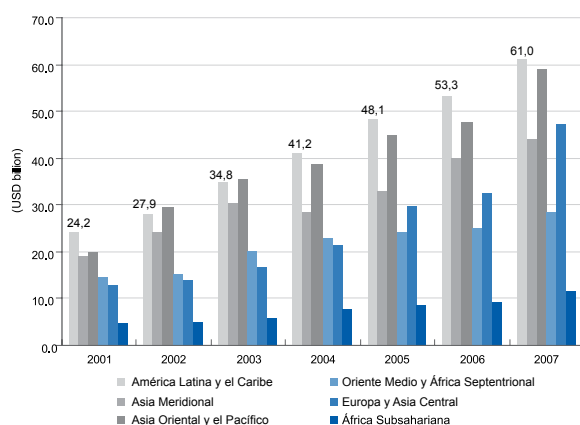
### *Las remesas están en aumento en la región y desempeñan una función central en el desarrollo económico*

- Una importante cuestión emergente en el ámbito de la migración en las Américas es la función cada vez más crucial de las remesas en el desarrollo económico. Según el Banco Mundial (2008), en 2007 los países de América Latina y el Caribe recibieron 60.700 millones de dólares en remesas, es decir, más del 16 por ciento por encima de la cifra correspondiente a 2006, y esta subregión recibió el 24,14 por ciento del total de las remesas enviadas a los países en desarrollo en 2007 (Banco Mundial, 2008) (véase el Gráfico 7). Además, el Banco Interamericano de Desarrollo (2003) estima que las verdaderas repercusiones de las remesas en las economías locales podrían aumentar en un factor de tres a través de sus efectos multiplicadores. En el plano nacional, el país con la mayor entrada de remesas en la región es México (41 por ciento del total) (Banco Mundial,

2008), que según las estimaciones recibió 25.100 millones de dólares en 2007, situándose como el tercer beneficiario más importante de remesas del mundo, después de la India y China, y seguido de Filipinas. Además, en 2006, las remesas de siete países de la región representaban más del 10 por ciento del PIB (Banco Mundial, 2008): Honduras (25,6%), Guyana (24,3%), Haití (21,6%), Jamaica (18,5%), El Salvador (18,2%), Nicaragua (12,2%) y Guatemala (10,3%) (Banco Mundial, 2008).

### Gráfico 7:

#### Remesas de los Trabajadores hacia los Países en Desarrollo, 2001-2007



**Nota:** Remesas de los trabajadores, indemnizaciones de los empleados y transferencias de migrantes.

**Fuente:** Banco Mundial (2008), sobre la base del Anuario de Estadísticas de la Balanza de Pagos de 2007 del Fondo Monetario Internacional.

#### La fuga de talento es motivo de creciente inquietud en la región

- La fuga de talento en el Caribe es ahora una cuestión de particular inquietud, dada la tasa de emigración en comparación con la reserva de personas altamente calificadas. Aunque en América del Sur y México la fuga de talento representa el 10 y el 5 por ciento de la población con estudios universitarios y secundarios, respectivamente, en el caso de los países del

Caribe casi una tercera parte de los ciudadanos con instrucción universitaria y secundaria viven en los Estados Unidos (Lowell y Suro, 2002). Jamaica y Haití tienen algunas de las tasas de emigración de personas altamente calificadas más elevadas del mundo, con dos tercios de sus graduados universitarios que viven en el extranjero (O'Neil et al., 2005). Aún cuando se considere que la emigración de las personas altamente calificadas tiene algunos efectos beneficiosos directos para los países de origen, Beine et al. (2002) sostienen que en el caso de Jamaica y Haití, la situación de mayor pobreza es indiscutible.

#### Los movimientos de refugiados y desplazados ya no son un motivo de preocupación tan grande como hace dos decenios

- Por último, los movimientos de refugiados y desplazados en América Latina y el Caribe, aunque siguen siendo de gran importancia, ya no son motivo de tanta preocupación como en los dos decenios anteriores. El número de refugiados que sale de la subregión ha descendido notablemente, en comparación con los decenios de 1980 y 1990. De conformidad con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), a fines de 2005 había 2,51 millones de "personas que son motivo de preocupación" de América Latina y el Caribe, frente a 8,86 millones en Asia, 5,17 en África, 3,68 millones en Europa, 716.806 en América del Norte y 82.492 en Oceanía (ACNUR, 2006). Sin embargo, el número estimado de desplazados en algunos países latinoamericanos es considerable. Por ejemplo, según datos de una fuente fiable, en 2007 había entre 2,39 y 4 millones de desplazados internos en Colombia, la segunda cifra más alta de desplazados internos del mundo después de la que corresponde al Sudán (IDMC, 2008). Por otro lado, más de 400.000 colombianos tienen el estatuto de refugiado en la región y en los Estados Unidos (O'Neil et al., 2005), y el número de

solicitudes de asilo presentadas por colombianos en el Ecuador aumentó de 36 en 1999 a 11.388 en 2003, totalizando 37.143 solicitudes en el período 2000-2005 (ACNUR, 2006). Esta tendencia es un importante desafío, no sólo para Colombia, sino también para todos los países de acogida de la región.

***El acceso de los migrantes y de las poblaciones móviles a la atención de la salud es una cuestión de gran importancia***

- En las Américas, y en otras regiones, se considera que el acceso rápido y adecuado de los migrantes y de las poblaciones móviles a servicios de prevención, atención y tratamiento del VIH, es un elemento fundamental para luchar contra el virus, y se han puesto en marcha una serie de intervenciones en la región con esos fines (véase el Recuadro Reg. 1).

### **Recuadro Reg. 1**

#### **Acceso Universal a la Prevención, Atención y Tratamiento del VIH: Los Migrantes y las Poblaciones Móviles como Destinatarios de esos Servicios en las Américas**

Numerosos factores socioeconómicos y psicológicos que son un acicate para la migración, como la pobreza, el desempleo, la inestabilidad política y los conflictos, guardan también una estrecha relación con la proliferación de las infecciones por el virus del VIH, ya que su difusión recorre las vías rurales-urbanas de los países y las subsiguientes rutas de la migración de retorno a las zonas y comunidades de origen. A escala mundial, la propagación del VIH suele asociarse a la corriente de personas que huyen de situaciones de conflicto armado y disturbios civiles, pero también al aumento del turismo internacional, los viajes por negocios y actividades comerciales, además de que el aumento de las actividades delictivas internacionales, como el contrabando y la trata de personas, es ahora también un importante factor de la propagación de la enfermedad. En el país de destino, los migrantes pueden ser considerados como posibles fuentes de infecciones por el virus del VIH, y ellos mismos enfrentan importantes obstáculos para el acceso a los servicios de salud y asesoramiento sobre prevención o atención médica y apoyo para vivir con el VIH; en general no pueden obtener el estatuto de residencia permanente si los exámenes de salud obligatorios revelan que son portadores del virus.

Jóvenes, solitarios y aislados, los migrantes adultos viven y trabajan lejos de sus hogares, provienen de entornos desfavorecidos en términos sociales y económicos, con poco o ningún conocimiento del idioma local, generalmente sin documentos y particularmente vulnerables a la infección por el virus del VIH, situación que se complica aún más por la explotación en el trabajo, la falta de acceso a los servicios sociales y de salud y la gran diversidad de parejas sexuales, con inclusión de actividad homosexual y prostitución, así como consumo excesivo de bebidas alcohólicas, uso indebido de estupefacientes y conducta de riesgo en situaciones de estrés (Hirsch et al., 2002; Organista y Kibo, 2005). Algunos estudios han demostrado que en la frontera entre México y Guatemala, el 70 por ciento de los conductores de camiones (traileros), que son casados o tienen una relación estable, no utilizan condones para su propia protección y la de sus parejas, pese a que el 40 por ciento mantiene relaciones sexuales extramaritales, incluido el trato de mujeres que se dedican a la prostitución (Bronfman-Pertzovsky y Leyva, 2000). Las mujeres trabajadoras migrantes son especialmente vulnerables al abuso, incluidos la trata de personas, el trabajo forzoso y la prostitución. Alrededor del 60 por ciento de las mujeres migrantes indocumentadas fueron obligadas a mantener algún tipo de relaciones sexuales durante su experiencia migratoria, como el abuso sexual, la actividad sexual forzosa o el mantenimiento de relaciones con distintos hombres (Aguilar, 1996). Los diferentes factores y actitudes culturales con respecto a la sexualidad en el país de destino contribuyen a la vulnerabilidad de los migrantes, así como los distintos enfoques de la atención de la salud y la práctica médica, sumados al desconocimiento de los procedimientos jurídicos y administrativos.

En las Américas, un importante factor de riesgo de la transmisión del VIH es la actividad sexual sin protección entre hombres, aunque la transmisión heterosexual del VIH también se ha convertido en un grave problema para las esposas y



parejas de los migrantes que retornan. En el Caribe, la gran prevalencia del VIH refleja el elevado nivel de movilidad de la población y representa un grave problema para el control de la epidemia (Borland et al., 2004).

Es común que las necesidades en materia de salud de los trabajadores migrantes estén desatendidas y que su acceso a los servicios de salud esté afectado por su condición de migrante. Algunos de los obstáculos del ámbito de la salud que con mayor frecuencia mencionan los migrantes latinoamericanos en los Estados Unidos son la situación de irregularidad y el temor a la deportación (Brown et al., 2002; Cunningham, et al., 2000), la insuficiencia de los medios económicos, la falta de seguro de salud y de la posibilidad de atender a necesidades básicas (por ejemplo, vivienda, alimentos y transporte) así como factores relativos a idioma, cultura y estigma (Solorio, et al., 2004). De conformidad con un informe de 2006 del Departamento de Salud de la Ciudad de Nueva York, los adultos nacidos en el extranjero, con ingresos bajos, tienen menos probabilidades de acceso al plan de seguros Medicaid que los nacidos en los Estados Unidos (el 29 por ciento y el 42 por ciento, respectivamente), y los adultos nacidos en el extranjero, menores de 65 años, que sólo hablan español tienen casi el doble de dificultades para recibir atención médica cuando la necesitan que las personas que hablan inglés (el 15 por ciento y el 8 por ciento, respectivamente). También es menos probable que utilicen medidas preventivas, y las posibilidades de que los migrantes de bajos ingresos de Nueva York se hayan sometido a exámenes de detección del virus del VIH durante el año anterior son muy escasas (Kim et al., 2006).

Debido a la mayor vulnerabilidad a la infección por el virus del VIH de los migrantes y otras poblaciones móviles, se ha iniciado una serie de iniciativas al respecto en toda la región. Así, desde 2001, el proyecto sobre el VIH/SIDA para poblaciones móviles de América Central, México y los Estados Unidos, ejecutado bajo los auspicios del Instituto Nacional de Salud Pública de México y el proyecto IMPSIDA<sup>1</sup> de las Naciones Unidas, desarrollan sus actividades en 11 cruces transfronterizos en toda Mesoamérica, aplicando iniciativas de educación, distribuyendo condones gratuitamente y prestando servicios de examen y asesoramiento sobre el VIH (Bronfman-Pertzovsky y Leyva, 2000). También se puso en marcha este tipo de iniciativas en El Salvador, concretamente, en el cruce fronterizo de San Cristóbal, ofreciendo información sobre medios de prevención a las poblaciones móviles, así como folletos, carteles y otros medios para sensibilizar a la población y la información sobre el VIH y el SIDA entre las poblaciones móviles (Bortman et al., 2006).

Otro ejemplo de práctica eficaz en la región es la Ley Nacional de SIDA de 1990 de la Argentina, que garantiza el pleno acceso a la atención de la salud y el tratamiento, independientemente del estatuto del migrante (Art. 8)<sup>2</sup>, y diversos programas, servicios y orientaciones que se ofrecen y aplican en respuesta a ese mandato político (Vásquez et al., 2005).

Entre los ejemplos positivos de ejercicios de prevención entre las poblaciones con alto grado de movilidad figura un programa innovador en el Brasil, destinado a los camioneros. Mientras aguardan a que se completen los procedimientos de despacho de aduana en la frontera entre el Brasil, la Argentina y el Paraguay, dos educadores les entregan material educativo y los invitan a ingresar en un vehículo en el que se ofrecen servicios de salud, incluidos exámenes y asesoramiento en relación con el VIH y la sífilis, así como tratamiento de síndromes de infecciones de transmisión sexual. También, se les hace un control de la presión arterial y un examen de detección de diabetes y se les pide que regresen a una visita de control dos semanas después. Antes de poner en marcha el programa se efectuaron entrevistas con una muestra aleatoria de 1.775 camioneros, y con otros 2.408 unos dieciocho meses después. De los camioneros entrevistados durante el período posterior a la intervención, la mitad había participado en el programa, una tercera parte de ellos había participado en los exámenes y asesoramiento sobre el VIH y sólo alrededor del 13 por ciento no tenía conocimiento del proyecto. Unos 2.000 camioneros participaron en las actividades de asesoramiento sobre el VIH y la sífilis anteriores a los exámenes. De los 1.795 a quienes se realizaron análisis de sangre, el 83 por ciento regresó para participar en el asesoramiento posterior a los exámenes y los resultados. Sólo el 0,3 por ciento arrojó resultados positivos en relación con el VIH, y el 4,7 por ciento en relación con la sífilis.

Sin embargo, los ejemplos de iniciativas que dan buenos resultados son escasos y poco frecuentes, y no hay servicios de gran escala en materia de exámenes, prevención, atención y tratamiento del VIH/SIDA, ni información sistemática y fiable para las poblaciones móviles, en particular para los migrantes en situación irregular, sobre la forma de tener acceso a los servicios o, en el mejor de los casos, la situación al respecto es muy desigual en el Caribe, América Latina y América del Norte. Con el fin de luchar contra la propagación del VIH/SIDA, los gobiernos y los encargados de la formulación de



políticas deberán dedicar mayor atención y recursos a las cuestiones en juego y procurar establecer el acceso universal a la prevención, la atención y el tratamiento de las poblaciones móviles y difíciles de alcanzar, como los migrantes. Para que esos servicios sean eficaces es necesario superar el aislamiento social y el estigma que con frecuencia sufren los migrantes, conocer y comprender mejor sus redes sociales, las relaciones y la dinámica entre ellas, sin limitarse a la simple distribución de condones y la realización de programas y exámenes del VIH/SIDA.

A fines de 2008, la Oficina de la OIM en Washington y la unidad sobre el VIH y las enfermedades de transmisión sexual de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), publicaron una investigación sobre el acceso de los migrantes a los servicios de salud en el Caribe, prestando especial atención al VIH, como medida de seguimiento de un estudio básico de evaluación de las poblaciones móviles, llevado a cabo en 2004 (Borland et al., 2004).<sup>3</sup>

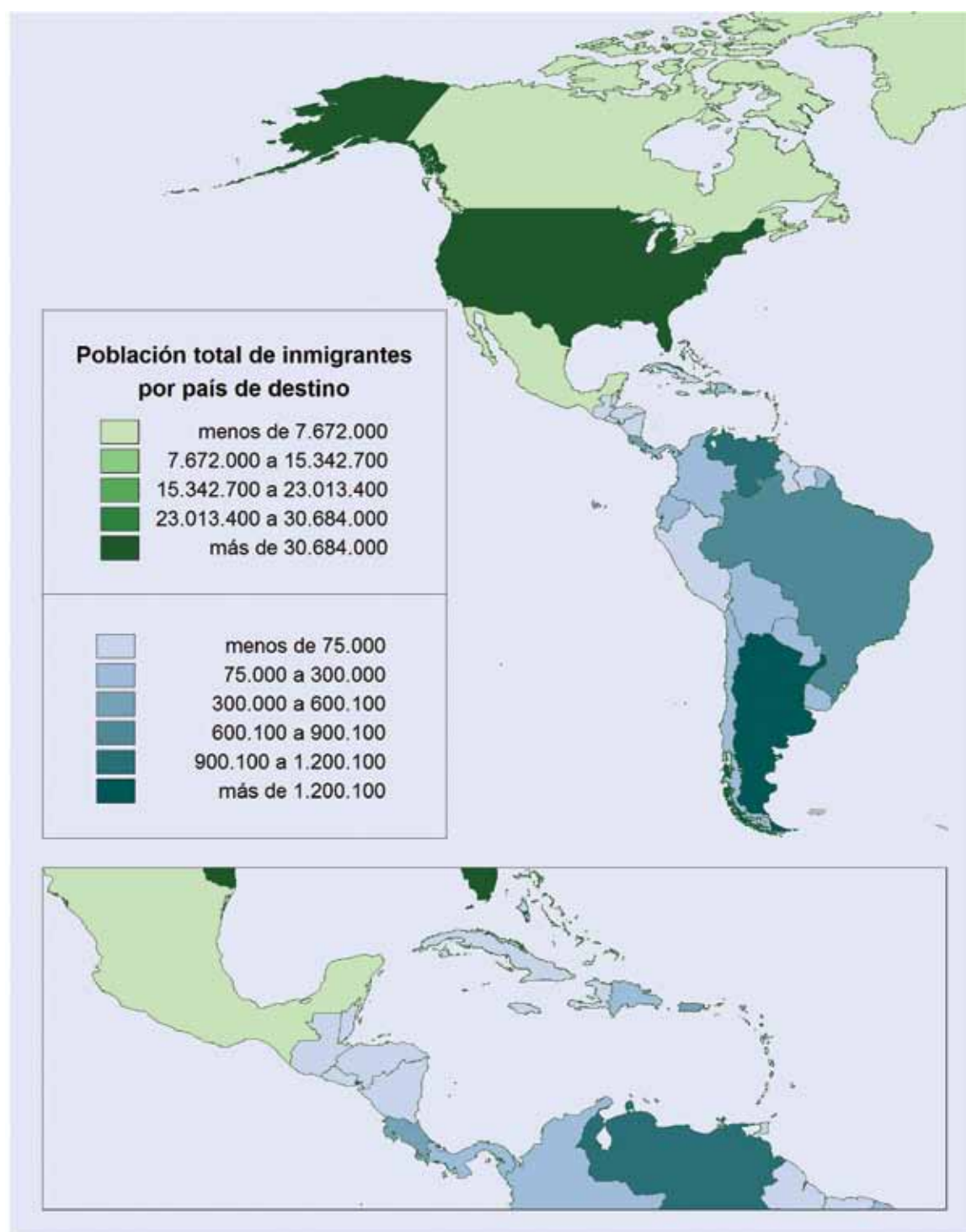
**Notas:**

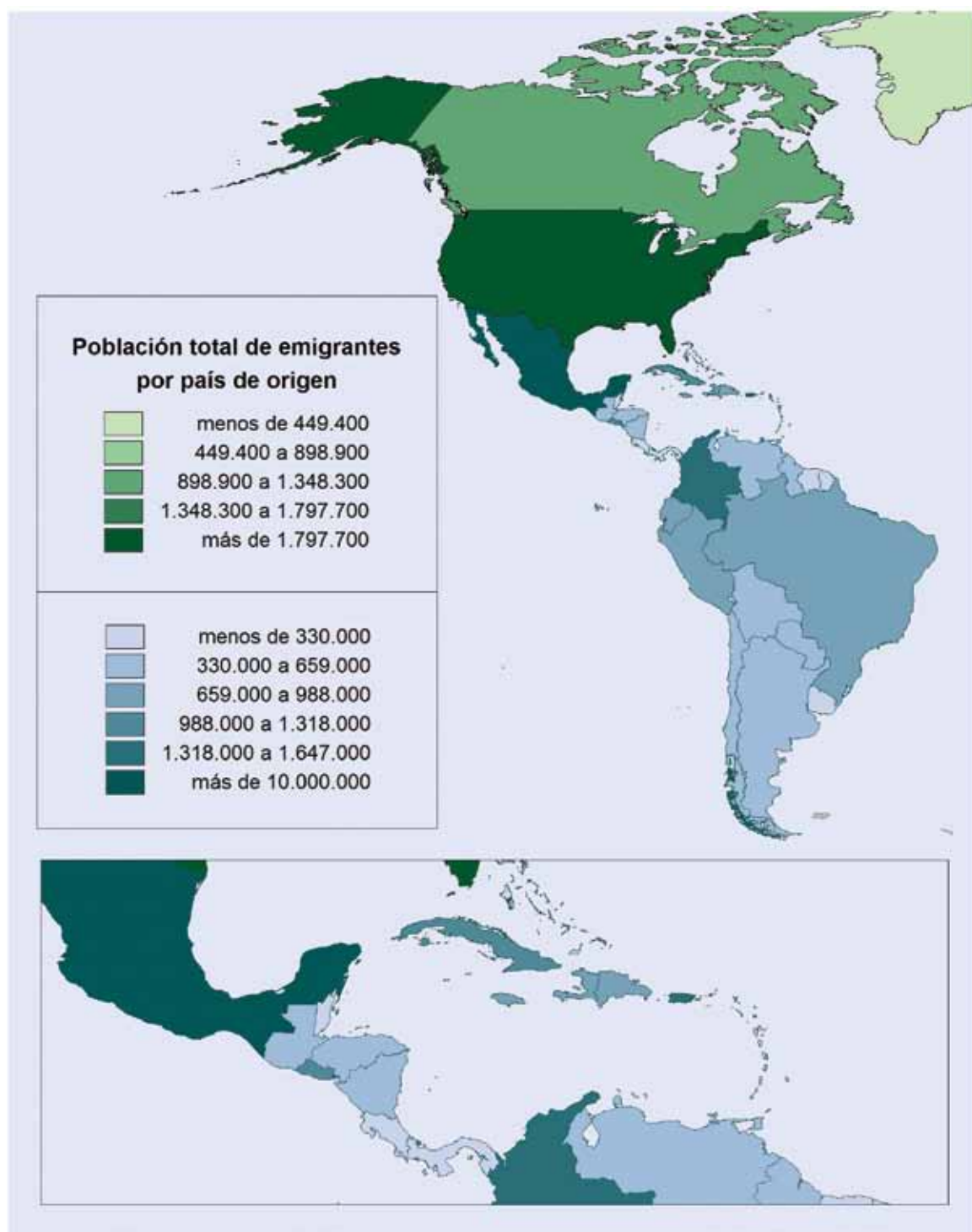
<sup>1</sup> Iniciativa Mesoamericana para Prevenir la Expansión del VIH-SIDA.

<sup>2</sup> Argentina, Ley Nacional de SIDA No. 23.798, República Argentina, Buenos Aires, 16 de agosto de 1990.

<sup>3</sup> *VIH/SIDA in the Caribbean* (por publicarse próximamente). Sobre la base de una comparación entre cinco países (las Bahamas, Guyana, Haití, la República Dominicana y Trinidad y Tabago), el estudio abarca las distintas facetas de la relación entre el VIH/SIDA y la migración en la región. Incluye un análisis de los factores de la vulnerabilidad en el proceso migratorio, la dinámica y las repercusiones de la migración en la salud de los trabajadores y las respuestas jurídicas y políticas al fenómeno.

**Fuente:** *Unidad de Infección por el VIH/SIDA, OPS, Washington, D.C.*





## REFERENCIAS

### Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)

- 2006 *Anuario Estadístico, 2005*, ACNUR, Ginebra, <http://www.unhcr.org/statistics/STATISTICS/464478a72.html>.

### Banco Mundial

- 2006 *Global Economic Prospects 2006: Economic Implications of Remittances and Migration*, Banco Mundial, Washington, D.C., <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/GEPEXT/EXTGEP2006/0,,contentMDK:20709766~menuPK:1026823~pagePK:64167689~piPK:64167673~theSitePK:1026804,00.html>.
- 2008 *Revisions to Remittance Trends 2007*, julio, Banco Mundial, Washington, D.C., <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS0,,contentMDK:21121930~menuPK:3145470~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:476883,00.html>.

### Castillo, M.A.

- 2006 "Mexico: Caught Between the United States and Central America", *Migration Information Source*, abril, Migration Policy Institute (MPI), Washington, D.C., <http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=389>.

### Centro de Vigilancia de los Desplazados Internos (IDMC) del Consejo Noruego para los Refugiados

- 2008 *Internal Displacement: Global Overview of Trends and Developments in 2007*, abril, IDMC, Ginebra, [http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/BD8316FAB5984142C125742E0033180B/\\$file/IDMC\\_Internal\\_Displacement\\_Global\\_Overview\\_2007.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/BD8316FAB5984142C125742E0033180B/$file/IDMC_Internal_Displacement_Global_Overview_2007.pdf).

### Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

- 2006a *La Migración internacional en América Latina y el Caribe*, Observatorio Demográfico para América Latina y el Caribe, abril, Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile.

- 2006b *Migración internacional, derechos humanos y desarrollo en América Latina y el Caribe*, 31º período de sesiones de la CEPAL, Montevideo, 20 a 24 de marzo, Doc. LC/G.2303 (SES.31/11), [http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/24024/DGI-2303\(SES.31-11\)-Migration-web.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/24024/DGI-2303(SES.31-11)-Migration-web.pdf).

### Consejo Nacional de Población (CONAPO)

- 2002 *Dinámica reciente de las migraciones en América*, Año 6, núm. 18/2002/.
- 2006 *Ajustes al Censo Nacional de Población de 2005*. Tomado del Informe presidencial del 1º de septiembre de 2006.

### Cooper, B. y E. Grieco

- 2004 "The Foreign Born from Canada in the United States", *Migration Information Source*, agosto, MPI, Washington, D.C., <http://www.migrationinformation.org/USFocus/display.cfm?ID=244>

### Fajnzylber, P. y H. López

- 2006 *Close to Home: The Development Impact of Remittances in Latin America*, Banco Mundial, Washington, D.C., <http://siteresources.worldbank.org/INTLACOFFICEOFCE/Resourses/ClosetoHome.pdf>.

### García, M.C.

- 2006 "Canada: A Northern Refuge for Central Americans", *Migration Information Source*, abril, MPI, Washington, D.C., <http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=390>.

### González Alvarado, I. y H. Sánchez

- 2002 "Migration in Latin America and the Caribbean: A view from the ICFTU/ORIT", *Labour Education Online*, 4:129 (Migrant Workers), 101-108, <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/actrav/publ/129/19.pdf>.

### Grieco, E.

- 2003 "The Foreign Born from Mexico in the United States", *Migration Information Source*, abril, MPI, Washington, D.C., <http://www.migrationinformation.org/USFocus/display.cfm?ID=163>.

# **Instituto Nacional de Migración**

- 2006 Estadísticas del Instituto Nacional de Migración: "Extranjeros asegurados en la EMDF según continente de procedencia, año y sexo, 2005", Centro de Estudios Migratorios del INM, México.

# **Kostova Karaboytcheva, M.**

- 2006 "Una Evaluación del Último Proceso de Regularización de Trabajadores Extranjeros en España: Un Año Después", (febrero a mayo de 2005), documento de trabajo No. 15, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/252.asp>.

# **Latinamerica Press (LP)**

- 2007 <http://www.latinamericapress.org/index.asp#> (consultado el 13 de agosto).

# **Lowell, B.L. y R. Suro**

- 2002 *The Improving Educational Profile of Latino Immigrants*, Informe del Pew Hispanic Center, 4 de diciembre, Washington, D.C., <http://pewhispanic.org/files/reports/14.pdf>.

# **Migration Policy Institute (MPI)**

- 2002 *Building the New American Community: Newcomer Integration and Inclusion Experiences in Non-Traditional Gateway Cities*, Washington, D.C.
- Fact Sheet on the Foreign Born: The United States*, MPI Data Hub, información en línea, febrero, Washington, D.C., <http://www.migrationinformation.org/DataHub/state.cfm?ID=US>.
- 2006 *America's Emigrants: US Retirement Migration to Mexico and Panama*, MPI, Washington, D.C., [http://www.migrationpolicy.org/pubs/americas\\_emigrants.pdf](http://www.migrationpolicy.org/pubs/americas_emigrants.pdf).

# **Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población**

- 2002 *International Migration Report 2002*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División de Población, Nueva York, <http://www.un.org/esa/population/publications/ittmig2002/ittmigrep2002.htm>.

- 2005 *Trends in Total Migrant Stock: The 2005 Revision*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División de Población, Nueva York, <http://esa.un.org/migration/index.asp?panel=1>.

# **Oficina de Censos de los Estados Unidos**

- 2006 *Urban Institute tabulations from public-use files from the Current Population Survey*, suplemento de marzo, 1995 a 2005.

# **O'Neil, K., K. Hamilton y D. Papademetriou**

- 2005 "La migración en las Américas", documento elaborado para el Programa de Investigación y Análisis de Políticas de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, septiembre, Ginebra, <http://www.gcim.org/attachements/RS1.pdf>.

# **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)**

- 2006 *International Migration Outlook*, SOPEMI 2006 Edition, OCDE, París.

# **Passel, J.S.**

- 2006 *Changing Dynamics and Characteristics of Immigration to the United States*, junio, Pew Hispanic Center, Washington, D.C.

# **Ratha, D. y W. Shaw**

- 2007 "South-South Migration and Remittances", 19 de enero, Grupo de Estudio de las Perspectivas de Desarrollo, Banco Mundial, Washington, D.C., <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/South-SouthmigrationJan192006.pdf>.

# **Van Hook, J., F.D. Bean y J. Passel**

- 2005 "Unauthorized Migrants Living in the United States: A Mid-Decade Portrait", *Migration Information Source*, septiembre, MPI, Washington, D.C., <http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=329>.

# **Recuadro Reg. 1 - Acceso Universal a la Prevención, Atención y Tratamiento del VIH: Los Migrantes y las Poblaciones Móviles como Destinatarios de esos Servicios en las Américas**

**Aguilar, H.S.**

1996 *El VIH/SIDA en Guatemala. Una bibliografía anotada*, mimeografía, julio, Guatemala, Guatemala.

**Borland, B., L. Faas, D. Marshall, R. McLean, M. Schroen, M. Smit y T. Valerio**

2004 *HIV/AIDS and Mobile Populations in the Caribbean: A Baseline Assessment. Informe final*, junio, Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Santo Domingo, República Dominicana, [http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/main/site/published\\_docs/books/hiv\\_mobile\\_caribbean.pdf](http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/main/site/published_docs/books/hiv_mobile_caribbean.pdf).

**Bortman, M., L.B. Saenz, I. Pimenta, C. Isern, A.E. Rodríguez, M. Miranda, L. Moreira y D. Rayo**

2006 *Reducing HIV/AIDS Vulnerability in Central America: El Salvador: HIV/AIDS Situation and Response to the Epidemic*, diciembre, Latin America and the Caribbean Region and The Global HIV/AIDS Program, Banco Mundial, Washington, D.C.

**Bronfman-Pertsovsky, M. y R. Leyva**

2000 *Traileros en la frontera México-Guatemala. Impacto de una intervención informativa sobre ETS/VIH/SIDA y promoción del uso del condón*, SSA Instituto Nacional de Salud Pública.

**Brown, E.R., N. Ponce, T. Rice y S.A. Lavarreda**

2002 *The State of Health Insurance in California: Findings from the 2001 California Health Interview Survey*, junio, Universidad de California, Los Angeles (UCLA) Center for Health Policy Research, Los Angeles, <http://www.healthpolicy.ucla.edu/pubs/files/shic062002.pdf>.

**Cunningham, W.E., D.M. Mosen, L.S. Morales, R.M. Andersen, M.F. Shapiro y R.D. Hays**

2000 *"Ethnic and racial differences in long-term survival from hospitalization for HIV Infection"*, *Journal of Health Care for the Poor and Underserved*, 11(2): 163-178.

**Hirsch, J.S., J. Higgins, M.E. Bentely y C.A. Nathanson**

2002 *"The Social Construction of Sexuality: Marital Infidelity and Sexually Transmitted Diseases – HIV Risk in a Mexican Migrant Community"*, *American Journal of Public Health*, 92: 1227-1237.

**Kim, M., G. Van Wye, B. Kerker, L. Thorpe y T.R. Frieden**

2006 *The Health of Immigrants in New York City*, Informe del Departamento de Salud e Higiene Mental de la Ciudad de Nueva York, junio, Nueva York, <http://www.nyc.gov/html/doh/downloads/pdf/episrv/episrv-immigrant-report.pdf>.

**Organista, K. y A. Kubo**

2005 *"Pilot Survey of HIV Risk and Contextual Problems and Issues in Mexican/Latino Migrant Day Laborers"*, *Journal of Immigrant Health*, 7(4): 269-281.

**Solorio, M.R., J. Currier y W. Cunningham**

2004 *"HIV health care services for Mexican migrants"*, *Journal of Acquired Immune Deficiency Syndromes*, 37(Suppl. 4): S240-S251.

**Vásquez, M., G. Wald y K. Frieder**

2005 *"Guía para promotores comunitarios - Prevención del VIH/SIDA en Población Migrante*, 2ª Ed., Fundación Huésped, Buenos Aires.





## ASIA

- Desde hace tres decenios la movilidad laboral internacional es una característica de creciente importancia en la economía de Asia. El actual contingente estimado de trabajadores migrantes asiáticos en el extranjero podría ser de alrededor de 25 millones (Hugo, 2005), incluidos los que se encuentran dentro y fuera de la región de Asia.<sup>1</sup> Gran parte de esos desplazamientos no está registrada ni figura incluida en las estadísticas oficiales.
- La migración asiática es un fenómeno de carácter cada vez más intrarregional. A mediados de 2000, una cuarta parte de los 25 millones de migrantes internacionales trabajaban en Asia Oriental y Asia Sudoriental – cifra que alcanza los 7,5 millones si se incluye a los trabajadores no autorizados (Hugo, 2005).
- Entre 2000 y 2005, el número estimado de migrantes internacionales en Asia Centromeridional descendió de 15 a 13 millones, aumentando tanto en Asia Oriental (de 5,7 a 6,5 millones) como en Asia Sudoriental (de 4,7 a 5,6 millones) (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2005).
- Algunos de los países y regiones más afectados por la migración internacional se encuentran en Asia. Por ejemplo, aproximadamente el 56 por ciento del total de la población de la Región Administrativa Especial de Macao está constituido por personas nacidas en el extranjero, mientras que el porcentaje de extranjeros en la Región Administrativa Especial de Hong Kong y en Singapur alcanza casi el 43 por ciento. En Brunei, alrededor de una tercera parte de la población está integrada por extranjeros (Hugo, 2005).
- Los países y regiones de Asia pueden clasificarse, en general, de conformidad con su situación en materia de migración laboral internacional, como “principalmente de emigración” (Bangladesh, Camboya, China, Filipinas, la India, Indonesia, Lao, Myanmar, Nepal, el Pakistán, Sri Lanka y Viet Nam); “principalmente de inmigración” (Brunei, el Japón, Malasia, la Región Administrativa Especial de Hong Kong, la Región Administrativa

<sup>1</sup> A los fines de la presente Sección, Asia incluye: **Asia Oriental** (China (China continental, Hong Kong, Región Administrativa Especial de China, Macao, Región Administrativa Especial de China – de aquí en adelante Región Administrativa Especial de Hong Kong y Región Administrativa Especial de Macao, respectivamente – y Taiwán, Provincia de China), el Japón, Mongolia, la República de Corea (Corea del Sur) y la República Popular Democrática de Corea (Corea del Norte), **Asia Sudoriental** (Brunei, Camboya, Filipinas, Indonesia, Lao, Malasia, Myanmar, Singapur, Tailandia, Timor-Leste y Viet Nam); y **Asia Centromeridional** (Afganistán, Bangladesh, Bhután, la India, el Irán, las Maldivas, Nepal, el Pakistán y Sri Lanka). Los países de Asia Occidental y Asia Central se examinan en las secciones relativas al Oriente Medio y Europa, respectivamente.

Especial de Macao, la República de Corea (Corea del Sur), Singapur y Taiwán, Provincia de China), “importantes desde los puntos de vista de la inmigración y la migración” (Tailandia) (Hugo, 2005). Algunos países, como Camboya, China, Filipinas, Indonesia y Tailandia también son países de tránsito.

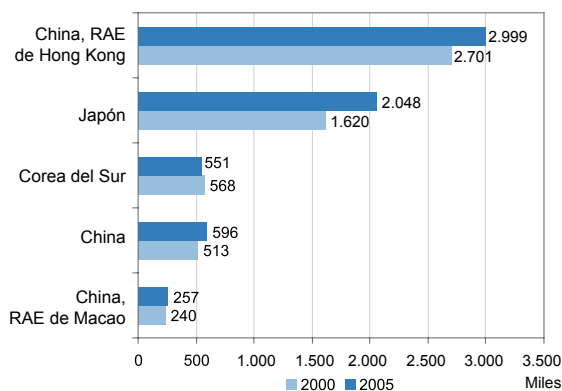
## ASIA ORIENTAL

- Las dos Regiones Administrativas Especiales de China, Hong Kong y Macao, tienen la mayor concentración de migrantes internacionales en Asia Oriental (el 43 por ciento y el 56 por ciento de su población total, respectivamente). Con alrededor de tres millones de migrantes internacionales, la Región Administrativa Especial de Hong Kong también es el principal destino en la subregión, seguida del Japón con dos millones de migrantes internacionales (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2005) (véase el Gráfico 1).

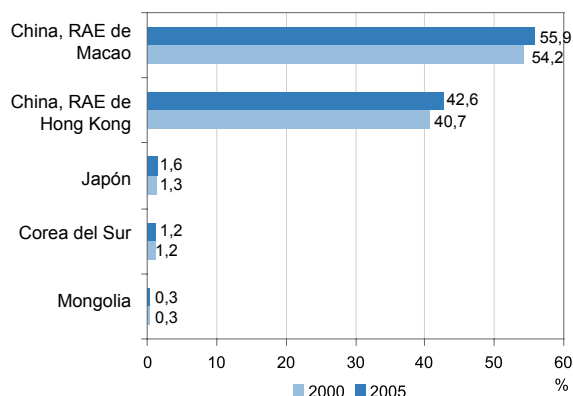
**Gráfico 1:**

### Contingente de Migrantes en Asia Oriental, por Destino, 2000 y 2005

Parte A: Número total de migrantes



Parte B: Como porcentaje del total de la población



**Nota:** No se incluyen aquí los datos de valor insignificante de los países de Asia Oriental.

**Fuente:** Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2005.

**Muchos países y regiones de Asia Oriental, junto con Tailandia y Singapur, dependen en gran medida de la mano de obra extranjera**

- El coeficiente de dependencia de la mano de obra migrante<sup>2</sup> ha aumentado considerablemente en los últimos años en todos los países y regiones de Asia Oriental, con excepción de la Región Administrativa Especial de Hong Kong, que registró un descenso de 95 en 1993 a 72 en 2000, pero que aún tiene el coeficiente más alto de dependencia de la mano de obra migrante de la región (Athukorala, 2006).

**El Japón recibe trabajadores migrantes provenientes de los países asiáticos menos adelantados ...**

- El tercer contingente más importante de trabajadores filipinos en el exterior se encuentra en el Japón (258.977), después de los Estados Unidos (2,7 millones) y Arabia Saudita (un

<sup>2</sup> Por coeficiente de dependencia de la mano de obra migrante se entiende el número de trabajadores migrantes por cada 1.000 integrantes de la fuerza laboral.

millón), representando casi una tercera parte de los trabajadores extranjeros en el Japón, que totalizaban 910.000 en 2005 (POEA, 2006).

- En el Japón, los migrantes provenientes de China constituyen casi una cuarta parte de los nuevos migrantes (*Financial Times*, 9 de julio de 2007).

### **... y también de Rusia**

- La creciente presencia de ciudadanos rusos en las provincias del norte del Japón no había sido objeto de mucho estudio hasta hace muy poco. De conformidad con las estadísticas del Gobierno japonés, el número de rusos que ingresan en el Japón anualmente es de aproximadamente 37.000, y el número de rusos que viven en el país por períodos de 90 días, o más, es ligeramente superior a 6.000. Asimismo, varias decenas de miles de gente de mar y turistas rusos visitan las ciudades portuarias japonesas todos los años con permisos de entrada temporales mientras sus barcos permanecen anclados (Akaha, 2004).

### **China depende de sus trabajadores migrantes internos... y de las remesas internas**

- La migración laboral en China se ha caracterizado por un gran éxodo de trabajadores agrícolas de los poblados del interior con rumbo a las provincias de la costa para trabajar en los sectores de la manufactura y los servicios, generalmente con carácter temporal. Ese patrón de migración interna y temporal ha contribuido a generar una importante entrada de dinero que envían los trabajadores migrantes a sus familiares y a mejorar la situación económica y el bienestar de los agricultores, así como a reducir la pobreza. Como término medio, un trabajador migrante remite entre ¥500 y 1.000 (50 a 100 euros)<sup>3</sup> de tres a seis veces por año. En 2006, la media de las remesas internas fue de

¥331.000 millones<sup>4</sup> (33.000 millones de euros). El 75 por ciento, aproximadamente, del volumen total de las remesas internas por valor de ¥223.000 millones en 2004 fue capturado por instituciones financieras formales. El 25 por ciento restante se trasladó personalmente o se envió a través de otros canales (Cheng y Zhong, 2005).

### **La emigración de personas altamente calificadas de Asia Oriental sigue siendo una cuestión polémica ...**

- Los profesionales de Corea del Sur continúan emigrando, habiendo partido 4.600 con destino al Canadá y 4.200 con destino a los Estados Unidos en 2003. Alrededor de 188.000 personas de Corea del Sur estudiaban en el extranjero en abril de 2004 (*Migration News*, 2005), situación que por lo general conduce al establecimiento permanente en el extranjero.
- Se estima que más de la mitad de los graduados de la facultad de ingeniería de la Universidad de Beijing buscan oportunidades en el extranjero. Entre 1979 y 1998, sólo alrededor de una tercera parte de los estudiantes chinos que recibieron ayuda del gobierno para estudiar en el extranjero retornaron al país. La tasa de retorno, que es de un 10 por ciento aproximadamente, es la más baja entre los estudiantes que parten con rumbo a los Estados Unidos (alrededor del 50 por ciento entre los que estudian en el Canadá) (*Asia Pacific Foundation of Canada*, 2000).

### **... pero también hay señales de que es posible promover el retorno al país de las personas altamente calificadas**

- Se han puesto en marcha programas de incentivos para promover el retorno de la diáspora de personas altamente calificadas tanto a Taiwán, Provincia de China, como a Corea del Sur.

<sup>3</sup> Un yuan de China = 0,099 euros (tipo de cambio vigente en agosto de 2008).

<sup>4</sup> Esa estimación se basa en la suposición de que en 2006 el 75 por ciento de los 126 millones de trabajadores migrantes en China remitían una media de ¥3.500 a sus hogares cada año (Cheng y Zhong, 2005).

- En China, el número de estudiantes que retornaron al país aumentó notablemente, de menos de 10.000 en 2000 a alrededor de 25.000 en 2004. Sin embargo, el número de personas que retornan, como porcentaje de las personas que se marchan al extranjero, no ha aumentado, ya que la liberalización de la política en materia de viajes al extranjero sobre la base de los propios recursos económicos del migrante, ha dado lugar a un aumento muy importante del número de personas que salen del país (Zweig, 2006).

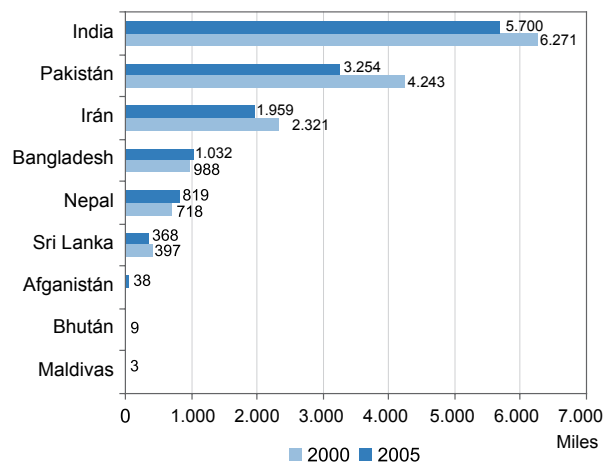
## ASIA CENTROMERIDIONAL

- Aunque la India es el principal país de destino de Asia Centromeridional, los 5,7 millones de migrantes internacionales que viven allí sólo representan el 0,5 por ciento del total de la población. En el otro extremo, los 818.582 migrantes internacionales que viven en Nepal representan el 3 por ciento de la población local, que es el porcentaje más alto en esa parte del mundo (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2005) (véase el Gráfico 2).

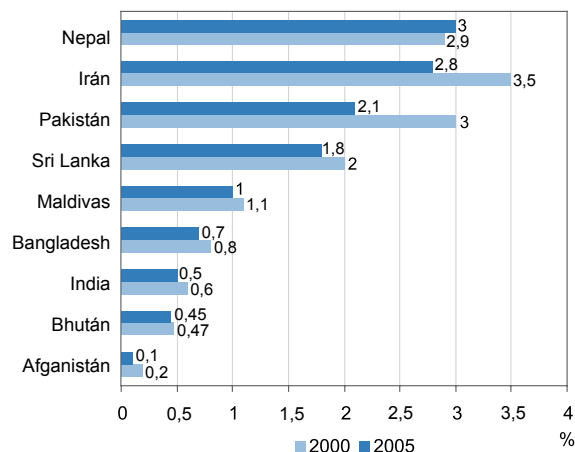
### Gráfico 2:

#### Contingente Migrantes en Asia Centromeridional, por Destino, 2000 y 2005

##### Parte A: Número total de migrantes



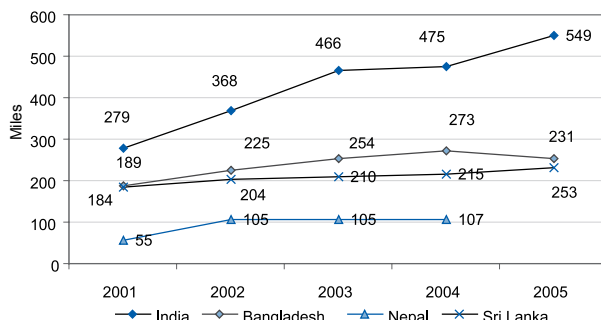
##### Parte B: Como porcentaje del total de la población



*Fuente:* Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2005.

#### Numerosos países de Asia Centromeridional son importantes fuentes de trabajadores migrantes

- Bangladesh, la India, Nepal y Sri Lanka son importantes países de origen de trabajadores migrantes (véase el Gráfico 3).
- Aunque la India es también un país de destino y de tránsito, sus niveles de emigración aumentaron en 2005 y representaron casi el 8 por ciento del total de las corrientes de entrada en Australia (en comparación con el 5 por ciento correspondiente al período 1990-2004), el 11 por ciento en el Canadá (8%) y el 8 por ciento en los Estados Unidos (5%) (OCDE, 2007).

**Gráfico 3:**
**Corrientes de Salida de Migración Laboral de Asia Centromeridional, 2001-2005**


**Nota:** Cifras basadas en estadísticas oficiales para la región de Asia Centromeridional y datos del Instituto de Estudios para el Desarrollo de Nepal.

**Fuente:** OIM, 2005.

- De conformidad con las investigaciones efectuadas en 2002 por el Instituto de Estudios para el Desarrollo de Nepal, para el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), había aproximadamente 170.000 nepaleses en Asia Oriental y Asia Sudoriental,<sup>5</sup> casi 36.000 en Europa y más de 10.000 en América del Norte. Sin embargo, la mayoría de los trabajadores nepaleses en el extranjero se encontraban en los Estados del Golfo; más de 465.000 nepaleses trabajaban en países como Arabia Saudita (42 por ciento del total de trabajadores nepaleses expatriados) y Qatar (11%) (Seddon, 2005).

**Esos movimientos siguen refiriéndose principalmente a trabajadores poco calificados ... y participan mujeres**

- La mayoría de las mujeres nepalesas trabajadoras migrantes que se encontraban fuera de la India, principalmente en el Oriente Medio, Asia Oriental

y Asia Sudoriental, estaban concentradas en dos lugares de destino – la Región Administrativa Especial de Hong Kong (44%) y el Japón (9%) – y un 56,5 por ciento en Asia Oriental y el Sudeste de Asia. El resto trabajaba en el Reino Unido (12%), los Estados Unidos (9%), Australia (6%), Bahrein (4%) y otros países. La mayoría de ellas trabajaba en el sector del servicio doméstico o en otras esferas del sector de servicios (Seddon, 2005).

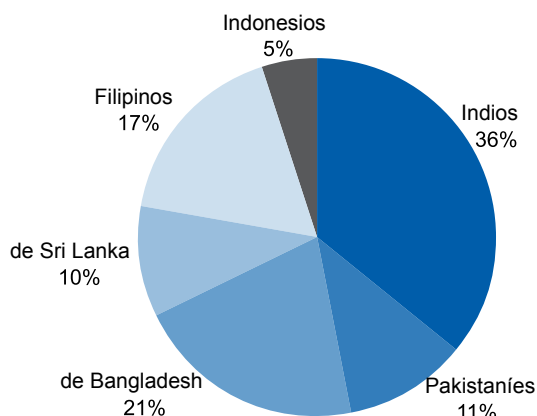
**Asia Centromeridional se caracteriza también por importantes corrientes de salida de estudiantes**

- Los estudiantes de la India en los Estados Unidos representaban el 13,9 por ciento del total de estudiantes extranjeros en el período 2003-2004, es decir, el porcentaje más grande por tercer año consecutivo, seguidos de los estudiantes de China, Corea del Sur, el Japón, el Canadá y Taiwán, Provincia de China. En 2004-2005, la India siguió siendo el principal país de origen de estudiantes que se dirigían a estudiar a los Estados Unidos, cuyo número ascendió a 80.466 (Khadria, 2006).

**Durante el último decenio, las corrientes de migración laboral de Asia Centromeridional se han caracterizado por una mayor diversidad: mientras que los destinos en Asia reciben ahora un número mucho mayor de migrantes, el Oriente Medio sigue siendo el destino más popular**

- Alrededor de 8,7 millones de trabajadores temporales por contrata, de distintos países de Asia, viven y trabajan en el Oriente Medio (Hugo, 2005) (véase el Gráfico 4).

<sup>5</sup> En febrero de 2001, el Gobierno de Malasia "abrió" oficialmente su mercado laboral a los trabajadores de Nepal. Al cabo de seis meses, más de 12.000 trabajadores migrantes salieron hacia Malasia y, un año después, Malasia tenía alrededor de 85.000 trabajadores migrantes nepaleses.

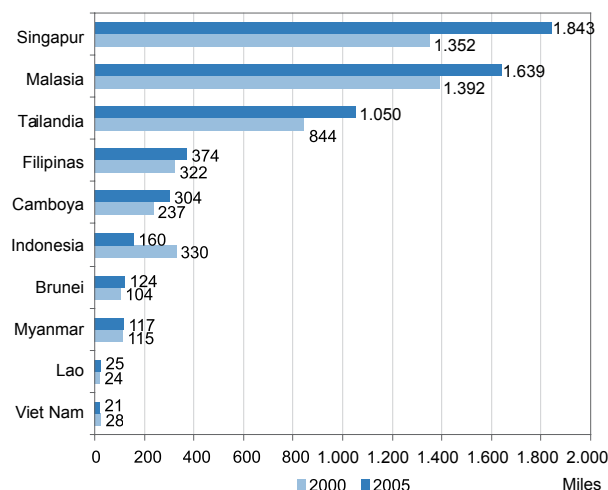
**Gráfico 4:****Contingente Estimado de Trabajadores Asiáticos Temporales por Contrata en el Oriente Medio**

Fuente: Hugo, 2005.

- Bangladesh, la India y el Pakistán proporcionan trabajadores que realizan proyectos de infraestructura en los Estados del Golfo, mientras que Indonesia y Sri Lanka reciben la mayor parte de los trabajadores para el sector del servicio doméstico, lo que también ha promovido la feminización de la migración en la región del Golfo (Asis, 2005).
- Las corrientes de salida de trabajadores pakistaníes hacia los países del Golfo fluctúan de un año a otro. En 2001 se trasladaron a Kuwait 400 trabajadores pakistaníes, pero la cifra alcanzó a 12.087 en 2003 para descender a 6.895 en 2005. Asimismo, 18.421 trabajadores pakistaníes se dirigieron a los Emiratos Árabes Unidos en 2001, mientras que en 2003 la cifra fue de 61.329, y de 47.441 en 2005. Alrededor del 90 por ciento de los trabajadores pakistaníes temporales por contrata en los países del Golfo son trabajadores poco calificados o semicalificados (Banco Islámico de Desarrollo, 2006).

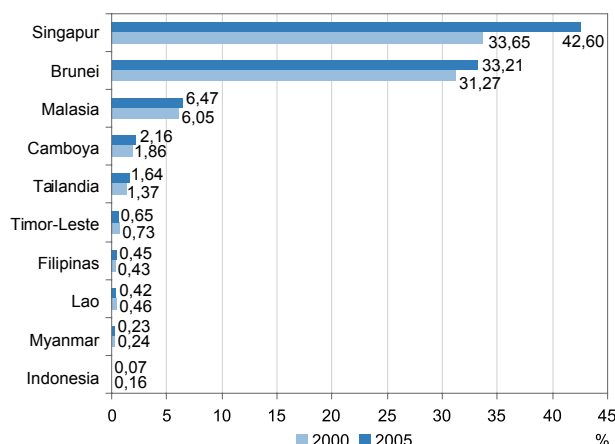
**ASIA SUDORIENTAL**

- Los países de Asia Sudoriental están agrupados en el bloque regional de la ASEAN<sup>6</sup> y la mayoría de sus poblaciones de migrantes provienen de ese sistema (Battistella, 2002). En Asia Sudoriental, Singapur alberga el mayor número de migrantes internacionales en su territorio (1,8 millones), seguido de Malasia con 1,6 millones. En términos de concentración, Singapur sigue ocupando el primer lugar con casi 43 migrantes por 100 habitantes, mientras que Malasia tiene un porcentaje de migrantes mucho menor, del 6,5 por ciento. Brunei Darussalam ocupa el segundo lugar en términos de concentración con aproximadamente 33 migrantes por 100 habitantes (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2005) (véase el Gráfico 5).

**Gráfico 5:****Contingente de Migrantes en Asia Sudoriental por Destino, 2000 y 2005****Parte A: Número total de migrantes**

<sup>6</sup> La ASEAN, Asociación de Naciones del Asia Sudoriental, comprende 10 países: Brunei, Camboya, Filipinas, Indonesia, Lao, Malasia, Myanmar, Singapur, Tailandia y Viet Nam.

# Parte B: Como porcentaje del total de la población



**Fuente:** Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2005.

**Aunque en Malasia, Tailandia y Singapur se registra una dependencia en la mano de obra extranjera, ...**

- La fuerza de trabajo de no residentes en Singapur aumentó en un 170 por ciento, de 248.000 en 1990 a 670.000 en 2006. Alrededor de 580.000 trabajadores extranjeros son poco calificados (Yeoh, 2007).
- El número de trabajadores extranjeros en situación regular en Malasia, de conformidad con las fuentes oficiales, alcanzaba los 2,2 millones<sup>7</sup> en 2008, o hasta 2,5 a 3 millones si se incluía a los trabajadores migrantes en situación irregular.<sup>8</sup> En 2006, los indonesios constituían el 65 por ciento del total de migrantes en situación regular, seguidos de los nacionales de Nepal (11%) y de la India (7%). Alrededor del 32 por ciento de los migrantes trabajaban en la manufactura y los demás en los sectores de los servicios, la construcción y la agricultura (EIU, 2006).

<sup>7</sup> Malasia registró la mayor dependencia de trabajadores migrantes en la región, con aproximadamente 220 migrantes por 1.000 trabajadores en 2003, habiendo experimentado un aumento del 65 por ciento desde 1994 (Athukorala, 2006).

<sup>8</sup> La discrepancia entre las estimaciones del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas que figuran en el Gráfico 3 y las comunicadas por el Gobierno de Malasia se debe, probablemente, a que esas fuentes utilizan distintos años de referencia.

- Según pronósticos de la *Economist Intelligence Unit* (EIU, 2006) entre 2005 y 2015 Singapur y Tailandia (junto con la Región Administrativa Especial de Hong Kong y Taiwán, Provincia de China) se encontrarán en una situación en la que el crecimiento de la demanda de mano de obra será mayor que el crecimiento de la población de edad productiva. El coeficiente de dependencia de la mano de obra migrante de Tailandia aumentó de 5 en 1990 a 15 en 2003 (Athukorala, 2006). En consecuencia, es probable que esos países y regiones enfrenten una presión incremental en la demanda de mano de obra a causa del constante crecimiento económico. El problema es especialmente agudo en Singapur (EIU, 2006).

**... muchos países de Asia Sudoriental son importantes países de origen de trabajadores migrantes**

- Viet Nam, país en el que el fenómeno de la migración laboral es relativamente reciente, ha ampliado su programa para trabajadores en el extranjero, con lo cual más de 70.000 trabajadores salen del país todos los años (Asis, 2005). Alrededor de 75.000 migrantes se marcharon al extranjero en 2003, año en el que había un contingente de 350.000 migrantes vietnamitas en el extranjero, incluidos 75.000 en Malasia y 40.000 en Taiwán, Provincia de China; y otros destinos, como el Japón, Corea del Sur y el Oriente Medio (*Migration News*, 2004).
- Filipinas tiene el mayor contingente de trabajadores migrantes en el extranjero. Las cifras oficiales de la Dirección de Empleo en el Extranjero de Filipinas (POEA, 2006) revelan que, hasta finales de 2006, el número total de filipinos en el extranjero era de 8,2 millones distribuidos como sigue: 3,6 millones de residentes permanentes, 3,8 millones de residentes temporales y 875.000 migrantes en situación irregular.
- Indonesia es un país con enorme excedente de mano de obra. A fines de 2006, se estimaba que el 11 por ciento de los trabajadores del país (11,6 millones) estaban en situación de desempleo,



y que la tasa de desempleo superaba el 20 por ciento (es decir, 45 millones de trabajadores) (Hugo, 2007). En julio de 2006, las fuentes gubernamentales oficiales informaban que dos millones de trabajadores indonesios estaban en el extranjero, el 70 por ciento de ellos en la categoría de poco calificados (*Migration News*, 2006).

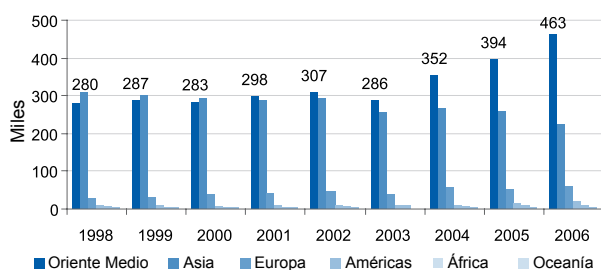
- Por otro lado, el número de nacionales tailandeses que trabajan oficialmente en el extranjero registró una baja constante, pasando de 202.000 en 1999 a aproximadamente 150.000 en 2003, debido a la mayor competencia de parte de países con mayor población y a su gran oferta de trabajadores con salarios bajos, así a como a reglamentos de migración laboral más estrictos en Tailandia y en los países de destino (Huguet y Punpuing, 2005).

#### ***Esas corrientes de salida también se dirigen hacia destinos fuera de la ASEAN***

- La gran mayoría de trabajadores filipinos en el extranjero se encuentran, o bien en el Oriente Medio, o en otros países de Asia (véase el Gráfico 6).

**Gráfico 6:**

**Colocación de Trabajadores Filipinos en el Extranjero, por Destino (nuevos empleados y personas que retornan, con exclusión de la gente del mar), 1998-2006**



Fuente: POEA, 2006.

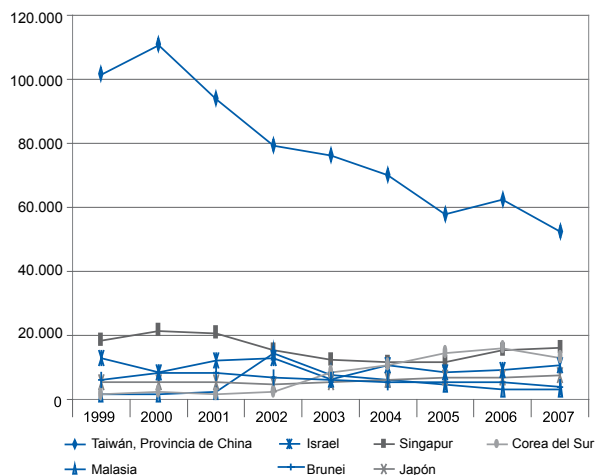
- De los aproximadamente 200.000 trabajadores migrantes en el Líbano, alrededor de 34.000 eran

de Filipinas a mediados de 2006, la mayoría en el servicio doméstico (*Migration News*, 2006).

- Desde 2001, el Oriente Medio es nuevamente el principal destino de los trabajadores indonesios en el extranjero, alcanzando una cifra récord de más de 226.000 en 2006 (Hugo, 2007).
- Taiwán, Provincia de China, es el principal destino de los tailandeses que emigran por razones de trabajo, seguida de Singapur. Aunque Israel ha estado atrayendo a un número creciente de trabajadores tailandeses durante el último decenio, Corea del Sur parece ser un nuevo e importante lugar de destino desde hace cinco años, y ocupa ahora el tercer lugar como destino de los trabajadores migrantes temporales tailandeses. Brunei también se está convirtiendo en otro importante destino de los trabajadores tailandeses, y de migración de tailandeses a destinos no asiáticos, como Europa (TOEA, 2007) (véase el Gráfico 7).

**Gráfico 7:**

**Trabajadores Tailandeses en el Extranjero, por Destino, 1995-2007**



Fuente: TOEA, 2007.

**... pero hay señales que indican es posible alentar a las personas calificadas a retornar a sus países de origen**

- Malasia está aplicando un programa en virtud del cual los aproximadamente 10.000 profesionales malasios que se encuentran en el extranjero pueden solicitar el retorno en condiciones en que el Gobierno garantiza el salario que percibían en el extranjero. En 2004 se aceptaron 250 de las 650 solicitudes de retorno presentadas (*Migration News*, 2004).

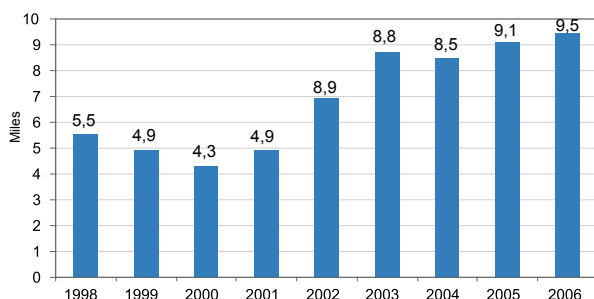
### ALGUNAS CUESTIONES DE INTERÉS EN EL ÁMBITO DE LA GESTIÓN DE LA MIGRACIÓN EN ASIA

**Es cada vez mayor el número de migrantes asiáticos que se marcha para trabajar en países africanos**

- El número de ciudadanos filipinos que trabajan en África ha registrado un aumento constante en los últimos años (véase el Gráfico 8).

**Gráfico 8:**

**Trabajadores Filipinos en África (nuevos Empleados y Personas que Retornan), 1998-2006**



Fuente: POEA, 2006.

- China se está convirtiendo también rápidamente en importante país de origen de migrantes que se dirigen a África, especialmente a Sudáfrica, país en el que se estima hay entre 100.000 y 200.000

migrantes chinos que trabajan en situación regular o irregular (SAMP Migration News, enero de 2006).

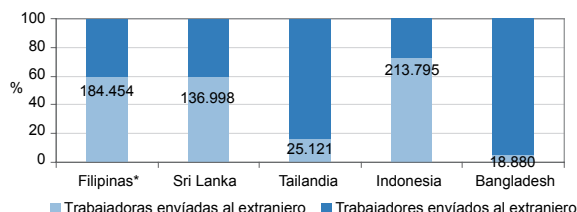
- En Lesotho hay unos 5.000 ciudadanos chinos (principalmente inversionistas en la industria textil), tanto de Taiwán, Provincia de China, como de China continental, por lo que han pasado a ser la mayor comunidad de extranjeros residentes en ese país (MPI, 2004).

### La migración de Asia Centromeridional y Asia Sudoriental está cada vez más feminizada

- A consecuencia del aumento de las oportunidades de empleo y del número de destinos en todo el mundo, son muchas más las mujeres que se suman a las corrientes migratorias de los países asiáticos hacia Europa, el Oriente Medio y América del Norte, y también dentro de la propia región de Asia.
- Las mujeres representan alrededor del 60 por ciento del total de migrantes de Filipinas, Indonesia y Sri Lanka (POEA, 2006; Oficina de Empleo en el Exterior de Sri Lanka 2005; Soeprro, 2005) (véase el Gráfico 9).

**Gráfico 9:**

**Países de Origen Asiáticos Seleccionados: Porcentaje de Mujeres en las Corrientes de Migración Laboral Internacionales**



Fuentes: POEA, 2006 (\*sólo nuevos empleados); Oficina de Empleo en el Exterior de Sri Lanka 2005; Chalamwong, 2005 para Tailandia; Soeprro, 2004 para Indonesia; Bangladesh Bureau of Manpower, Employment and Training (BMET), 2006.

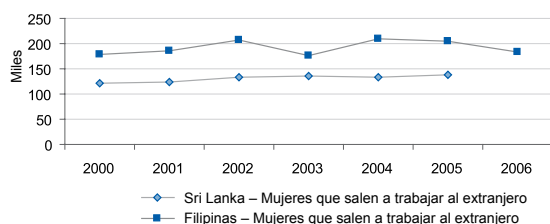
- Las mujeres representan poco más del 15 por ciento de los trabajadores migrantes tailandeses, pero el verdadero número puede ser considerablemente mayor debido a que gran parte de la migración

femenina es de carácter irregular (Hugo, 2005) y a que la mayoría de las trabajadoras migrantes de Tailandia están en el sector del servicio doméstico, que no está reconocido como categoría de empleo.

- Los países con un porcentaje tradicionalmente elevado de mujeres migrantes, como Filipinas y Sri Lanka, han registrado una tasa más lenta de aumento del número de mujeres migrantes que los países en los cuales las mujeres se han sumado a las corrientes migratorias sólo hace poco tiempo y donde todavía son un porcentaje relativamente modesto, como por ejemplo en Bangladesh (POEA, 2006; Oficina de Empleo en el Exterior de Sri Lanka), (véanse los Gráficos 10 y 11).

**Gráfico 10:**

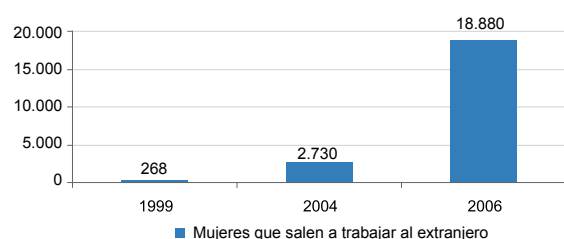
### Tendencias de la Migración Laboral Femenina de Filipinas y Sri Lanka



**Fuentes:** POEA, 2006 (sólo nuevos empleados) y Oficina de Empleo en el Exterior de Sri Lanka, 2005.

**Gráfico 11:**

### Tendencias de las Corrientes Migratorias Femeninas de Bangladesh



**Fuente:** BMET, 2006.

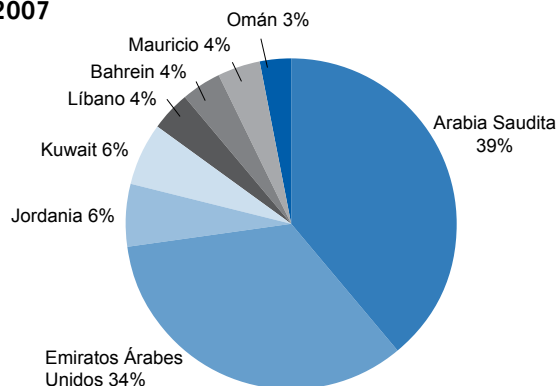
- Aunque Bangladesh aplicó una prohibición selectiva de la migración de la mujer debido a casos de abuso y explotación sexual de mujeres migrantes en el extranjero, de conformidad con

las políticas sobre empleo en el exterior aprobadas recientemente por el Gobierno de Bangladesh, tanto hombres como mujeres están en libertad de emigrar al extranjero con el propósito de trabajar, y la anterior prohibición de migración femenina se está examinando caso por caso.<sup>9</sup>

- Las pruebas presentadas por Blanchet (2008) parecen indicar una gran subestimación de las estadísticas oficiales relativas a los hombres y mujeres que emigran de Bangladesh con la intención de trabajar. En agudo contraste con la cifra oficial de 18.880 correspondiente a 2006, el estudio señala una cifra estimada de 430.000 mujeres trabajadoras migrantes de Bangladesh en el extranjero. Por otro lado, aunque las estadísticas oficiales indican que hay 3,8 millones de trabajadores migrantes varones, el estudio señala una cifra estimada de 2,9 millones. Habida cuenta de esas nuevas estimaciones, el porcentaje de mujeres migrantes en comparación con sus contrapartes varones se sitúa en el 15 por ciento, aproximadamente.
- La mayoría de los diez principales destinos de las mujeres de Bangladesh entre mediados de 2004 y mediados de 2007 estaban en el Oriente Medio (BMET, 2007) (véase el Gráfico 12).

**Gráfico 12:**

### Principales Lugares de Destino de las Mujeres de Bangladesh, de Mediados de 2004 a Mediados de 2007



**Fuente:** BMET, 2007.

<sup>9</sup> Información obtenida a través de contacto personal por correo electrónico con Shahidul Haque (OIM).

***Asia atrae un número cada vez mayor de personas altamente capacitadas de los países y regiones más adelantados, tanto pertenecientes como no pertenecientes a la región***

- Los países de la ASEAN-6<sup>10</sup> han sido destinos netos de personas altamente calificadas en los últimos años: Malasia, Singapur y Tailandia atrajeron entre 60.000 y 70.000 trabajadores extranjeros, y había alrededor de 10.000 a 20.000 migrantes trabajando en Indonesia y Filipinas en 2002-2003 (Bathnagar y Manning, 2005). Los puestos profesionales que requieren un mayor nivel de aptitudes y experiencia son ocupados en su mayoría por trabajadores de Singapur, los países del G-8 y Australia y Nueva Zelanda (EIU, 2007).
- Indonesia también registra una entrada de expatriados calificados debido a que las instituciones de formación de Indonesia no están en condiciones de proporcionar un número suficiente de profesionales (especialmente ingenieros, científicos, directores de empresas y contadores) acorde con los cambios estructurales y el crecimiento económico del país. Indonesia ha recurrido a la contratación de expertos de Australia y otros países desarrollados, así como de Filipinas y la India (Hugo, 2007).
- Aunque en general la India puede atender a su necesidad de trabajadores calificados recurriendo a su gran reserva de graduados universitarios, recientemente se viene registrando una tendencia a la contratación de extranjeros que ya trabajan para empresas indias en otros países. Los extranjeros ingresan a trabajar en el sector de la tecnología de la información de la India, y es probable que esa tendencia continúe (EIU, 2007).
- Numerosos residentes de la Región Administrativa Especial de Hong Kong trabajan fuera de su territorio, principalmente en China continental. De conformidad con una encuesta llevada a

cabo en la Región Administrativa Especial de Hong Kong a comienzos de 2004, cerca del 80 por ciento de un total de 240.000 ocupaban puestos administrativos y profesionales en China continental. Las autoridades chinas ofrecen visados de tres años, con entrada múltiple, a visitantes de terceros países que sean residentes permanentes en la Región Administrativa Especial de Hong Kong. La mayoría de los que trabajan en China lo hacen con carácter temporal; las partidas anuales del territorio en general son relativamente poco numerosas, totalizando apenas 9.800 en 2004 (EIU, 2007).

***Las diásporas de Asia son algunas de las más grandes del mundo***

- Con un total de 30 a 40 millones de ciudadanos chinos en el extranjero (tanto nacionales de China como los que han adquirido la ciudadanía del país de acogida), la diáspora china es la más numerosa (2,9 por ciento de la población), seguida de la diáspora India con alrededor de 20 millones, o el 1,9 por ciento de la población. La diáspora filipina tiene alrededor de 8,2 millones de integrantes (más del 10 por ciento de la población)<sup>11</sup>, y el número de pakistaníes en el extranjero es de unos cuatro millones, o el 2,8 por ciento de la población (Hugo, 2005; POEA, 2006).
- Como regla general, las diásporas asiáticas mantienen relaciones estrechas y activas con sus países de origen, lo que se pone particularmente de manifiesto en épocas de crisis, como quedó demostrado por las amplias actividades de socorro llevadas a cabo por las comunidades de expatriados en el extranjero tras el Tsunami de 2004 (OIM, 2007a).

<sup>10</sup> La ASEAN-6 se refiere a los países que son Miembros de larga data de la Organización Mundial del Comercio (OMC): Brunei-Darussalam, Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia.

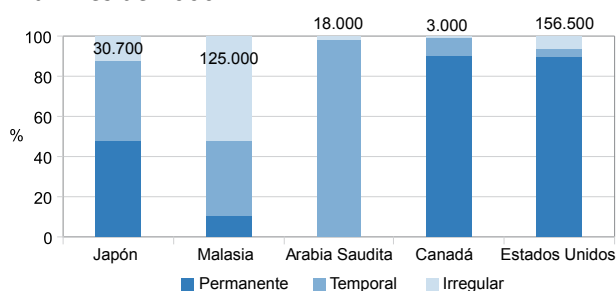
<sup>11</sup> La cifra de población total de 76,5 millones correspondiente a Filipinas proviene de los datos del censo de 2002.

### **En toda la región existen corrientes migratorias irregulares**

- De conformidad con el Ministro del Interior de Malasia, el número de trabajadores migrantes no autorizados en el país era de aproximadamente 600.000 a fines de 2006, la mayoría de Indonesia, a pesar de las campañas periódicas de repatriación, las deportaciones y las amnistías (Hugo, 2007).
- Aunque la mayoría de filipinos en los cinco principales países destino generalmente están en situación regular, más del 70 por ciento (125.000) de los filipinos que trabajan en Malasia están en situación irregular (Comisión de Filipinos en el Extranjero, 2006) (véase el Gráfico 13). La migración no autorizada de Filipinas a Malasia se dirige principalmente a la provincia de Sabah (Battistella, 2002).

**Gráfico 13:**

#### **Los Cinco Países de Destino con los Mayores Contingentes Estimados de Ciudadanos Filipinos a fines de 2006**



**Fuentes:** POEA, 2006. Datos elaborados por la Comisión de Filipinos en el Extranjero, a partir de información proporcionada por la CFO, la DEA, la POEA y otras fuentes, que comprenden 194 países y territorios.

- De conformidad con el Ministerio de Trabajo, había como mínimo 360.000 migrantes trabajando en Corea del Sur en junio de 2006, es decir, alrededor del 1,5 por ciento del total de la fuerza de trabajo. De ese total, por lo menos 189.000 eran trabajadores migrantes en situación irregular (Amnesty International, 2006).

- Los datos proporcionados por el Centro de Detención de Inmigrantes de Bangkok, correspondientes a 2003, indican que 58.322 migrantes de Asia Oriental y Asia Sudoriental fueron detenidos y 58.719 fueron deportados, la mayoría de Myanmar y Camboya. Ese mismo año, otros 2.344 migrantes de Asia Centromeridional fueron detenidos y 2.224 fueron deportados, (Huguet y Punpuing, 2005).
- De los dos millones de extranjeros que viven en el Japón, se estima que bastante más de 200.000 son residentes en situación irregular (*Financial Times*, 9 de julio de 2007).

### **Los desplazamientos internos ocasionados por los desastres naturales son un problema importante y recurrente en Asia Centromeridional**

- La frecuencia de las inundaciones, terremotos, ciclones y, en épocas más recientes, los tsunamis, ha dado lugar al desplazamiento en gran escala de las poblaciones locales. Hasta julio de 2005, las cifras oficiales indicaban que el número de personas desplazadas a causa del Tsunami de 2004 en la región del Océano Índico superaba los 1,7 millones. La provincia de Aceh en Indonesia fue particularmente afectada y, de conformidad con la agencia del Gobierno de Indonesia encargada de la coordinación de las actividades en caso de desastre, BAKORNAS, a fines de 2005, un total de 532.898 personas habían sido desplazadas de Aceh, solamente (Rofi y Robinson, 2006).
- Las inundaciones crónicas en Bangladesh ocasionan el reiterado desplazamiento de las poblaciones, como ocurrió nuevamente en 2007, cuando se calcula que más de ocho millones de personas fueron desplazadas por las lluvias monzónicas (Li, 2007).
- El ciclón Sidr en noviembre de 2007, uno de los peores desastres naturales de la historia de Bangladesh, ocasionó la muerte de alrededor de 4.000 personas y el desplazamiento de más de tres millones de personas (Embajada de los Estados Unidos en Dhaka, 2007).

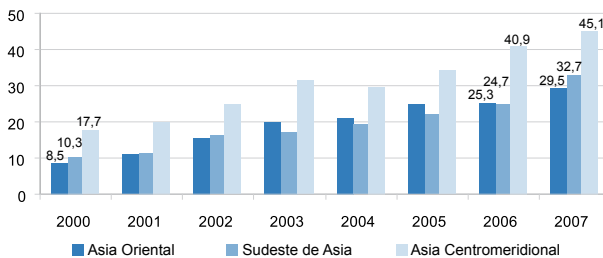
- El tsunami de 2004 desplazó a un importante sector de la población de Sri Lanka y de algunas regiones de la India, estimándose que el número de personas desplazadas en Sri Lanka solamente fluctúa entre 500.000 y un millón de personas (Haque, 2005).

## Remesas

- Entre 2000 y 2007, las corrientes de remesas con destino a Asia Oriental crecieron a un ritmo más rápido que las destinadas a Asia Sudoriental y Asia Centromeridional, aunque esta última región recibió el porcentaje más elevado en términos generales (Banco Mundial, 2008) (véase el Gráfico 14).

**Gráfico 14:**

### Flujos Globales de Remesas de los Migrantes Internacionales Enviados a Asia, 2000-2007 (en miles de millones de dólares)



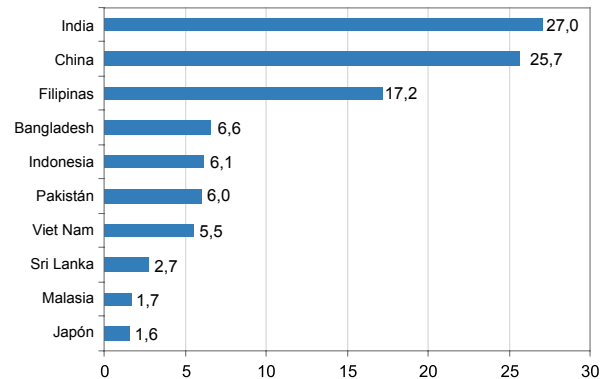
Fuente: Banco Mundial, 2008.

- La India sigue siendo el principal país beneficiario de las corrientes de remesas mundiales, que totalizaron 27.000 millones de dólares en 2007, representando alrededor del 3 por ciento del PIB, o cerca del 11 por ciento del total de las corrientes de remesas a los países en desarrollo (véase el Gráfico 15). Las remesas a la India han registrado un aumento constante durante los últimos 15 años, especialmente en el último decenio (Muzaffar Chisti, 2007).

- Las estadísticas del Banco de Bangladesh revelan que las entradas de remesas siguen aumentando y alcanzaron aproximadamente los 6,4 millones de dólares en 2007-2008<sup>12</sup> sobrepasando el total del ejercicio económico anterior, que fue de 5.000 millones de dólares (Banco de Bangladesh, 2008).
- Las estimaciones del Banco Mundial correspondientes a 2007 indican que Bangladesh, Filipinas y el Pakistán mantienen un ritmo de crecimiento robusto en Asia, que subraya el crecimiento global de las entradas de remesas (Banco Mundial, 2008).

**Gráfico 15:**

### Ingreso de Remesas en Asia por Principales Países de Origen, 2007 (en miles de millones de dólares)



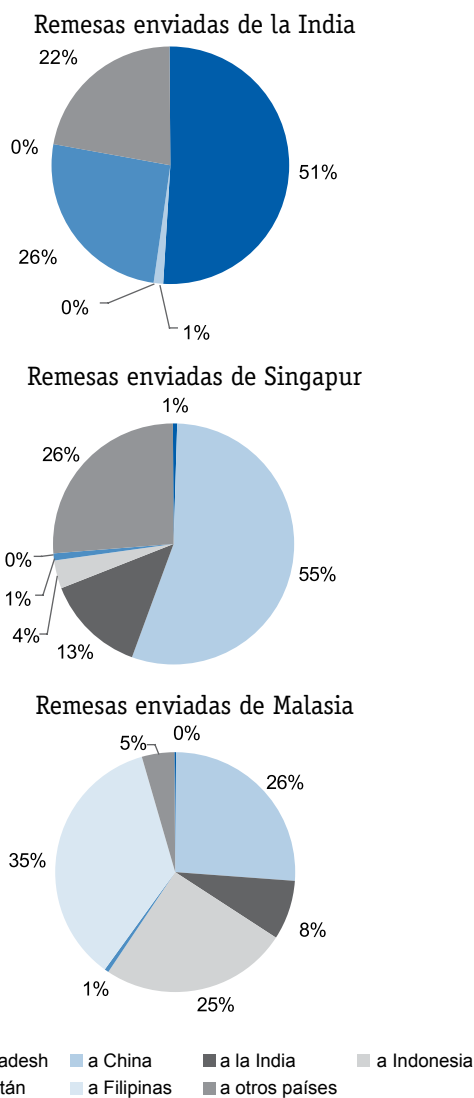
Fuente: Banco Mundial, 2008.

- La mayor parte de las corrientes de remesas que se originan en Asia permanecen en la región. Como se indica en el Gráfico 16, más del 90 por ciento de las salidas de remesas de Malasia, la India y Singapur permanecen dentro de Asia. En el caso de la India, el porcentaje de las remesas generadas que permanece en Asia es del 80 por ciento aproximadamente, y en el caso de Singapur ese porcentaje es superior al 70 por ciento (cálculos de la OIM basados en datos del Banco Mundial sobre las remesas bilaterales, 2006).

<sup>12</sup> Los datos abarcan hasta abril del ejercicio económico de 2007-2008.

**Gráfico 16:**

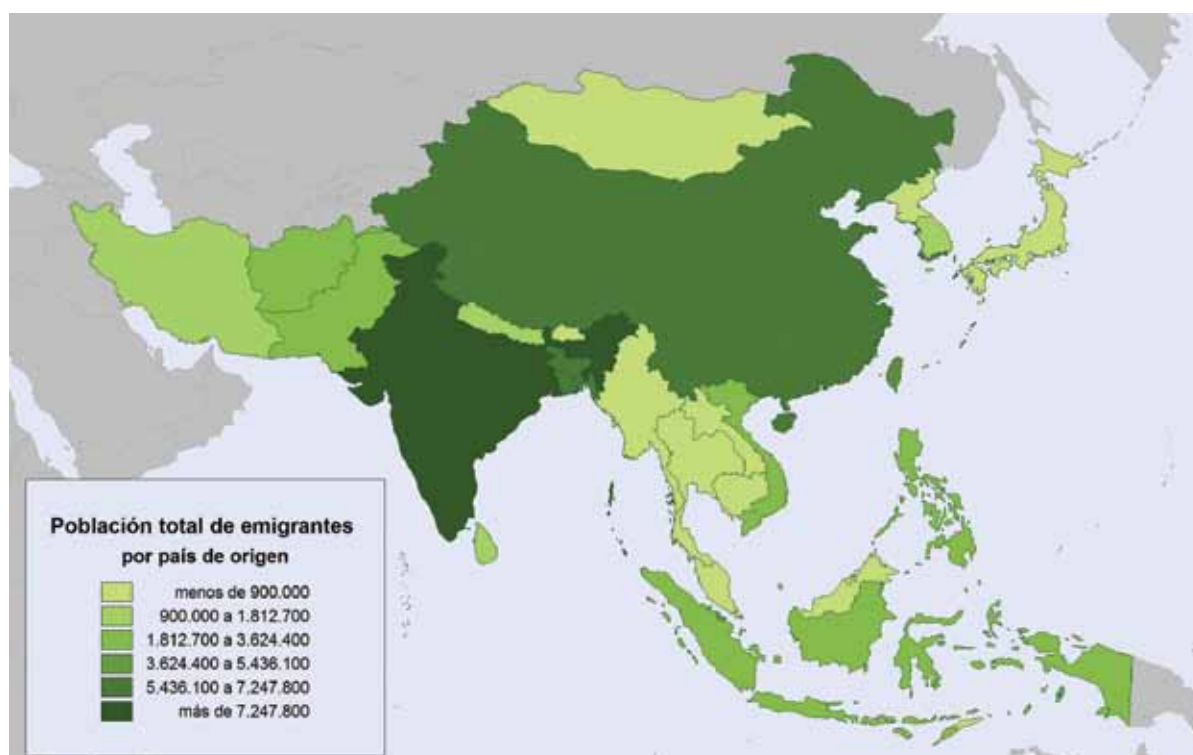
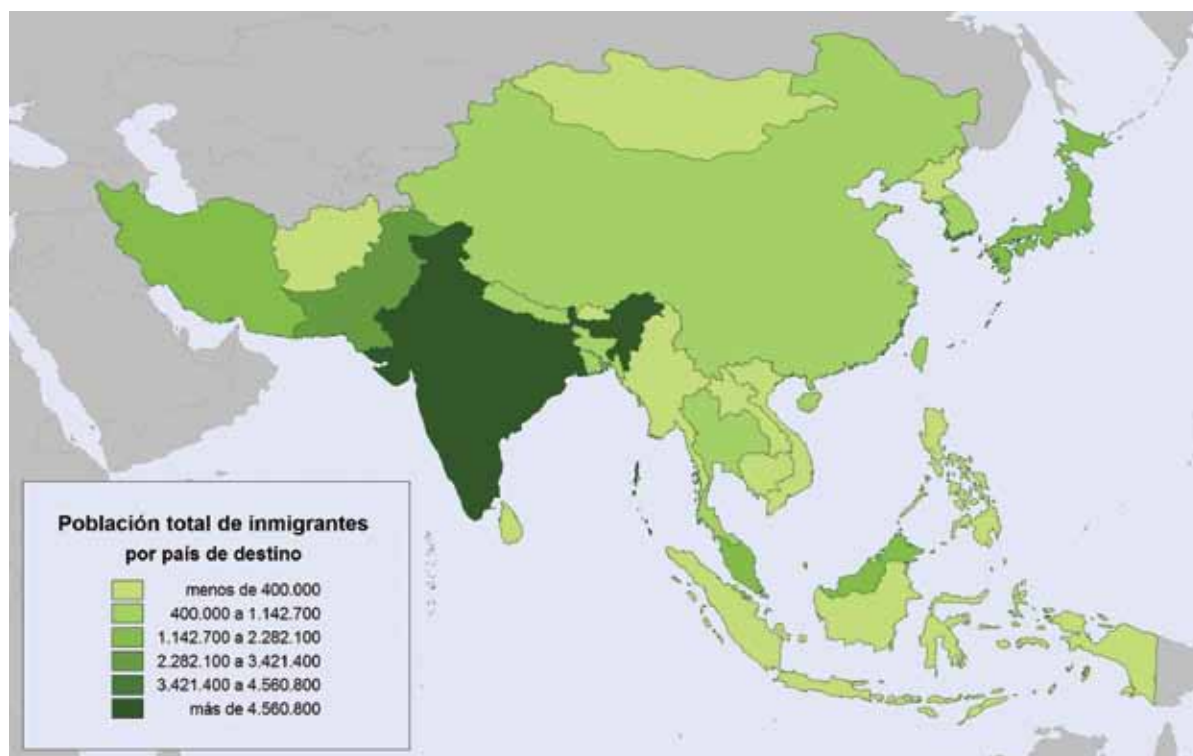
**Países Seleccionados de Asia que Envían y Reciben Remesas (porcentaje, estimaciones en millones de dólares)**



**Nota:** Cálculos de la OIM sobre la base de cifras tomadas de *"Bilateral Remittance Flows using Migrant Stocks"*, Ratha y Shaw (Banco Mundial, 2006).

**Fuente:** OIM, 2007b.





## REFERENCIAS

## Akaha, T.

- 2004 "Cross-Border Human Flows in Northeast Asia", *Migration Information Source*, octubre, Migration Policy Institute (MPI), Washington, D.C., <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=257>.

## Amnesty International

- 2006 "Republic of Korea (South Korea): Migrant Workers are Also Human Beings", Amnesty International, <http://www.amnesty.org/en/library/info/ASA25/007/2006>.

## Asia Pacific Foundation of Canada

- 2000 *China-Canada Immigration Workshop*, informe final, 28 de junio, Shanghai, <http://www.asiapacific.ca/analysis/pubs/28jun00-shanghai.html>.

## Asis, M.M.B.

- 2005 "Recent Trends in International Migration in Asia and the Pacific", *Asia-Pacific Population Journal*, 20(3) (diciembre): 15-38.
- 2006 "Gender Dimensions of Labor Migration in Asia", documento presentado a la Mesa redonda de alto nivel sobre las dimensiones de género de la migración internacional, Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, 50º período de sesiones, 27 de febrero a 10 de marzo, Nueva York, <http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/csw50/statements/CSW%20HLP%20Maruja%20MB%20Asis.pdf>.

## Athukorala, P.

- 2006 "International Labour Migration in East Asia: Trends, Patterns and Policy Issues", Asia-Pacific School of Economics and Government, Universidad Nacional de Australia, Canberra.

## Banco de Bangladesh

- 2007 "Wage Earners Remittance Flows", Foreign Exchange Policy Department, Banco de Bangladesh, <http://www.bangladesh-bank.org/>.

## Banco Islámico de Desarrollo (BIsD)

- 2006 *Brain Drain in IDB Member Countries: Trends and Development Impact*, BisD, documento ocasional No. 12, mayo.

## Banco Mundial

- 2006 "Bilateral Remittance Flows using Migrant Stock" datos recopilados por D. Rath y W. Shaw, Banco Mundial, Washington, D.C., <http://www.worldbank.org/prospects/migrationandremittances>.
- 2008 *Revisions to Remittance Trends 2007*, julio, Banco Mundial, Washington, D.C., <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS0,,contentMDK:21121930~menuPK:3145470~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:476883,00.html>.

## Bangladesh, Bureau of Manpower, Employment and Training (BMET)

- 2007 *Government of the People Republic's of Bangladesh, Ministry of Expatriates Welfare and Overseas Employment*, BMET website, <http://www.bmet.org.bd/>.

## Bathnagar, P. y C. Manning

- 2005 "Regional Arrangements for Mode 4 in the Services Trade: Lessons from the ASEAN Experience", *World Trade Review*, 4(2): 171-199.

## Battistella, G.

- 2002 "Unauthorized Migrants as Global Workers in the ASEAN Region", *Southeast Asian Studies*, 40(3): 350-371.

## Blanchet, T., A. Razzaque y H. Biswas

- 2008 *Documenting the Undocumented: Female Migrant Workers from Bangladesh*, Drishti Research Centre, Pathak Shambesh, Dhaka.

## Cheng, E. y X. Zhong

- 2004 "Domestic Money Transfer Services for Migrant Workers in China", informe elaborado para el Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre, octubre, [http://www.microfinancegateway.com/files/28874\\_file\\_China\\_Remittance\\_Study\\_Workshop200Oct\\_.doc](http://www.microfinancegateway.com/files/28874_file_China_Remittance_Study_Workshop200Oct_.doc).

## Chishti, M.A.

- 2007 "The Phenomenal Rise in Remittances to India: A Closer Look", MPI Policy Brief, mayo, Washington, D.C., [http://www.migrationpolicy.org/pubs/MigDevPB\\_052907.pdf](http://www.migrationpolicy.org/pubs/MigDevPB_052907.pdf).

- Cobbe, J.**  
2004 "Lesotho: Will the Enclave Empty?", *Migration Information Source*, septiembre, MPI, Washington, D.C., <http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=248>.
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División de Población**  
2005 *Trends in Total Migrant Stock: The 2005 Revision*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División de Población, Nueva York, <http://esa.un.org/migration/index.asp?panel=1>.
- Dirección Filipina de Empleo en el Extranjero (POEA)**  
2006 "OFW Global Presence – A Compendium of Overseas Employment Statistics", POEA, <http://www.poea.gov.ph/stats/2006Stats.pdf>.
- Dirección Tailandesa de Empleo en el Extranjero (TOEA)**  
2007 <http://www.overseas.doe.go.th:8081/overseas/index.php?lang=en>.
- Economist Intelligence Unit (EIU)**  
2006 "Labour Mobility and Migration - Trends in the Asia Region", EIU Research Paper prepared for the Asia-New Zealand Foundation, [http://www.asianz.org.nz/files/labour\\_mobility.pdf](http://www.asianz.org.nz/files/labour_mobility.pdf).
- Embajada de los Estados Unidos, Dhaka**  
2007 "U.S. Response to Cyclone Sidr: Operation Sea Angel II", Embajada de los Estados Unidos, Dhaka, Bangladesh, [http://dhaka.usembassy.gov/cyclone\\_sidr.html](http://dhaka.usembassy.gov/cyclone_sidr.html).
- Financial Times**  
2007 "The New Melting Pot: Asia Learns to Cope with a Rise in the Flow of Immigrants", *Financial Times*, 19 de julio.
- Haque, S.**  
2005 "Migration Trends and Patterns in South Asia and Management Approaches and Initiatives", *Asia-Pacific Population Journal*, 20(3) (diciembre): 39-60, [http://www.unescap.org/esid/psis/population/journal/Articles/V20N3A2\\_Ab.asp](http://www.unescap.org/esid/psis/population/journal/Articles/V20N3A2_Ab.asp).
- Hugo, G.**  
2005 "Migration in the Asia-Pacific region", documento elaborado para el Policy Analysis and Research Programme de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, septiembre, Ginebra, <http://www.gcim.org/mm/File/Regional%20Study%202.pdf>.
- 2007 "Indonesia's Labor Looks Abroad", *Migration Information Source*, abril, MPI, Washington, D.C., <http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=594>.
- Huguet, J.W y S. Punpuing**  
2005 *International Migration in Thailand*, Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Organización Internacional del Trabajo (OIT), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP) de las Naciones Unidas, Banco Mundial, Organización Mundial de la Salud (OMS), Bangkok, [http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published\\_docs/books/iom\\_thailand.pdf](http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published_docs/books/iom_thailand.pdf).
- Khadria, B.**  
2006 "Uncharted Contours of a Changing Paradigm - Skilled Migration and Brain Drain in India", *Harvard International Review*, 17 de julio, <http://hir.harvard.edu/articles/1445/>.
- Li, K.**  
2007 "Millions affected by floods in Bangladesh face a 'desperate situation'", 7 de agosto, UNICEF, [http://www.unicef.org/infobycountry/bangladesh\\_40538.html](http://www.unicef.org/infobycountry/bangladesh_40538.html).
- Migration News**  
2004 "South-East Asia", *Migration News*, 11(4) (octubre), Universidad de California, Davis.  
2005 "Japan-Korea", *Migration News*, 12(1) (enero), Universidad de California, Davis.  
2006 "Philippines, Indonesia", *Migration News*, 13(4) (octubre), Universidad de California, Davis.

**Migration Policy Institute (MPI) and Globalization, Urbanization and Migration (GUM) Project**

- 2007 "Global City Migration Map, 2007", MPI/GUM, <http://www.migrationinformation.org/datahub/gcmm.cfm#map1>.

**Oficina de Empleo en el Exterior de Sri Lanka**

- 2007 <http://www.slbfe.lk/>.

**Organización Internacional para las Migraciones (OIM)**

- 2005 "In-house Workshop on Labour Migration and Project Development", 29 a 31 de mayo, Oficina de la OIM en Dhaka.
- 2007a "Migration, Development and Natural Disasters: Insights from the Indian Ocean Tsunami", OIM, Serie de investigaciones sobre migración No. 30, Ginebra, <http://www.iom.int/jahia/Jahia/cache/offonce/pid/1674?entryId=14556>.
- 2007b "Migration Dynamics in South Asia: Overview of Labour Migration in Bangladesh, India, Nepal and Sri Lanka", presentación, 29 de mayo, Oficina de la OIM en Dhaka.

**Proyecto para las Migraciones en el África Meridional (SAMP)**

- 2006 "South Africa", SAMP Migration News, enero, [http://www.queensu.ca/samp/migrationnews/article.php?Mig\\_News\\_ID=2339&Mig\\_News\\_Issue=13&Mig\\_News\\_Cat=8](http://www.queensu.ca/samp/migrationnews/article.php?Mig_News_ID=2339&Mig_News_Issue=13&Mig_News_Cat=8).

**Rofi, A. y C. Robinson**

- 2006 "Tsunami Mortality and Displacement in Aceh Province, Indonesia", *Disasters* 30(3): 340-350.

**Seddon, D.**

- 2005 "Nepal's Dependence on Exporting Labour", *Migration Information Source*, enero, MPI, Washington, D.C., <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=277>.

**Siddiqui, T.**

- 2005 "International Labour Migration from Bangladesh: A Decent Work Perspective", documento de trabajo No. 66, noviembre, Policy Integration Department, National Policy Group, OIT, Ginebra.

**Skeldon, R.**

- 2004 "China: From Exceptional Case to Global Participant", *Migration Information Source*, abril, MPI, Washington, D.C., <http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?id=219>.

**Soeprono, T.B.**

- 2004 "Recent Trends in International Migration in Indonesia", documento elaborado para el Workshop on International Migration and Labour Market in Asia, organizado por el Japan Institute for Labour Policy and Training (JILPT), Japan Institute of Labour, 5 y 6 de febrero, Tokio.

**Yeoh, B.S.A.**

- 2007 "Singapore: Hungry for Foreign Workers at All Skill Levels", *Migration Information Source*, enero, MPI, Washington, D.C., <http://www.migrationinformation.org/Profiles/print.cfm?ID=570>.

**Zweig, D.**

- 2006 "Learning to compete: China's efforts to encourage a 'reverse brain drain'" en C. Kuptsch y P. Eng Fong (Eds.), *Competing for Global Talent*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 187-213.

## EUROPA

- En 2005, había 44,1 millones de migrantes en Europa Occidental y Central, siendo un gran porcentaje ciudadanos de países vecinos.<sup>1</sup>
- En 2005, los migrantes representaban el 7,6 por ciento del total de la población de la región y el 23,2 por ciento de los migrantes internacionales de todo el mundo (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2005). Además, en 2005 la migración neta significó casi el 85 por ciento del crecimiento demográfico de Europa (Münz, 2006), mientras que la migración laboral representó un porcentaje sustancial del total de las corrientes migratorias.
- En la mayoría de los países de Europa Occidental, la población nacida en el extranjero representaba entre el 7 y el 15 por ciento del total de la población, mientras que en la mayoría de los nuevos Estados miembros de la Unión Europea (UE) el porcentaje de nacidos en el extranjero seguía por debajo del 5 por ciento en 2005 (Münz, 2006; véase también el Mapa 6).
- La Federación de Rusia, con 12 millones de migrantes en 2005, es el primer país de destino en Europa Oriental (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2005).

### EUROPA OCCIDENTAL Y CENTRAL<sup>2</sup>

- Alemania, que tenía 10,1 millones de migrantes en 2005, es el principal país de destino, seguido de Francia (6,5 millones), el Reino Unido (5,4 millones), España (4,8 millones) e Italia (2,5 millones) (véase el Gráfico 1). Los 10 países que figuran en este Gráfico tenían tasas positivas de crecimiento del contingente de migrantes entre 2000 y 2005, con España e Italia registrando los aumentos más importantes, el 194,2 por ciento, o 3,1 millones de migrantes, y el 54,1 por ciento, ó 884.000 migrantes, respectivamente. En relación con el tamaño de la población, Luxemburgo y Liechtenstein tienen los mayores contingentes de migrantes (37,3 por ciento y 33,5 por ciento, respectivamente), seguidos de Suiza (22,9%) y los Estados Bálticos de Letonia y Estonia (19,5 por ciento y 15,2 por ciento, respectivamente) (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2005). En tres países, el coeficiente de inmigración a población en realidad

<sup>1</sup> El 30 por ciento de los migrantes que vive en los países de Europa Occidental y Europa Central proviene de otros países de Europa Occidental y Central (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2005).

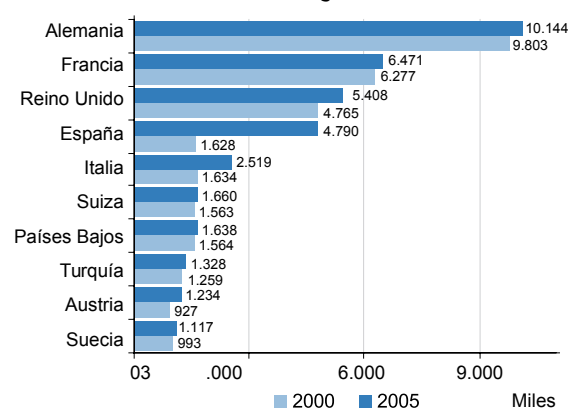
<sup>2</sup> Esta sección comprende los 27 **Estados miembros de la UE** (Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Dinamarca, España, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, los Países Bajos, Polonia, Portugal, la República Checa, el Reino Unido, Rumania y Suecia), los tres **países del Espacio Económico Europeo (EEE)** (Islandia, Liechtenstein y Noruega) así como Suiza, y los dos **países candidatos**, Croacia y Turquía. Sin embargo, los datos más recientes disponibles con respecto a los países de la UE se refieren a la UE-25 (es decir, menos Bulgaria y Rumania, que se adhirieron a la UE el 1º de enero de 2007).

disminuyó entre 2000 y 2005, por varias razones: el número de migrantes fue menor en Letonia y Estonia durante ese período quinquenal, mientras que en Liechtenstein la inmigración en realidad disminuyó, pero a un ritmo más lento que el crecimiento demográfico.

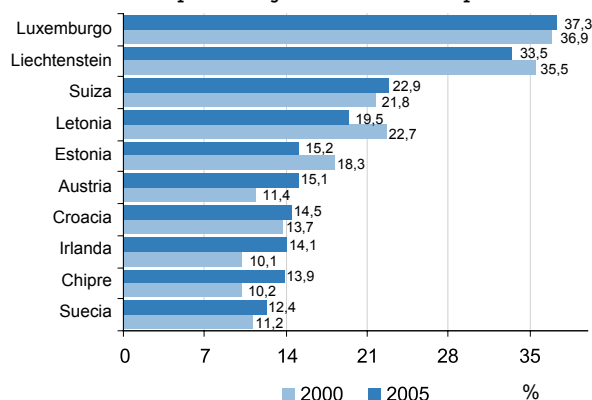
### Gráfico 1:

#### Contingente de Migrantes en Europa Occidental y Central, los Diez Principales Países de Destino, 2000 y 2005

##### Parte A: Número total de migrantes



##### Parte B: Como porcentaje del total de la población



**Fuente:** Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas 2005.

#### *Europa Occidental y Central se cuenta entre las más importantes regiones de destino de las corrientes migratorias ...*

- Aunque la mayoría de las regiones del mundo han experimentado fluctuaciones de las corrientes migratorias en los últimos 50 años, en ningún otro lugar los cambios han sido tan pronunciados como en Europa. Tras ser países de emigración durante más de dos siglos, la mayoría de los países de la región pasaron a ser países de inmigración a fines del siglo XX. Entre las numerosas razones que se han señalado para explicar ese cambio figuran factores tan diversos como las disparidades económicas entre Europa y sus vecinos del sur y el este, las grandes entradas de población por razones humanitarias en los decenios de 1980 y 1990, y el surgimiento de redes organizadas de trata y contrabando de personas. También se tiene en cuenta la función de la creciente demanda de trabajadores migrantes para llenar vacíos en los mercados laborales locales.

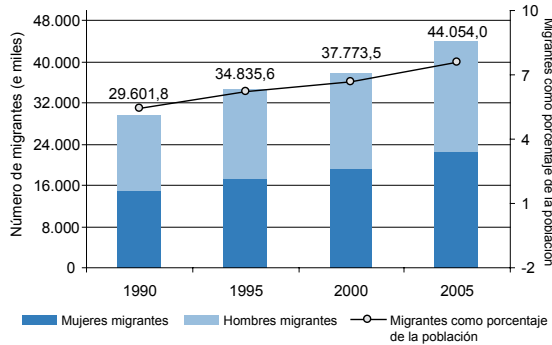
#### *... lo que da lugar al crecimiento constante de su población de migrantes*

- Junto con el aumento del número de miembros de la UE, que pasó de 12 a 25 entre 1990 y 2004, aumentó también el número de migrantes en los territorios combinados de los Estados miembros de la UE y otros países de Europa Occidental y Central, que pasó de 14,5 a 44,1 millones. La migración a esa subregión ha registrado una tasa media de crecimiento quinquenal del 14,5 por ciento desde 1990. En 2005, los nacidos en el extranjero que vivían en Europa Occidental y Central representaban el 7,6 por ciento de su población total, y el 23,2 por ciento del total de migrantes internacionales en todo el mundo (véase el Gráfico 2).



**Gráfico 2:**

**Número Estimado de Migrantes en Europa Occidental y Central, por Sexo, y como Porcentaje del Total de la Población**

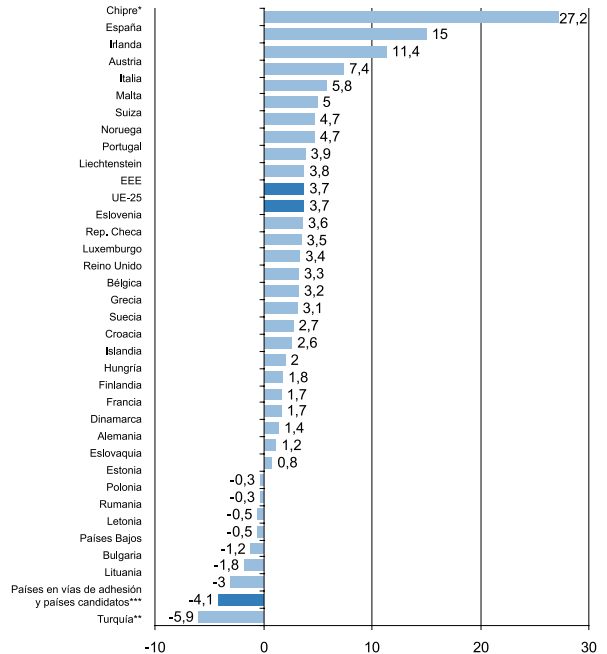


**Fuente:** Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2005.

- La antigua UE-15 (con excepción de los Países Bajos), Noruega y Suiza tienen un equilibrio migratorio positivo, al igual que seis de los 10 nuevos Estados miembros de la UE (Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, Malta y la República Checa). Varios países, en particular Eslovaquia, Eslovenia, Grecia, Italia y la República Checa, registraron crecimiento demográfico recién en 2005, y ello debido a la migración. En Alemania y Hungría, el descenso de población habría sido mucho mayor sin un equilibrio de población positivo (véase el Gráfico 3). En cifras absolutas, la UE-25 registró una ganancia neta de 1,8 millones de personas en 2005 debido a la migración internacional, que representó casi el 85 por ciento del crecimiento demográfico total de Europa.

**Gráfico 3:**

**Migración Neta en Europa por 1.000 Habitantes, 2005**



**Notas:** \* Zona bajo el control efectivo del Gobierno de la República de Chipre.

\*\* Los datos sobre la migración neta de Turquía corresponden a 2003.

\*\*\* Países en vías de adhesión y países candidatos, excluida la antigua República Yugoslava de Macedonia

**Fuente:** Eurostat. Datos tomados de Münz, 2006.

**La mayoría de los migrantes provienen de la región o de los países vecinos**

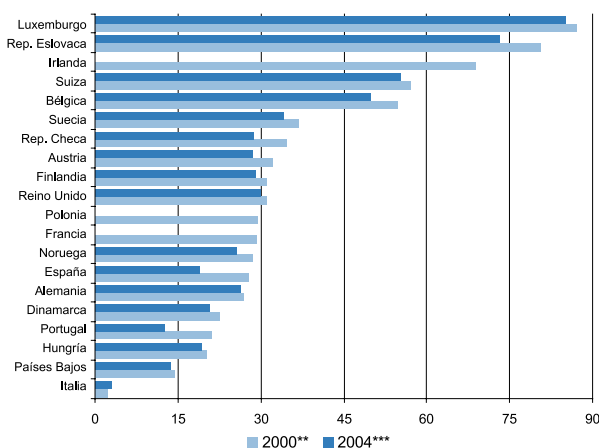
- Una característica interesante de los modelos migratorios de Europa, que suele dejarse de lado, es el gran número de desplazamientos dentro de las regiones. Las bases de datos en línea de la OCDE sobre la migración indican que los desplazamientos intrarregionales en Europa representaron alrededor del 30 por ciento del total de la migración en el período 1998-2004. El Gráfico 4 indica el contingente de migrantes intrarregionales como porcentaje del total de la migración en los países de la UE-25, Noruega y Suiza. En la mayoría de los países analizados, la



mayor parte del número de migrantes de la UE-25 representa por lo menos el 25 por ciento del total de la migración. En algunos países (como Bélgica, Irlanda, Luxemburgo, Eslovaquia y Suiza), los migrantes provenientes de la región constituyen el 50 por ciento del total de la migración, o superan ese porcentaje. Sin embargo, en todos los países examinados, salvo Italia, la contribución de la migración intrarregional al total de la migración ha disminuido con el correr del tiempo. No obstante, en términos absolutos, con excepción de Alemania y la República Checa, la población extranjera europea en esos países aumentó, pero menos que el número de migrantes de zonas fuera de Europa.

**Gráfico 4:**

#### Contingente de Migrantes Intrarregionales como Porcentaje del Total de la Migración en los Países Europeos de la OCDE, 2000 y 2004\*



**Notas:** \*Los datos correspondientes a Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Hungría, Irlanda, Noruega, los Países Bajos, Polonia, Eslovaquia y Suecia se refieren al contingente de población extranjera por país de nacimiento; mientras que los datos para Alemania, España, Francia, Italia, Luxemburgo, Portugal, el Reino Unido, la República Checa y Suiza representan los contingentes de población extranjera por nacionalidad.

\*\*Las cifras para Francia corresponden a 1999, las de Eslovaquia se refieren a 2001, las de Polonia corresponden a 2002 y las de Irlanda se refieren a 2002.

\*\*\*Las cifras para Italia y Bélgica corresponden a 2003.

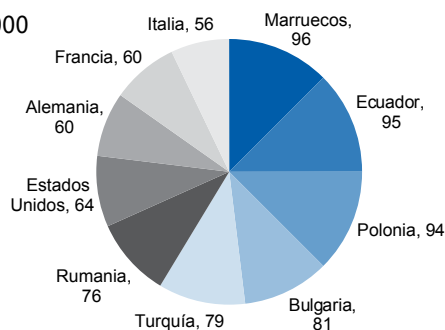
**Fuente:** Bases de datos en línea de la OCDE

- Si se examinan los orígenes de las corrientes migratorias se aprecia un patrón de relativa estabilidad (véase el Gráfico 5), aunque pueden observarse varias diferencias notables entre 2000 y 2005. Durante ese período, el Ecuador perdió su lugar entre los 10 principales países de origen para los países de la UE de la OCDE, mientras que la Federación de Rusia y Ucrania pasaron a ser importantes países de origen de migrantes. Las importantes corrientes de entrada de migrantes provenientes de Polonia, Rumania y Bulgaria en 2005, reflejan la adhesión de Polonia a la UE el año anterior y la situación de Rumania y Bulgaria como países candidatos en esa fecha.

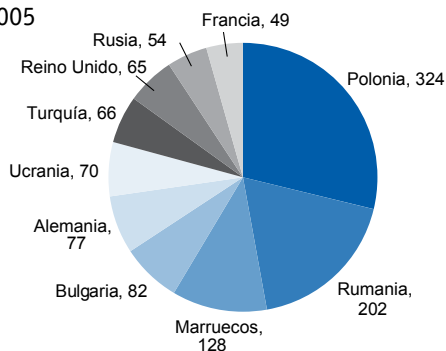
**Gráfico 5:**

#### Principales Países de Origen de los Migrantes en los Países Europeos de la OCDE, 2000 y 2005 (en miles)

**Año 2000**



**Año 2005**



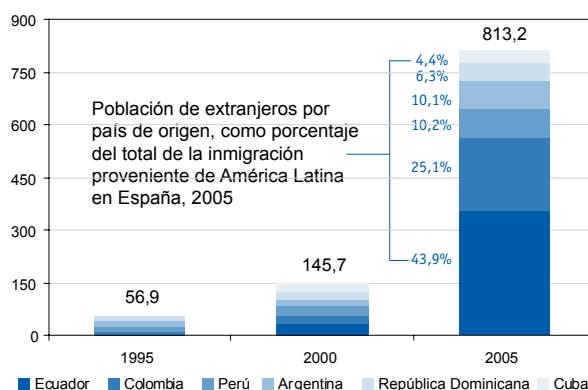
**Nota:** Datos no armonizados. Las estadísticas para algunos países pueden incluir numerosas corrientes de corto plazo.

**Fuente:** OCDE, 2007.

- Una reciente tendencia en evolución es el surgimiento de América Latina como importante región de origen. La migración de América Latina hacia Europa ha aumentado, desde una base insignificante en 1995, hasta representar entre 150.000 y 250.000 personas por año desde 2000. Los principales países de destino son España, Portugal e Italia. España, el primer país de destino de los migrantes latinoamericanos, tenía un contingente de 813.200 migrantes en 2004, la mayor parte del Ecuador (357.100) y Colombia (204.300), siendo los demás migrantes del Perú, la Argentina, la República Dominicana y Cuba (véase el Gráfico 6).

**Gráfico 6:**

**Contingente de Población de Extranjeros en España, 1995, 2000 y 2005 (en miles)**



**Fuente:** OCDE, *Contingente de población de extranjeros por nacionalidad*, base de datos en línea.

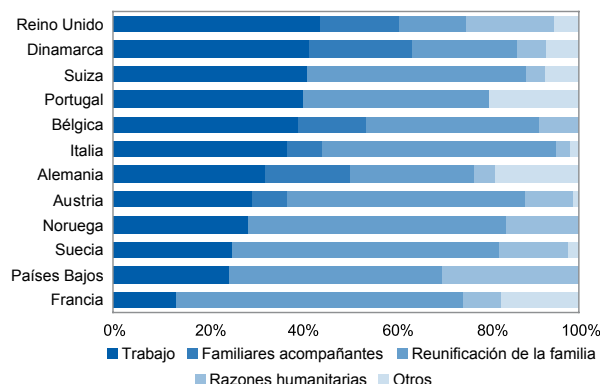
**La migración relacionada con el trabajo es sustancial**

- La migración relacionada con el trabajo (trabajadores y familiares acompañantes) da origen a un sustancial porcentaje de las corrientes migratorias, representando más del 40 por ciento del total de migrantes en Alemania, Bélgica, Dinamarca, Italia, Portugal, el Reino Unido y

Suiza. En otros lugares, con inclusión de Suiza e Italia, la reunificación de la familia representa el mayor porcentaje de la migración (véase el Gráfico 7). Sin embargo, ni el Gráfico 7, ni las estadísticas generales armonizadas sobre las corrientes de migrantes, incluyen los desplazamientos laborales de carácter irregular que, según la OCDE (2007), han sido muy importantes en Europa Oriental en los últimos años (véase también el Capítulo 8).

**Gráfico 7:**

**Migración Internacional por Categoría de Entrada en Países Europeos Seleccionados, como Porcentaje del Total de las Corrientes de Entrada, Datos Armonizados, 2005**



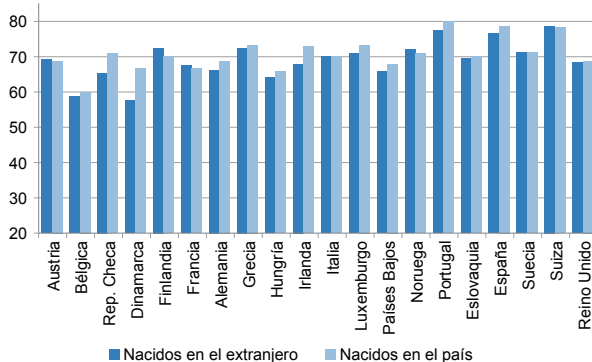
**Fuente:** OCDE, 2007.

- En 2005, los migrantes representaban una proporción considerable y en crecimiento del total de la fuerza laboral en los países europeos. El tamaño de la población nacida en el extranjero aumentó en más del 20 por ciento entre 2000 y 2005 en casi todos los países examinados, con excepción de Francia y los Países Bajos. En poco menos de la mitad de los países, la participación de los nacidos en el extranjero en la fuerza laboral era igual o superior a la de los nacidos en el país (véase el Gráfico 8). Además, durante el último decenio, la diferencia en la tasa de participación en la fuerza laboral entre los nacidos en el extranjero y los nacidos en el país ha tendido a

disminuir en la mayoría de los países, aunque en 2004 y 2005 la tasa de desempleo de los migrantes seguía siendo mayor, salvo en Hungría y Polonia (OCDE, 2007).

**Gráfico 8:**

### Tasa de Participación en la Fuerza Laboral de la Población de Nacidos en el Extranjero y la Población de Nacidos en el País, en Países Europeos Seleccionados, 2005



**Fuente:** Encuesta de la Comunidad Europea sobre la Fuerza Laboral (datos proporcionados por la Eurostat) con excepción de los correspondientes a Dinamarca (Registro de Población), tomados de la OCDE, 2007.

## EUROPA ORIENTAL Y ASIA CENTRAL<sup>3</sup>

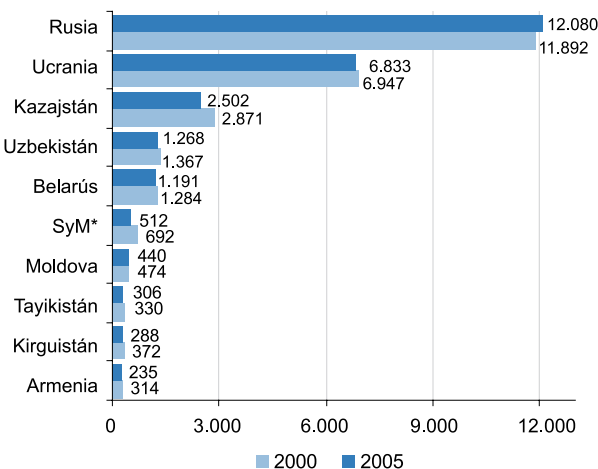
- Con 12 millones de migrantes en 2005, la Federación de Rusia es el principal país de destino en esta región, seguida de Ucrania (6,8 millones) y Kazajistán (2,5 millones) (véase el Gráfico 9). Aunque Rusia registró un 1,6 por ciento de aumento en el contingente de migrantes entre 2001 y 2005, en los otros nueve países examinados los contingentes de migrantes disminuyeron durante ese mismo período. Con excepción de Ucrania y Rusia, el número de migrantes como porcentaje de sus poblaciones totales se redujo en todos los países.

<sup>3</sup> Albania, Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Bosnia y Herzegovina, la Federación de Rusia, Georgia, Kazajistán, Kirguistán, Moldova, la antigua República Yugoslava de Macedonia (que obtuvo el estatuto de país candidato de la UE en diciembre de 2005), la entonces Serbia y Montenegro, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán.

**Gráfico 9:**

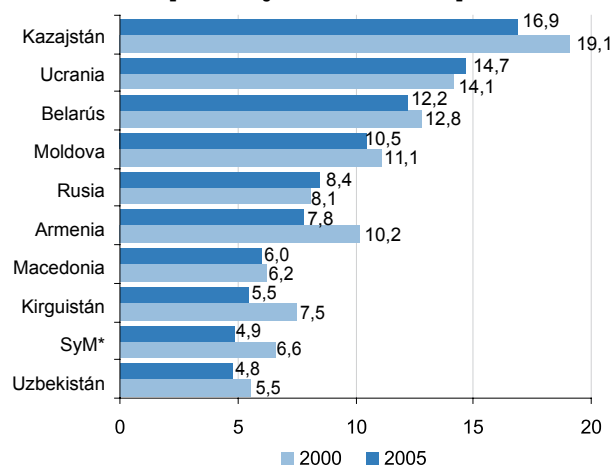
### Contingente de Migrantes en Europa Oriental y Asia Central, los Diez Principales Países de Destino, 2000 y 2005

#### Parte A: Número total de migrantes



**Nota:** \* La entonces Serbia y Montenegro.

#### Parte B: Como porcentaje del total de la población



**Nota:** \* La entonces Serbia y Montenegro.

**Fuente:** Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2005.

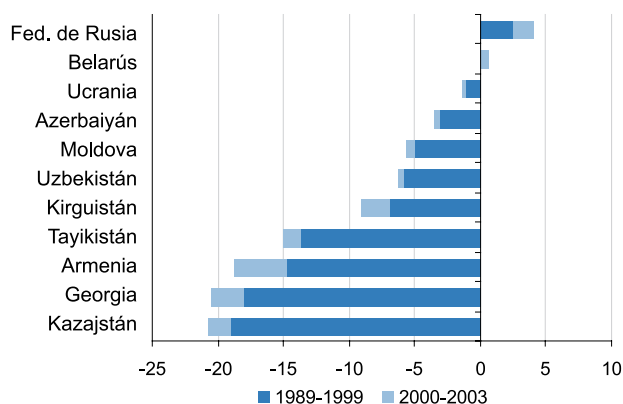
### En esta subregión funcionan dos grandes sistemas migratorios

- El carácter y los patrones de los movimientos migratorios en esta subregión desde 1990 han sido modelados por los efectos combinados de la transición económica, la liberalización política y social y el colapso de dos países federales (la antigua Unión Soviética y la antigua República Federativa de Yugoslavia). Esos efectos también tienen que ver con la dificultad para obtener y recopilar información fiable sobre la migración en esa subregión. La orientación y la magnitud de las corrientes migratorias han cambiado considerablemente desde el levantamiento de las restricciones políticas para la circulación, como el surgimiento de 22 nuevos países y la resultante diversificación de las corrientes migratorias en toda la región. Por último, con el colapso de la antigua Unión Soviética ha aparecido una nueva categoría de migrantes, los denominados “migrantes estadísticos”, que pueden no haberse desplazado físicamente, pero que son definidos como migrantes de conformidad con la práctica de las Naciones Unidas (Banco Mundial, 2006).
- De acuerdo con Mansoor y Quillin (2006), se han desarrollado dos grandes sistemas migratorios en la región: el primero se refiere a los migrantes de los países de Europa Oriental que se trasladan a Europa Occidental; y el segundo comprende a la mayoría de los migrantes de Asia Central que viajan a los países más ricos de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), en particular a la Federación de Rusia y Kazajstán. Los Gráficos 10a y 10b indican claramente ese sistema migratorio bipolar, con Rusia registrando, con creces, la mayor ganancia en términos de población a consecuencia de la migración. La mayor parte de la migración a Rusia está constituida por migrantes que salen de otros países de la antigua Unión Soviética.

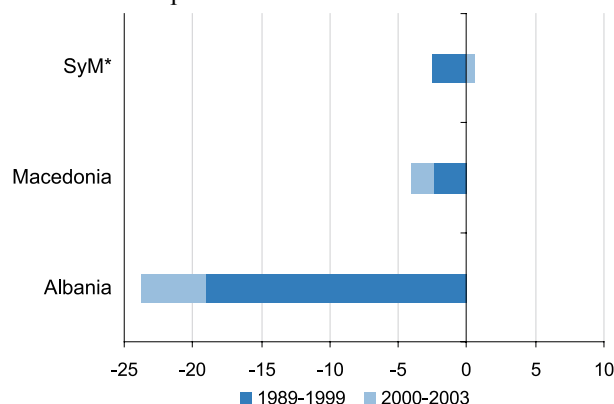
**Gráfico 10:**

### La Migración Neta en Europa Oriental y Asia Central como Porcentaje del Total de la Población, 1989-1999 y 2000-2003

#### 10a: En la CEI



#### 10b: En Europa Oriental



**Nota:** \* La entonces Serbia y Montenegro. Turkmenistán y Bosnia y Herzegovina no están incluidos debido a dificultades para la obtención de datos sobre migración.

**Fuente:** Oficinas nacionales de estadísticas y UNICEF, Base de Datos Trans-MONEE, Mansoor y Quillin (2006).

- Sin embargo, los dos sistemas migratorios de la subregión no son exclusivamente bipolares. En realidad, hay importantes corrientes subsidiarias desde las economías más pobres de la CEI, en particular de la República de Moldova, hacia los países de Europa Occidental; y de Asia Central hacia la UE y Turquía.

- Hay un considerable volumen migratorio de los países de Europa Occidental y Asia Central<sup>4</sup> hacia Europa Occidental (el 73 por ciento del total de la emigración de los países de Europa Occidental y Asia Central), así como en la dirección opuesta (el 17 por ciento del total de la emigración de Europa Occidental), que representa el 62 por ciento del total de la inmigración hacia los países de Europa Occidental y Asia Central (Mansoor y Quillin, 2006). Las corrientes de Alemania a Polonia, la antigua Serbia y Montenegro y Turquía figuran entre las contribuyentes más importantes a esos desplazamientos migratorios de Europa Occidental.
- Con respecto a las corrientes en las que intervienen los países de la CEI, la Federación de

<sup>4</sup> A los fines de este párrafo, los países de Europa Occidental y Asia Central son Albania, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, la República Checa, la antigua República Yugoslava de Macedonia, Rumania, la antigua Serbia y Montenegro y Turquía. Se trata de una clasificación específica que utilizan Mansoor y Quillin (2006).

Rusia es tanto país de origen como de destino de esas corrientes. Las corrientes más importantes, con exclusión de Rusia, son las que se dirigen de Ucrania y Kazajstán hacia Alemania. La primera puede atribuirse a la proximidad y a los mayores diferenciales de ingresos *per cápita*, y la segunda al hecho de que Kazajstán tenía la mayor concentración de personas de origen alemán de la antigua Unión Soviética (Mansoor y Quillin, 2006).

- Desde el colapso de la antigua Unión Soviética, se han registrado importantes corrientes de trabajadores migrantes hacia la Federación de Rusia, principalmente provenientes de países vecinos. Las inquietudes en relación con el volumen y el carácter irregular de esos desplazamientos se han traducido en la formulación y aplicación de una nueva legislación y política sobre migración en Rusia con el propósito de llevar a cabo una mejor labor de gestión de esas corrientes y del estatuto de los migrantes una vez que ingresan al país (véase el Recuadro Reg. 2).

## Recuadro Reg. 2

### La Nueva Legislación Rusa en Materia de Migración

A la fecha de entrada en vigor de la nueva legislación rusa sobre migración<sup>1</sup>, 15 de enero de 2007, la gran mayoría de trabajadores extranjeros no tenía permiso de residencia ni de trabajo en la Federación de Rusia. El número de migrantes en situación irregular, principalmente de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), llegados a Rusia con el propósito de encontrar trabajo temporal, se estimaba entre 5,5 y 10 millones, y se consideraba que planteaban un riesgo para el orden público y la seguridad del país, así como para la seguridad de los propios trabajadores migrantes. Los impedimentos de tipo jurídico y administrativo para la obtención de permisos de residencia se consideraban, en general, como una de las principales causas del aumento de la migración irregular.

Aunque sigue siendo virtualmente imposible resolver plenamente el problema de la migración irregular, la nueva legislación tiene por objeto mejorar la eficacia y la coherencia de las políticas.

Los dos elementos clave de la nueva legislación, que tienen repercusiones directas en la migración laboral en Rusia son: 1) **la introducción de un procedimiento de registro simplificado** – que abarca a todos los extranjeros que llegan a Rusia en visitas breves; y 2) **la simplificación de los procedimientos para obtener permisos de trabajo** – para los migrantes provenientes de los países con los cuales existen acuerdos de exención de visados.

Las nuevas disposiciones legislativas introducen las siguientes importantes reformas en el procedimiento:

- **Los trabajadores migrantes temporales pueden inscribir su permanencia en Rusia a través de un procedimiento simplificado<sup>2</sup>**

De conformidad con este nuevo procedimiento, todos los migrantes, incluidos los trabajadores migrantes temporales, tienen la obligación de presentar al “patrocinador” (es decir, a la parte que extendió la invitación al migrante, que puede ser cualquiera

de una serie de personas físicas o entidades jurídicas – por ejemplo, empleadores, caseros, funcionarios, etc.), sus documentos de identificación y tarjeta de migración sellada por las autoridades de control de fronteras en el punto de entrada a Rusia; el patrocinador es el responsable de notificar la llegada del migrante a las autoridades competentes (ya sea en sus despachos o por correo). Cuando no hay un patrocinador, el propio migrante debe notificar su llegada a las autoridades.

Además, la legislación simplifica aún más la inscripción de todos los migrantes, incluidos los trabajadores migrantes temporales, estableciendo un procedimiento basado en notificaciones (a diferencia del sistema anterior que dejaba un considerable margen de discreción a las autoridades, que podían rechazar la inscripción). Actualmente también es posible que los trabajadores migrantes realicen la inscripción en el lugar de trabajo, con lo cual se atiende a un importante objetivo, el de mantener el actual patrón de **migración laboral predominantemente circular o temporal**, que muchos consideran el tipo preferido de migración laboral con destino a Rusia. Por último, la legislación intenta sentar las bases de un sistema de registro de la migración que preste apoyo a un sistema oficial de recopilación de estadísticas sobre la inmigración.

Teniendo en cuenta el ámbito y la protección que ofrecen los nuevos procedimientos de inscripción, cabe esperar que la gran mayoría de migrantes acaten esta ley y cumplan con la obligación de inscripción oportunamente.

• **Gran simplificación de los procedimientos para obtener un permiso de trabajo para los migrantes temporales que ahora son más eficientes y rápidos**

El propio migrante de un país que disfrute de un régimen de exención de visado puede ahora solicitar un permiso de trabajo (anteriormente sólo el empleador podía hacerlo), que normalmente recibirá en un plazo de 10 días (la única razón que permite a las autoridades rechazar el permiso, si todos los documentos están en orden, es que se haya agotado la cuota).

El hecho de que el propio migrante pueda solicitar el permiso de trabajo redundante en la protección del trabajador contra condiciones laborales de explotación, ya que le permite elegir al empleador, y cambiar de empleo, y lo alienta a tener en cuenta sus derechos. Por lo tanto, se puede considerar que la legislación contribuye a los esfuerzos constantes de lucha contra la trata de personas y el trabajo forzoso. En ese sentido, se espera que aborde la economía no estructurada y, al mismo tiempo, que se incrementen las recaudaciones fiscales del tesoro nacional.

El carácter progresista de la nueva legislación queda demostrado también por la concesión de importantes privilegios a los trabajadores extranjeros de países con los cuales la Federación de Rusia ha concertado acuerdos de exención de visados, como Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Kazajistán, Kirguistán, Moldova, Tayikistán, Ucrania y Uzbekistán.<sup>4</sup>

Además, los empleadores de trabajadores temporales de esos países no tienen que cumplir el requisito general de obtener un permiso para la contratación de trabajadores extranjeros, lo que promueve una cooperación más estrecha con los países de la CEI, con vistas a la eventual creación de un mercado de trabajo común para toda la CEI.

Ese enfoque recibió apoyo a través de la enorme cuota de 2007, equivalente a seis millones de permisos de trabajo para migrantes provenientes de países con exención de visados. Se consideró que esa cuota era más que suficiente para cubrir toda la corriente laboral migratoria de esos países y legalizar la situación de los migrantes en situación irregular que ya se encontraban en Rusia antes de la entrada en vigor de la nueva legislación.<sup>5</sup>

Habiéndose eliminado los principales obstáculos jurídicos para la legalización de trabajadores extranjeros, incumbe ahora principalmente a los propios migrantes regularizar su situación en Rusia. En consecuencia, la nueva legislación prevé multas más elevadas en casos de residencia o trabajo no autorizado en Rusia, y los montos pueden oscilar entre 2.000 y 5.000 rublos de Rusia.<sup>6</sup>

Las personas que prestan ayuda o apoyo a los migrantes para que vivan y trabajen en Rusia en violación de la ley, o que ejercen presión sobre ellos para que lo hagan, pueden tener que pagar multas que en ocasiones representan hasta 8.000 veces el salario mensual mínimo legal (2.000 a 5.000 rublos para las personas físicas, 25.000 a 50.000 para funcionarios y 250.000 y 800.000 rublos en el caso de organizaciones). La severidad de esas sanciones tiene por objeto hacer menos atractiva la contratación de migrantes y disuadir a los empleadores de actuar de ese modo, además de mejorar la protección de los derechos humanos y laborales de los migrantes. Desde la entrada en vigor de la legislación, muchas empresas que empleaban migrantes en situación

irregular han tenido que pagar fuertes multas que, a fines de mayo de 2007, ya totalizaban unos 60 millones de rublos.

Asimismo, en la práctica, los procedimientos relativos al pago de multas aplicables a los migrantes han funcionado como un proceso de regularización *de facto*. Los migrantes provenientes de países con regímenes de exención de visados y ya presentes en Rusia pueden pagar la multa y luego solicitar el permiso de trabajo. Eso es especialmente importante para el gran número de trabajadores extranjeros que estaban en Rusia sin autorización antes de la entrada en vigor de la nueva legislación.

Sin embargo, la aplicación efectiva de esa legislación no ha sido fácil y quedan muchos problemas por resolver. Una de las dificultades es la falta de difusión de información sobre los nuevos procedimientos jurídicos.<sup>7</sup> Otra ha sido la carencia de suficiente personal administrativo. Por último, aún queda por establecer una red de agencias de empleo oficialmente autorizadas.

A pesar de esas dificultades iniciales, existen pruebas<sup>8</sup> de las repercusiones positivas de la legislación como: a) el aumento del porcentaje de extranjeros en situación legal en Rusia; y b) el aumento del porcentaje de trabajadores migrantes con permiso de trabajo. Si en 2005 sólo se concedieron poco más de 700.000 permisos de trabajo en Rusia, y poco más de un millón en 2006, esas cifras aumentaron a casi un millón de permisos de trabajo (997.500) emitidos en los primeros cinco meses de 2007 solamente (es decir, al 31 de mayo de 2007). En consecuencia, sobre la base del mismo total general estimado de migrantes, el porcentaje de trabajadores migrantes con permiso de trabajo válido prácticamente se ha duplicado.

#### Notas:

<sup>1</sup> Esta legislación comprende cinco leyes federales (No. 109-FZ de 18 de julio de 2006, No. 110-FZ de 18 de julio de 2006, No. 121-FZ de 18 de julio de 2006, No. 189-FZ de 5 de noviembre de 2006, No. 2-FZ de 6 de enero de 2006) así como varios decretos de aplicación emitidos por el Servicio Federal de Migraciones.

<sup>2</sup> Ley Federal No. 109-FZ y Ley Federal No. 110-FZ.

<sup>3</sup> Ley Federal No. 110-FZ.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> La cuota para 2008 es de 1.828.245. La razón de esa cuota más baja es que en 2007 se aplicó un programa de regularización para migrantes que estaban ya trabajando en Rusia sin autorización.

<sup>6</sup> Entre 85 y 205 dólares en agosto de 2008.

<sup>7</sup> Sin embargo, la OIM, junto con el Servicio Federal de Migraciones, ha llevado a cabo una campaña de información que incluye la elaboración e impresión de un gran número de documentos informativos (libros de referencia, folletos y carteles) para distribución en Rusia y en los distintos países de origen.

<sup>8</sup> En colaboración con el Servicio Federal de Migraciones, la Oficina de la OIM en Moscú recientemente inició un estudio para supervisar la aplicación de la nueva legislación en materia de migraciones.

**Fuente:** Oficina de la OIM en Moscú

## ALGUNAS CUESTIONES DE INTERÉS EN EL ÁMBITO DE LA GESTIÓN DE LA MIGRACIÓN EN EUROPA

### ***La migración laboral ocupa ahora el lugar central en los debates sobre la gestión de la migración en los Estados miembros de la U***

- La migración se considera cada vez más como una de las posibles respuestas a los problemas del envejecimiento de la población y de la sostenibilidad del sistema de bienestar social. En consecuencia, hay una búsqueda constante de

estrategias eficaces de formulación de políticas y gestión de programas que abarquen, entre otras cosas, la identificación de las necesidades, el reconocimiento de las aptitudes y los arreglos en materia de selección, contratación e integración (véase el Capítulo 11). En un gran número de Estados miembros se utilizan planes destinados a atraer a profesionales calificados, o se tiene previsto hacerlo, habida cuenta de la creciente competencia internacional por los migrantes calificados (véase el Capítulo 2). Una dificultad de mayor envergadura consiste en elaborar enfoques de cooperación y asociación con los países de origen (véase el Capítulo 13).



### ***La movilidad de los estudiantes sigue en aumento en respuesta a las políticas de los países de destino***

- En los últimos años se ha registrado un gran aumento del número de estudiantes internacionales universitarios que cursan sus estudios en países europeos (véase el Gráfico 11). Entre 1998 y 2003, las cifras aumentaron en un 38,5 por ciento, y gran parte del aumento se produjo a partir de 2001, dando como resultado una tasa de crecimiento del 24 por ciento entre 2001 y 2003. De conformidad con la UNESCO (2006), el número total de estudiantes internacionales universitarios que salió de sus países de origen para estudiar en países de Europa Occidental fue ligeramente superior a 1,5 millones en 2004. Los principales países de destino ese año fueron el Reino Unido (300.100 estudiantes internacionales), Alemania (260.300) y Francia (237.600), con el 54 por ciento de los estudiantes internacionales concentrados en esos tres países (UNESCO, 2006). El aumento del número de estudiantes internacionales parece ser una respuesta a las señales que envían los países de destino con respecto a las posibilidades de trabajo y residencia tras la culminación de los estudios, especialmente en las esferas en las que hay escasez de mano de obra. Para una explicación más detallada de esas tendencias y una definición de la migración de estudiantes, véase el Capítulo 4; para una distribución visual de los estudiantes por país de destino, véase el Mapa 2.

### **Recuadro Reg. 3**

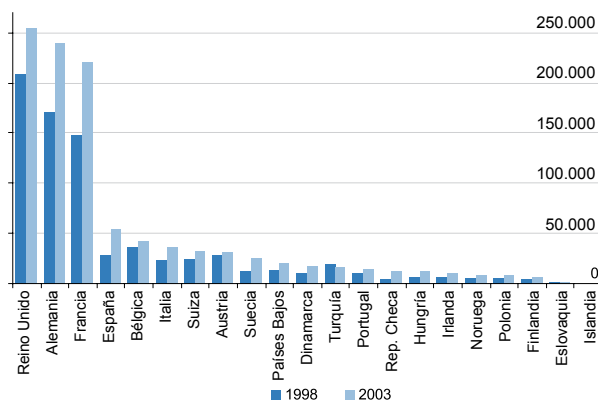
#### **Un Pase Demasiado Largo**

En todo el mundo, millones de muchachos sueñan con convertirse en estrellas del fútbol<sup>1</sup> como un camino hacia la fama y la fortuna, y una vía de escape de la pobreza y la necesidad. Persiguen ese sueño jugando en el polvo, descalzos, con balones de fútbol hechos de trapo. Oyen historias sobre los millones que ganan las superestrellas en Europa y su motivación crece. Pero sólo unos pocos afortunados conseguirán el pase a una carrera profesional que los aleje de las realidades económicas que enfrentan en sus países.

El tema de la movilidad y el deporte de alta competencia han ganado importancia en los últimos años. Recientemente fue el centro de un debate científico en la Conferencia Internacional "Fútbol Globalizado: Naciones y Migración, la Ciudad y el Sueño", celebrada en Lisboa en mayo de 2006.

**Gráfico 11:**

**Contingente de Estudiantes Internacionales Universitarios en Países Europeos Seleccionados, 1998, 2003**



Fuente: OCDE, 2006.

### ***Europa es un lugar de destino cada vez más atractivo para los jóvenes deportistas***

- El constante aumento de la migración de jóvenes jugadores de fútbol (*soccer*) de África y América Latina a Europa está siendo motivo de preocupación con respecto al bienestar de esos jóvenes y a las repercusiones en los países y regiones de origen. Pero si el jugador de fútbol llega a tener éxito, los beneficios de esa movilidad también son evidentes (véase el Recuadro Reg. 3).

La movilidad global del talento humano alcanza su punto más visible en el mundo del fútbol, pero también puede ser percibida en otros deportes altamente competitivos, donde circulan grandes cantidades de dinero. De los 14 equipos que participaron en la última Copa del Mundo de cricket, 10 tenían entrenadores extranjeros, algo que habría resultado inimaginable hace una década (Kapur y McHale, 2005). En los deportes profesionales en América del Norte - béisbol, baloncesto, fútbol americano y hockey sobre hielo - se aprecia una migración de talento semejante.

Pero el fútbol es, con creces, el mayor mercado internacional para jugadores de élite provenientes de países en desarrollo. La mayoría de los jugadores de esos países que participaron en la Copa del Mundo de Fútbol de 2006 juegan fuera de sus lugares de origen; muchos lo hacen en Europa, donde el deporte es más competitivo y lucrativo. Todos los jugadores del equipo nacional de Côte d'Ivoire, por ejemplo, juegan para clubes extranjeros (Pratt, 2006). Por el contrario, algunos equipos europeos, como el Arsenal de Londres, pueden estar íntegramente compuestos de extranjeros (Milanović, 2006). Otro club de Londres, el Chelsea, tenía 17 jugadores en 10 selecciones distintas de la Copa del Mundo de 2006.<sup>2</sup>

Los mejores equipos europeos contratan observadores que viajan por toda África y América Latina en busca de nuevos talentos para importación. La competencia con otros clubes igualmente interesados es tan reñida que deben encontrarlos cada vez más temprano. Si hace una década los jugadores emigraban cuando tenían 18 ó 20 años, ahora es común verlos partir de sus países cuando apenas tienen 12 años.

Hubo casos en que ciertos agentes ofrecieron a sus jugadores contratos que contenían cláusulas muy confusas sobre sus porcentajes de salarios o transferencias (Kapur y McHale, 2005). Muchos jóvenes jugadores de países en desarrollo, tras promesas maravillosas de agentes inescrupulosos, son explotados por los mismos que debían entrenarlos y cuidarlos. Incluso se ha acuñado el término "esclavitud futbolística" que describe a los jugadores de fútbol que terminan viviendo en condiciones difíciles, con reducidos ingresos, a miles de kilómetros de sus hogares y sin poder retornar (*BBC News Online*, 2003).

Para muchos clubes africanos y latinoamericanos, la única forma de mantenerse a flote consiste en producir jugadores para enviarlos a los centros futbolísticos europeos más importantes.

Algunas ligas nacionales de Europa han impuesto una limitación al número de jugadores no europeos que pueden participar en cada equipo. Para eludir esas restricciones, los clubes ayudan a sus estrellas extranjeras a cambiar su nacionalidad (*Migration News*, marzo de 2001). En los últimos años, numerosos jugadores han sido investigados por posesión de pasaportes falsificados que les permiten jugar como "europeos" en los equipos de fútbol (*Migration News*, marzo de 2001).

Hay quienes piensan que el fútbol africano se ha beneficiado de la exportación de sus jugadores destacados, y que el éxito reciente de algunos de sus equipos nacionales tiene que ver con la migración de sus mejores talentos (Kapur y McHale, 2005). Supuestamente, esa fuga aumentaría la habilidad de los jugadores emigrados, la transferencia de conocimientos y técnicas a los que se quedan en el país, y la popularidad general del deporte en el continente (Kapur y McHale, 2005). Otros aducen que la "expropiación" de los recursos deportivos africanos socava el desarrollo regional del fútbol. Sin embargo, algunos de los mejores jugadores siguen entregando tiempo y dinero a sus equipos nacionales y a sus países de origen, aún mucho después de haberse marchado al extranjero.

La Confederación Africana de Fútbol (CAF) y la Federación Internacional de Fútbol Asociado (FIFA) han tratado de mejorar la situación: en 1997 instituyeron una Copa Africana de Campeones de Liga para proveer una competición de primer nivel y crear las estructuras e incentivos necesarios para alentar a los jugadores a permanecer con los clubes africanos (Kapur y McHale, 2005). Pero en América Latina, donde el fútbol es una tradición muy arraigada, la migración es más fuerte que nunca. La paga que ofrecen a sus jugadores los clubes europeos es tan superior a la que puede ofrecer cualquier equipo africano o latinoamericano que tales medidas no parecen capaces de aminorar la "fuga de pies".

De todas formas, las historias de las jóvenes estrellas futbolísticas que alcanzan éxito en la escena internacional continuarán inspirando a los jóvenes de los países en desarrollo en los próximos años.

#### Notas:

<sup>1</sup> Conocido también como "soccer".

<sup>2</sup> Véase <http://www.sportnetwork.net/main/s379/st96621.htm>.

**Fuente:** Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNPFA), *The State of World Population 2006. Youth Supplement, Moving Young*, [http://www.unpfa.org/swp/2006/moving\\_young\\_eng/stories/stories\\_Falcao.html](http://www.unpfa.org/swp/2006/moving_young_eng/stories/stories_Falcao.html).

## ***La migración irregular sigue siendo motivo de gran preocupación***

Por definición, la migración irregular es difícil de medir; sin embargo, las estimaciones que se señalan a continuación indican que la migración irregular en la región es un porcentaje importante del total de la migración. Una combinación de estimaciones<sup>5</sup> publicada por el Banco Mundial (Mansoor y Quillin, 2006) indica que hasta 2006 había más de tres millones de migrantes indocumentados en la UE, y entre 1,3 millones y 1,5 millones en Rusia. Las últimas cifras son considerablemente inferiores a algunas de las estimaciones del Gobierno ruso, que situaban en aproximadamente 10 millones la cantidad de trabajadores migrantes en situación irregular en el país en 2006 (Novosti, 2006; véase también el Recuadro Reg. 2). Jandl, por otro lado, estima que el contingente de migrantes irregulares en Europa fluctúa entre 2,6 millones y 6,4 millones (Jandl, 2003), con casi 400.000 detenciones en fronteras anualmente en la región de la UE-25 (Jandl, 2004). A escala nacional, diversas técnicas, como las tarjetas de doble entrada, el método Delphi,<sup>6</sup> la captura/recaptura, las estimaciones residuales y las

regularizaciones<sup>7</sup> permiten que un número cada vez mayor de países realice estimaciones más realistas de la población de migrantes en situación irregular en su territorio (véanse también los Capítulos 9 y 11). De conformidad con las cifras de la OCDE para 2006, el volumen de la migración irregular en los países en los cuales se aplican métodos de estimación documentados representa entre el 1 y el 4 por ciento del total de la población. Gracias a esos métodos, los Países Bajos estimaron que su población de migrantes no autorizados en 2005 fluctuaba entre 125.000 y 230.000. Con respecto a ese mismo año, Suiza estimó que el número de migrantes irregulares en su territorio oscilaba entre 80.000 y 100.000, y las estimaciones de España<sup>8</sup> apuntaban a 690.000, mientras que en 2002, Italia<sup>9</sup> señaló que el número de migrantes irregulares en su territorio era de aproximadamente 700.000. Portugal y Grecia estimaron que la población de migrantes en situación irregular en 2001 era de 185.000 y 370.000, respectivamente (OCDE, 2006).

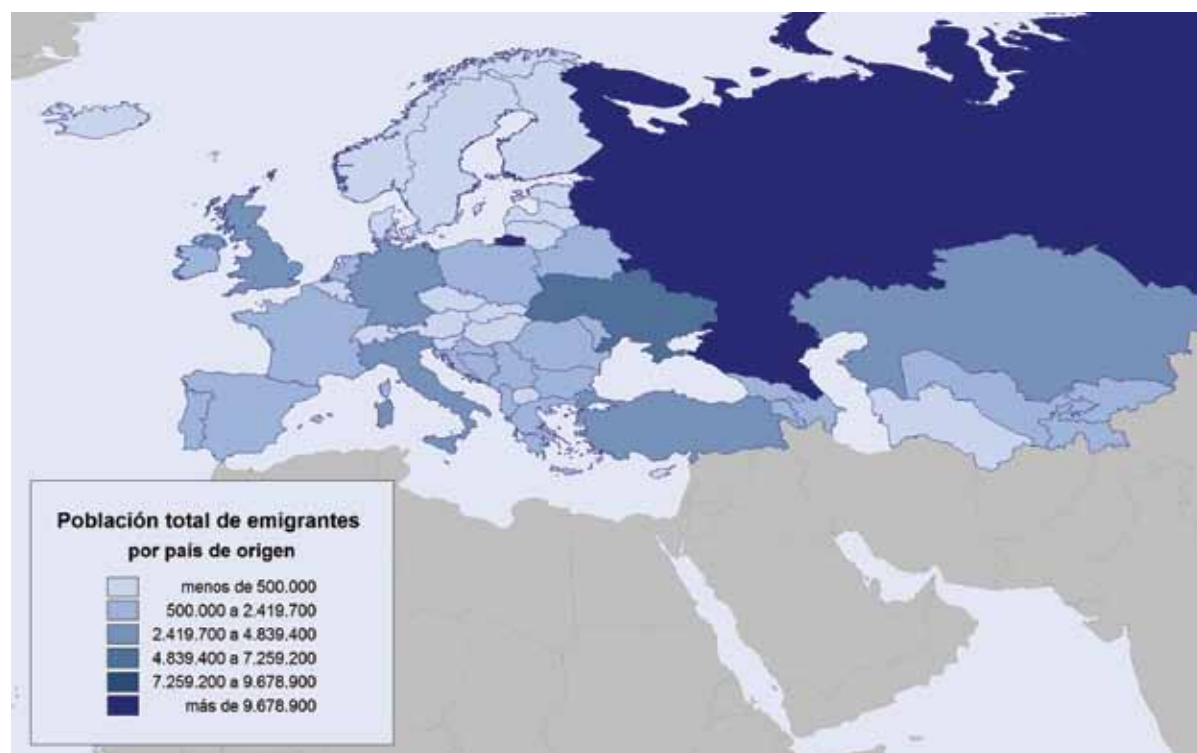
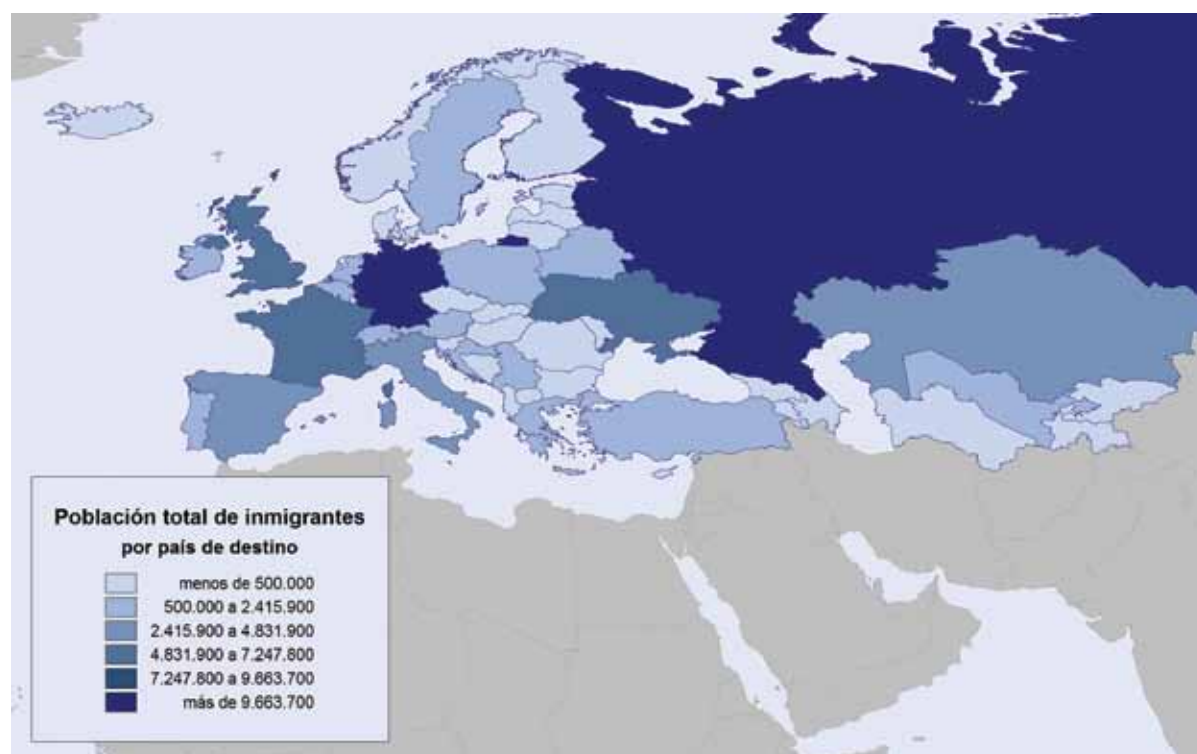
<sup>5</sup> Estas estimaciones son producto de la combinación de estimaciones proporcionadas por el Pew Hispanic Center, la OIM, la OIT, el Banco Mundial, el Ministerio del Interior del Reino Unido, y otros (Mansoor y Quillin, 2006).

<sup>6</sup> “Las estimaciones se obtienen localmente y de manera independiente a través de un grupo de expertos que deben justificar sus cifras. Generalmente se dan a conocer a todos los integrantes del grupo para proceder a su examen antes de entrar en una segunda ronda. El procedimiento continúa hasta que se alcanza una convergencia de opiniones” (OCDE, 2006: 46).

<sup>7</sup> Véase OCDE (2006) para una descripción más completa de estos métodos.

<sup>8</sup> En España, el número de migrantes irregulares se calculó sobre la base del proceso de regularización efectuado en 2005. Es importante tener presente que esas estimaciones del número de migrantes irregulares comprenden sólo a las personas que reúnen los requisitos para solicitar la regularización, de modo que es probable que esa cifra sea inferior al número total de migrantes irregulares en el país. Con anterioridad al programa de regularización de 2005, España llevó a cabo un ejercicio de regularización en 2001.

<sup>9</sup> En Italia, asimismo, el número de migrantes irregulares se calculó sobre la base del proceso de regularización que tuvo lugar en 2002. Italia también llevó a cabo un programa de regularización en 1997.



## REFERENCIAS

### Agencia Rusa de Noticias e Información (Novosti)

- 2006 "Russia loses over \$9 bln/yr from illegal immigration – govt.", Novosti, 3 de noviembre, <http://en.rian.ru/russia/20061103/55351198.html>

### Banco Mundial

- 2006 *Global Economic Prospects 2006: Economic Implications of Remittances and Migration*, Banco Mundial, Washington, D.C., <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/GEPEXT/EXTGEP20060,,contentMDK:20709766~menuPK:1026823~pagePK:64167689~piPK:64167673~theSitePK:1026804,00.html>.

### Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC)

- 2006 *Seguimiento de la población mundial, con especial referencia a la migración internacional y el desarrollo*, Informe del Secretario General, documento E/CN.9/2006/3, Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Comisión de Población y Desarrollo, 39º período de sesiones, 3 a 7 de abril, Nueva York.

### Drew, C. y D. Sriskandarajah

- 2007 "EU Enlargement in 2007: No Warm Welcome for Labor Migrants", *Migration Information Source*, enero, Migration Policy Institute (MPI), Washington, D.C., <http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=568>.

### Jandl, M.

- 2003 "Estimates on the Numbers of Illegal and Smuggled Immigrants in Europe", ponencia del Centro Internacional de Formulación de Políticas Migratorias, en la Eighth International Metropolis Conference, 17 de septiembre, Viena, <http://www.mighealth.net/eu/images/5/5b/Icmpd.pdf>.
- 2004 "Estimación de la migración ilegal en Europa", *Studi Emigrazione/Migration Studies*, 61(153) (marzo): 141–155.

### Mansoor, A. y B. Quillin (Eds.)

- 2006 *Migration and Remittances: Eastern Europe and Former Soviet Union*, Capítulo 1: "Overview of Migration Trends in Europe and Central Asia, 1990–2004", Banco Mundial, Washington, D.C.

### Münz, R.

- 2004 "Towards a Common European Migration Regime?", *Migration Information Source*, febrero, MPI, Washington, D.C., [http://www.migrationinformation.org/events/021804\\_sum.php](http://www.migrationinformation.org/events/021804_sum.php).
- 2006 "Europe: Population and Migration in 2005", *Migration Information Source*, junio, MPI, Washington, D.C., <http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=402>.

### Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población

- 2002 *Informe sobre la migración internacional, 2002*, Doc. ST/ESA/SER.A/220, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División de Población, Nueva York, <http://www.un.org/esa/population/publications/ittmig2002/2002ITTMIGTEXT22-11.pdf>.
- 2005 *Trends in Total Migrant Stock: The 2005 Revision, Population Database*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División de Población, Nueva York, <http://esa.un.org/migration/index.asp?panel=1>.

### Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)

- 2007 *Global Education Digest 2006: Comparing Education Statistics Across the World*, Instituto de Estadística de la UNESCO, Montreal, <http://www.uis.unesco.org/TEMPLATE/pdf/ged/2006/GED2006.pdf>.

### Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

- 2006 *International Migration Outlook*, SOPEMI 2006 Edition, OCDE, París.
- 2007 *International Migration Outlook*, SOPEMI 2007 Edition, OCDE, París.

**Ratha, D. y W. Shaw**

- 2007      *"South-South Migration and Remittances"*, 19 de enero, Grupo de Estudio de las Perspectivas de Desarrollo, Banco Mundial, Washington, D.C., <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/South-SouthmigrationJan192006.pdf>

**Recuadro Reg. 3 – Un Pase Demasiado Largo**

**BBC News Online**

- 2003      *"Blatter condemns European clubs"*, BBC News, 17 de diciembre, <http://news.bbc.co.uk/sport2/hi/football/africa/3326971.stm>.

**Kapur, D. y J. McHale**

- 2005      *"African Soccer Goes Global"*, *The Globalist*, 21 de noviembre, <http://www.theglobalist.com/StoryId.aspx?StoryId=4915>.

***Migration News***

- 2001      *"EU: Immigration, Co-Development, Soccer"*, *Migration News*, 7(4) (marzo), Universidad de California, Davis, [http://migration.ucdavis.edu/mn/more.php?id=2326\\_0\\_4\\_0](http://migration.ucdavis.edu/mn/more.php?id=2326_0_4_0).

**Milanovic, B.**

- 2006      *"Learning About Globalization by Watching A Soccer Game"*, *Taipei Times*, 12 de febrero, <http://www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=18064&prog=zgp&proj=zted>.

**Pratt, T.**

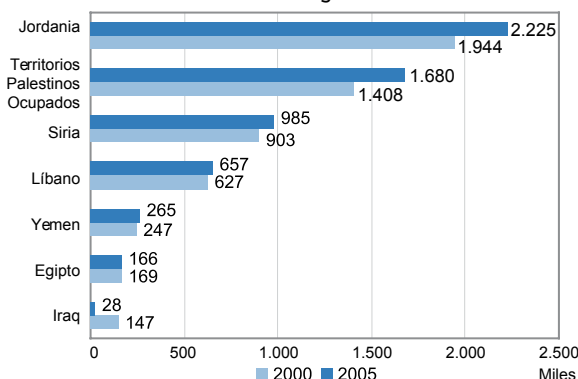
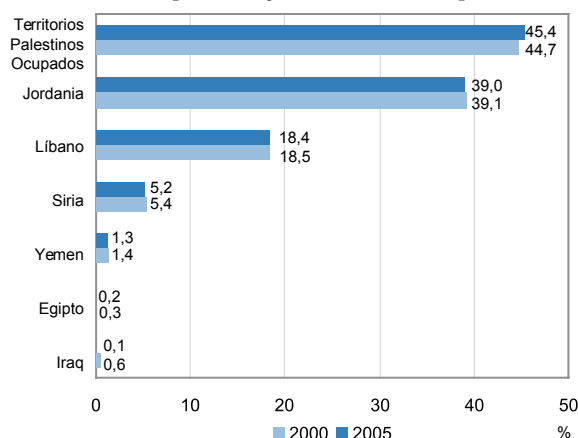
- 2006      *The Match of the Day Guide to the 2006 World Cup*, Interact Publishing, Londres.

## EL ORIENTE MEDIO

- Con casi 19 millones de migrantes internacionales en 2005, el Oriente Medio<sup>1</sup> ha registrado un aumento de 3,2 millones de migrantes desde 2000 (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2005).
  - Al igual que la cuenca del Mediterráneo, en el Oriente Medio se aprecia un gran contraste entre las características del mercado laboral, ya que algunos países tienen excedente de mano de obra y otros padecen escasez en ese sector.
  - Los trabajadores temporales extranjeros son la característica más prominente de la región del Oriente Medio, especialmente en los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo.
  - Arabia Saudita es el país desde el cual se envía la mayor cantidad de remesas, que alcanzaron la cifra de 14.000 millones de dólares en 2005 (Banco Mundial, 2006).
  - Egipto y el Líbano, con 5.900 millones y 5.800 millones de dólares, respectivamente, fueron los dos principales beneficiarios de remesas en 2007 (Banco Mundial, 2008).
- EL MASHREK ÁRABE**
- Entre 2000 y 2005, los contingentes de migrantes aumentaron en todos los países del Mashrek árabe, aparte del Iraq, en el que se registró una drástica disminución de su población migrante tras el estallido de la segunda Guerra del Golfo en 2002, que también tuvo importantes repercusiones en la migración interna en el Iraq. Jordania es el principal destino de los migrantes en la región, con 2,2 millones de inmigrantes en 2005, siendo un 80 por ciento de ellos refugiados (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2005) (véase el Gráfico 1).
  - El número de migrantes como porcentaje del total de la población se ha mantenido estable en todos los países, con excepción del Iraq: los Territorios Palestinos Ocupados están en primer lugar; los migrantes internacionales representan el 45 por ciento de su población, seguidos de Jordania (39%) y el Líbano (18%) (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2005) (véase el Gráfico 1).

<sup>1</sup> De conformidad con la clasificación regional que utiliza la OIM (2005), en la presente sección se examinan el **Mashrek árabe** (Egipto, el Iraq, Jordania, el Líbano, los Territorios Palestinos Ocupados, Siria y el Yemen), los **Estados del Consejo de Cooperación del Golfo** (Arabia Saudita, Bahrein, los Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Omán, Qatar) e **Israel**.



**Gráfico 1:****Contingente de Migrantes en el Mashrek Árabe, por Destino, 2000 y 2005****Parte A: Número total de migrantes****Parte B: Como porcentaje del total de la población**

**Fuente:** Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2005.

- Las cifras correspondientes a los Territorios Palestinos Ocupados se refieren a refugiados palestinos amparados en virtud del mandato del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS). Al 30 de junio de 2008, la población total de refugiados inscritos en la Franja de Gaza y en la Ribera Occidental era de 1,06 millones y 754.263, respectivamente (OOPS, 2008).

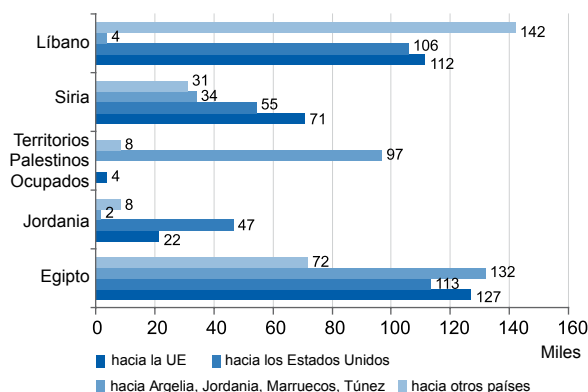
*Las corrientes migratorias del Mashrek árabe hacia los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo son considerables, pero también lo es la movilidad entre los países del Mashrek árabe*

- En 2005, 461.211 ciudadanos sirios salieron de su país con destino a Arabia Saudita, el segundo destino preferido por los sirios después del Líbano (en 2005, se registró el ingreso de 2,45 millones de ciudadanos sirios en el Líbano) (CARIM, 2005).
- Se estima que en 2003 unos 400.000 sirios cruzaban diariamente la frontera debido a que vivían en Siria y trabajaban en el Líbano (Sadeldine, 2005).
- En 2005, ingresaron en Siria 1,68 millones de ciudadanos libaneses, o el 29 por ciento del total de llegadas anuales, seguidos de los jordanos, cuyas cifras aumentaron de 609.000 a 940.000 durante el período 2001-2005 (CARIM, 2005).

*Recientemente, el Mashrek árabe se ha caracterizado también por una considerable migración, en especial del Líbano y Egipto, a destinos más alejados ...*

- Datos recientes indican que Europa es un destino cada vez más frecuente de los migrantes de Egipto y el Líbano, que representaron contingentes de 127.060 y 111.691 migrantes, respectivamente, seguidos de Siria, con 70.879 migrantes (Fargues, 2006) (véase el Gráfico 2).
- Italia se ha convertido en un destino popular entre los egipcios. En 2006 había 46.834 egipcios con residencia oficial<sup>2</sup> en Italia, en comparación con 32.381 en 2001 (ISTAT, 2006).
- Los Estados Unidos son otro popular destino de los migrantes del Mashrek árabe, con Egipto y el Líbano en primer y segundo lugar entre los países de origen (113.995 y 105.920 migrantes, respectivamente) (Fargues, 2006) (véase el Gráfico 2).

<sup>2</sup> Es decir, todos los migrantes con permiso de residencia.

**Gráfico 2:**
**Emigrantes del Mashrek Árabe**


**Note:** \* Los datos correspondientes a los países de destino provienen de aquellos que facilitaron información sobre los censos más recientes con respecto a residentes extranjeros por país de nacionalidad o nacimiento. No se han incluido algunos de los más importantes países de destino de los trabajadores extranjeros temporales, como Arabia Saudita, los Emiratos Árabes Unidos y otros Estados del Golfo, por falta de datos fidedignos.

**Fuente:** Fargues, 2006.

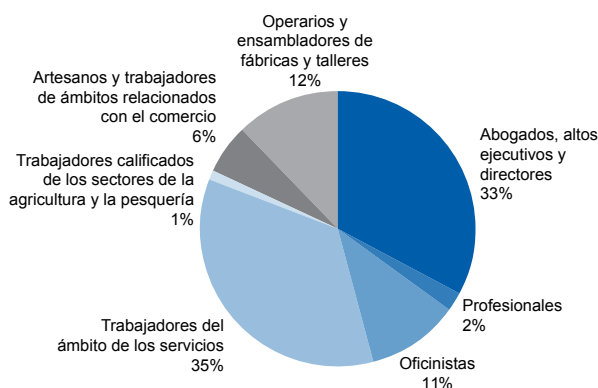
**... con lo que queda un mayor margen para los trabajadores poco calificados de países asiáticos**

- El Líbano, junto con Jordania y Egipto, son lugares de destino de un creciente número de trabajadores, principalmente de Sri Lanka y Filipinas. Todos los años se otorgan más de 55.000 permisos de trabajo en el Líbano a ciudadanos de Asia Oriental, la mayoría mujeres (Fargues, 2006).

**Los países del Mashrek árabe son fuente tanto de migrantes altamente calificados como poco calificados**

- La fuerza laboral activa migrante, originaria de los países árabes del Oriente Medio está integrada predominantemente por personas poco calificadas o semicalificadas, pero algunos países, como el Líbano, Jordania y Egipto, también registran un algo grado de emigración de personas altamente calificadas. Los migrantes de Jordania, por

otro lado, son contratados principalmente para trabajar en los sectores de los servicios (35%); los abogados y el personal de gestión representan el 33 por ciento de los migrantes que salen del país (Fargues, 2006) (véase el Gráfico 3).

**Gráfico 3:**
**Migrantes de Jordania, por Ocupación**


**Note:** En este Gráfico sólo figuran los siguientes países de residencia que proporcionaron datos sobre la distribución por ocupación de los migrantes de Jordania: Austria, el Canadá, España, los Estados Unidos y Francia.

**Fuente:** Fargues, 2006.

**Región sumamente afectada por la presencia de refugiados y personas desplazadas en el interior del país**

- A mediados de 2005, Jordania tenía 1,8 millones de refugiados (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2005). La mayoría eran palestinos (al 30 de junio de 2008 había 1,93 millones de refugiados palestinos inscritos en Jordania ante el OOPS)<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Véase OOPS (2008). De conformidad con la definición operacional de la OOPS, por refugiados palestinos se entiende a las personas cuyo lugar de residencia habitual era Palestina entre junio de 1946 y mayo de 1948, y que perdieron sus hogares y medios de subsistencia a raíz del conflicto árabe-israelí de 1948. (<http://www.un.org/unrwa/refugees/whois.html>). La definición de la OOPS del concepto de refugiado también comprende a los descendientes de las personas que se convirtieron en refugiados en 1948 y, en consecuencia, el número de refugiados palestinos inscritos sigue aumentando debido al crecimiento natural de la población.

y representaban el 31 por ciento del total de la población del país (5,7 millones), el porcentaje más elevado entre las regiones en las que desarrolla actividades el OOPS.

- Siria también tiene una población considerable de refugiados palestinos, estimada en 424.650, o el 2,2 por ciento de su población total en 2005 (OOPS, 2006; Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2005).
- Alrededor de un millón de personas fueron desplazadas en el momento de máxima intensidad del conflicto en el Oriente Medio, en el verano de 2006 – la inmensa mayoría de ellas en el Líbano. Se estima que aproximadamente 200.000 siguen desplazadas (IDMC, 2006).

### ***Los países del Mashrek árabe son importantes fuentes de remesas ...***

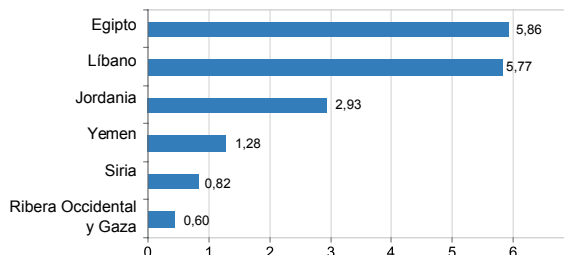
- Las remesas que se enviaron de los países del Mashrek árabe representaron unos 3.700 millones de dólares en 2007, correspondiendo 2.800 millones de dólares al Líbano solamente (Banco Mundial, 2008).

### ***... pero sobre todo son importantes beneficiarios de remesas***

- La cuantía total de las remesas enviadas a los países del Mashrek árabe alcanzó los 17.200 millones de dólares en 2007 (Banco Mundial, 2008). Egipto y el Líbano recibieron, cada uno, alrededor de 6.000 millones de dólares, representando esos dos países las dos terceras partes de las remesas recibidas en la subregión (véase el Gráfico 4).
- Las remesas destinadas a Egipto aumentaron notablemente, pasando de 2.900 millones de dólares en 2000 a 5.900 millones de dólares en 2007 (Banco Mundial, 2008).

**Gráfico 4:**

**Remesas al Mashrek Árabe, 2007 (en miles de millones de dólares)**



**Nota:** No se ha incluido al Iraq por falta de datos.

**Fuente:** Banco Mundial, 2008.

- En el Líbano y Jordania, las remesas son una importante fuente de ingresos. Aumentaron, respectivamente, de 1.580 y 1.840 millones de dólares en 2000 a 5.800 y 2.900 millones de dólares en 2007 y, con el 22,9 por ciento, el Líbano recibió el mayor porcentaje en relación con el PIB de la región del Mediterráneo. En Jordania, las remesas netas representaron el 20,4 por ciento del PIB, mientras que en Egipto constituyeron el 5 por ciento (Banco Mundial, 2008).
- Las remesas han mejorado notablemente la solvencia del Líbano y su acceso a los mercados internacionales de capital. Cuando se incluyen las remesas, las deudas como porcentaje de las exportaciones disminuyen del 732 por ciento al 355 por ciento (Banco Mundial, 2006).

### **ESTADOS DEL CONSEJO DE COOPERACIÓN DEL GOLFO**

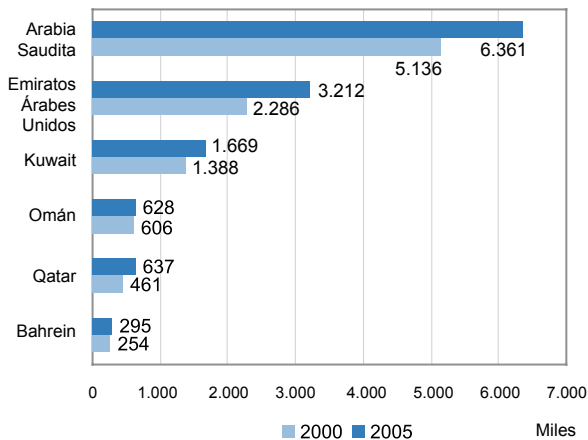
- Los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo son la tercera región de destino más importante del mundo, después de América del Norte y Europa. Cuentan con un total de 12,8 millones de no nacionales, que representan más de un tercio (36%) de su población de 36 millones (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2005).

- Entre 2000 y 2005, el contingente de no nacionales en los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo, como porcentaje del total de sus poblaciones, aumentó a razón de una media anual del 0,4 por ciento (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2005).
- Arabia Saudita tiene las cifras más altas de no nacionales en términos absolutos, mientras que Qatar, los Emiratos Árabes Unidos y Kuwait son los países con el mayor número de no nacionales como porcentaje del total de sus poblaciones (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2005; <http://www.kuwaittimes.net/>, febrero de 2007) (véase el Gráfico 5).

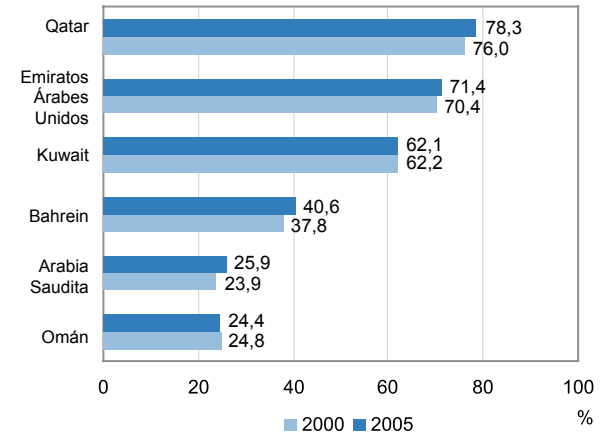
**Gráfico 5:**

**Contingente de no Nacionales en los Distintos Países del Consejo de Cooperación del Golfo, 2000 y 2005**

Parte A: Población de no nacionales



Parte B: Como porcentaje del total de la población



**Fuente:** Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2005.

**Las economías del Consejo de Cooperación del Golfo siguen dependiendo en gran medida de los trabajadores temporales extranjeros**

- Los seis Estados del Consejo de Cooperación del Golfo<sup>4</sup> registraron un pronunciado aumento en la entrada de trabajadores extranjeros, de un millón en 1970 a 4 millones en 1980, y a 9,6 millones en 2000, de los cuales 5,1 millones vivían en Arabia Saudita (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2002), y las cifras siguen en aumento.
- Los mayores grupos de trabajadores temporales extranjeros en los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo en 2002 eran los nacionales de la India, que alcanzaban los 3,2 millones, seguidos de los pakistaníes, egipcios y yemenitas (Baldwin-Edwards, 2005).
- En 2002 había aproximadamente 1,35 millones de trabajadores egipcios temporales por contrata en Arabia Saudita y, en 2005, de los 250.244 contratos otorgados a egipcios para trabajar en los países del Golfo, 136.468 contratos eran de Arabia Saudita, incluidos 38.657 para nacionales

<sup>4</sup> Arabia Saudita, Bahrein, los Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Omán y Qatar.

egipcios altamente calificados (Banco Islámico de Desarrollo, 2006).

***A medida que ha ido disminuyendo el número de expatriados de origen árabe en los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo, se ha procedido a la contratación de trabajadores de lugares de procedencia más alejados***

- En todos los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo, los árabes constituyen ahora sólo una minoría de la población de expatriados: el 38 por ciento en Arabia Saudita, el 46 por ciento en Kuwait, el 25 por ciento en Qatar, el 10 por ciento en los Emiratos Árabes Unidos y menos del 5 por ciento en Omán, donde los no árabes constituyen el 95,6 por ciento de la fuerza laboral no nacional en los sectores público y privado combinados (Fargues, 2006). Por otro lado, en los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo hay 7,5 millones de asiáticos (Baldwin-Edwards, 2005), que representan el 74 por ciento de los residentes no nacionales en su territorio. Un sector cada vez mayor de la fuerza laboral asiática está integrado por mujeres. La tendencia mundial a la feminización de la movilidad laboral, en especial de los trabajadores asiáticos en el extranjero, se observa también en los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo, donde las mujeres constituyen el 30 por ciento de la fuerza laboral extranjera. La mayoría de las trabajadoras, sin embargo, siguen concentradas en el sector del servicio doméstico (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2006; OIT, 2006).

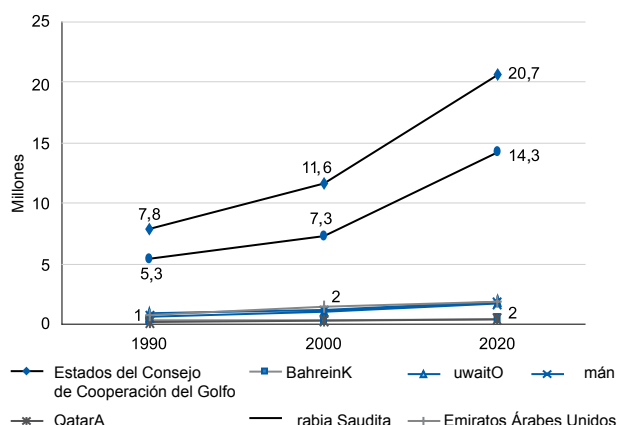
***Durante los próximos dos decenios, se prevé que la fuerza laboral nacional de los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo y los países del Mashrek árabe crecerá de forma espectacular***

- Debido al rápido crecimiento demográfico y a las tasas cada vez más elevadas de participación en el mercado laboral, especialmente en el caso de la

mujer, la fuerza laboral de los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo debe pasar de 11,6 millones en 2000 a 20,7 millones en 2020 (véase el Gráfico 6).<sup>5</sup> Las estimaciones correspondientes a los países del Mashrek árabe prevén un aumento de 37 a 66 millones durante el mismo período. Se necesitarán reformas sustanciales de las políticas en los ámbitos del mercado laboral, la economía y la fuerza laboral para responder a esos importantes desafíos (Baldwin-Edwards, 2005).

**Gráfico 6:**

**Crecimiento de la Fuerza Laboral de los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo, 1990-2020**



Fuente: Baldwin-Edwards, 2006.

## ISRAEL

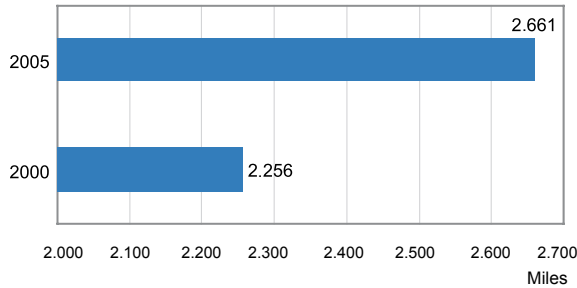
- Entre 2000 y 2005, el número de migrantes internacionales en Israel aumentó en un 20 por ciento aproximadamente, pasando de 2,3 millones en 2000, o el 37 por ciento de la población, a 2,7 millones en 2005, o el 40 por ciento de la población (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2005) (véase el Gráfico 7).

<sup>5</sup> Las estimaciones que aquí se indican se calcularon utilizando la tasa total de fecundidad y los datos sobre la esperanza de vida proporcionados por las Naciones Unidas.

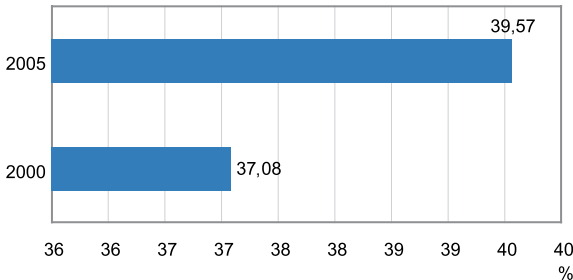
### Gráfico 7:

#### Contingente de Migrantes en Israel, 2000 y 2005

##### Parte A: Número total de migrantes



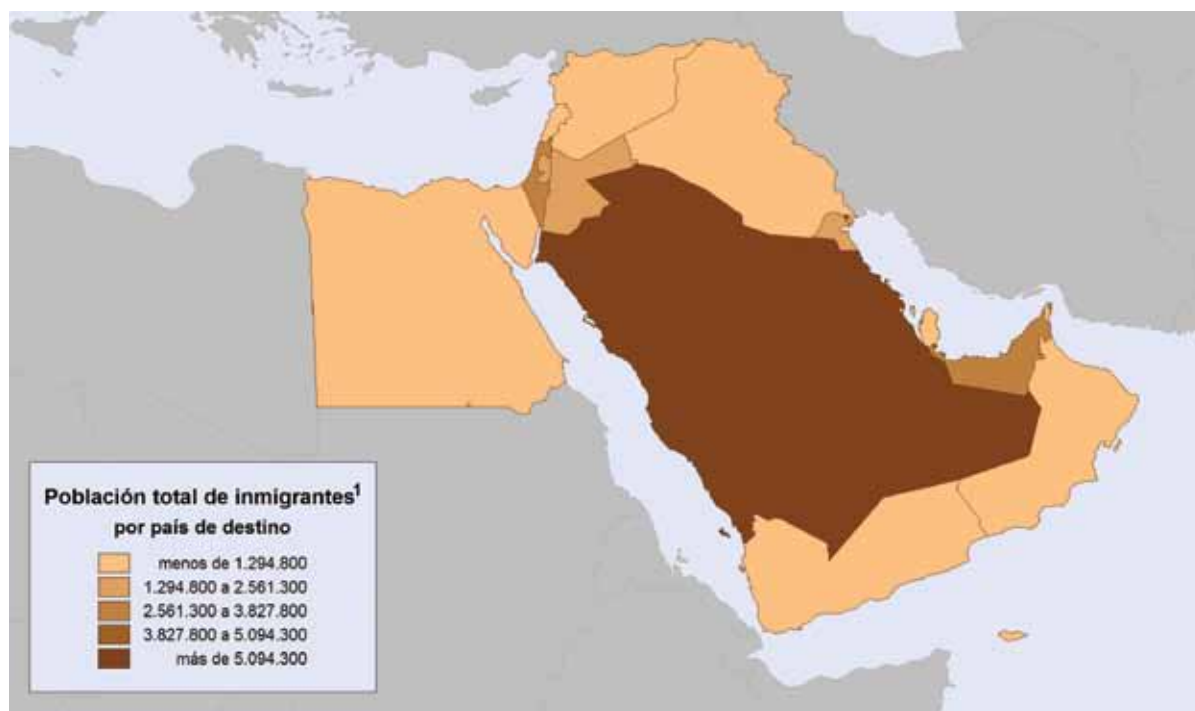
##### Parte B: Como porcentaje del total de la población



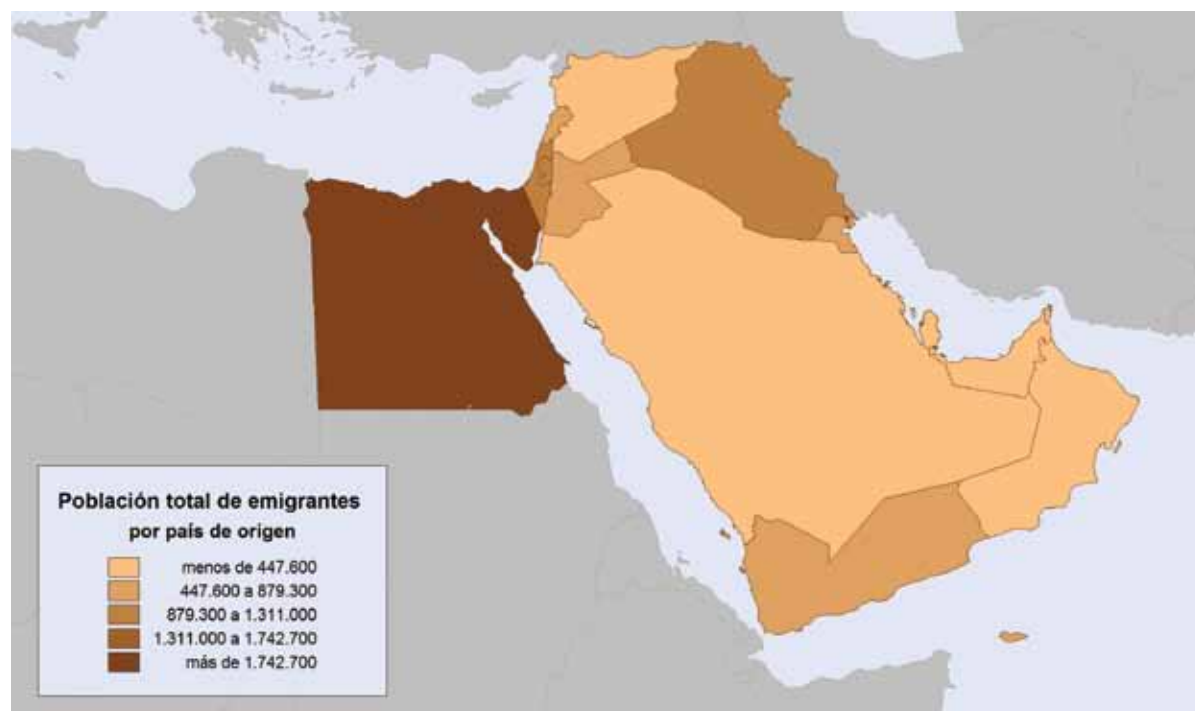
**Fuente:** Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2005.

número de trabajadores migrantes en alrededor de 189.000. Proviene principalmente de Asia Sudoriental y Europa Oriental, y son contratados como trabajadores poco calificados. Los grupos más grandes provienen de Filipinas (alrededor de 50.000) y trabajan principalmente prestando servicios de atención de salud a domicilio, seguidos de los trabajadores migrantes tailandeses (unos 30.000) que trabajan en la agricultura, y los chinos (15.000) que laboran en el sector de la construcción. Otros 65.000 trabajadores extranjeros, aproximadamente, vienen de Europa Oriental (más de la mitad son de Rumania) y trabajan sobre todo en la construcción. Las mujeres constituyen alrededor de una tercera parte del total de migrantes y trabajan principalmente en el sector de la atención ininterrumpida de la salud a domicilio (Kruger, 2005).

- Las personas de origen judío representan un gran porcentaje del total de la inmigración en Israel, facilitada por la promulgación de la "Ley de Retorno" de 1950 y sus posteriores enmiendas. Los judíos etíopes, o *Falasha*, constituyen otro importante grupo de migrantes, que de acuerdo con las estimaciones de 2005 de la Asociación Israelí para los Judíos Etíopes, tenía unos 85.000 miembros, de los cuales alrededor de 20.000 ya eran nacidos en Israel. La mayor corriente de inmigración de los últimos 20 años ocurrió tras la disolución de la antigua Unión Soviética, cuando aproximadamente 900.000 judíos soviéticos se establecieron en Israel (Kruger, 2005).
- Además, trabajadores migrantes temporales no judíos y no palestinos han sido aceptados recientemente por Israel para apoyar su próspera economía. Las estimaciones de 2003 sitúan el



**Nota 1:** Cabe señalar que los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo no se refieren a los no nacionales como “inmigrantes” o “migrantes” por considerar que esos términos guardan relación con la inmigración o el asentamiento permanentes. La mayoría de los no nacionales residentes en los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo son trabajadores temporales por contrata.





## REFERENCIAS

## Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)

- 2006 *2005 Global Refugee Trends - Statistical Overview of Populations of Refugees, Asylum-Seekers, Internally Displaced Persons, Stateless Persons, and Other Persons of Concern to UNHCR*, 9 de junio, ACNUR, Ginebra, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/events/opendoc.pdf?tbl=STATISTICS&id=4486ceb12>.

## Baldwin-Edwards, M.

- 2005 *"Migration in the Middle East and Mediterranean"*, documento elaborado para el Policy Analysis and Research Programme de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, septiembre, Ginebra, <http://www.gcim.org/attachements/RS5.pdf>.

## Banco Islámico de Desarrollo (BIsD)

- 2006 *Brain Drain in IDB Member Countries: Trends and Development Impact*, Documento Ocasional No. 12, BIsD, mayo.

## Banco Mundial

- 2004 *Unlocking the Employment Potential in the Middle East and North Africa: Toward a New Social Contract*, Banco Mundial, Washington, D.C., <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/MENAEXT0,,contentMDK:20260961~pagePK:146736~piPK:146830~theSitePK:256299,00.html>.
- 2006 *Global Economic Prospects 2006: Economic Implications of Remittances and Migration*, Banco Mundial, Washington, D.C., <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/GEPEXT/EXTGEP20060,,contentMDK:20709766~menuPK:1026823~pagePK:64167689~piPK:64167673~theSitePK:1026804,00.html>.
- 2008 *Revisions to Remittance Trends 2007*, julio, Banco Mundial, Washington, D.C., <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS0,,contentMDK:21121930~menuPK:3145470~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:476883,00.html>.

## Centro de Vigilancia de los Desplazados Internos (IDMC) del Consejo Noruego para los Refugiados

- 2006 *"Lebanon: Displaced Return Amidst Growing Political Tension"*, 15 de diciembre, IDMC

## Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División de Población

- 2002 *International Migration Report 2002*, documento ST/ESA/SER.A/220, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División de Población, Nueva York, <http://www.un.org/esa/population/publications/ittmig2002/2002ITTMIGTEXT22-11.pdf>.
- 2005 *Trends in Total Migrant Stock: The 2005 Revision, Population Database*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División de Población, Nueva York, <http://esa.un.org/migration>.

## Euro-Mediterranean Consortium for Applied Research on International Migration (CARIM)

- 2005 *Database on Demographic and Economic Dimensions of Migration*, CARIM, European University Institute, The Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Florencia, <http://www.carim.org/index.php?areaid=4&contentid=5>.

## Fargues, P. (Ed.)

- 2005 *Mediterranean Migration: 2005 Report*, proyecto de cooperación sobre la integración social de los inmigrantes, la migración, y el desplazamiento de las personas – financiado por el programa MEDA de la Comisión Europea, CARIM, el European University Institute y el Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Florencia, <http://www.carim.org/publications/AR2005CARIM.pdf>.

## Fargues, P.

- 2006 *"International Migration in the Arab Region: Trends and Policies"*, documento elaborado para la reunión del Grupo de Expertos de las Naciones Unidas sobre la Migración Internacional en la Región Árabe, Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población, 15 a 17 de mayo, Beirut.

**Kruger, M.**

- 2005 "Israel: Balancing Demographics in the Jewish State", *Migration Information Source*, julio, Migration Policy Institute (MPI), Universidad de Georgetown, Washington, D.C., <http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?id=321>.

**Nassar, H.**

- 2006 "A perspective from the Arab Region on Migration and Development" en K. Tamas y J. Palme (Eds.), *How Migration can Benefit Development*, Institute for Future Studies, Estocolmo, 97-112.

**Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS)**

- 2008 "Total Registered Refugees per Country and Area (as at 30 June, 2008)", OOPS, [http://www.un.org/unrwa/publications/pdf/rr\\_countryandarea.pdf](http://www.un.org/unrwa/publications/pdf/rr_countryandarea.pdf).

**Organización Internacional del Trabajo (OIT)**

- 2006 "Facts on Labour Migration in Asia", agosto, 14th Asian Regional Meeting, Bangkok, [http://www.ilo.org/public/english/bureau/inf/download/factsheets/pdf/14asrm/migration\\_asia.pdf](http://www.ilo.org/public/english/bureau/inf/download/factsheets/pdf/14asrm/migration_asia.pdf).

**Organización Internacional para las Migraciones (OIM)**

- 2005 *Las migraciones en el mundo en 2005: Costos y beneficios de la migración internacional*, OIM, Ginebra.

**Sadeldine, S.**

- 2005 "Syria: the Demographic and Economic Dimension of Migration" en P. Fargues (Ed.), *Mediterranean Migration: 2005 Report*, CARIM, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Florencia, 265-271.

## OCEANÍA

- En Oceanía<sup>1</sup> viven cinco millones de migrantes internacionales (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2005), que representan el 15,2 por ciento de su población, el porcentaje más grande de todas las regiones del mundo, y que corresponde al 2,6 por ciento del contingente de migrantes a escala mundial.
- Una cuarta parte del crecimiento demográfico de Australia, Nueva Zelanda y los países insulares del Océano Pacífico se debe a la migración; el número de migrantes en la región de Oceanía aumentó de 4,8 millones a 5 millones durante el período 1990-2005 (Naciones Unidas, 2005).
- Las mujeres migrantes en Oceanía superan en número a los hombres desde 2000, cuando constituían el 50,6 por ciento de los migrantes internacionales. Su participación ha aumentado al 51,3 por ciento del total de los migrantes internacionales (Naciones Unidas, 2005).

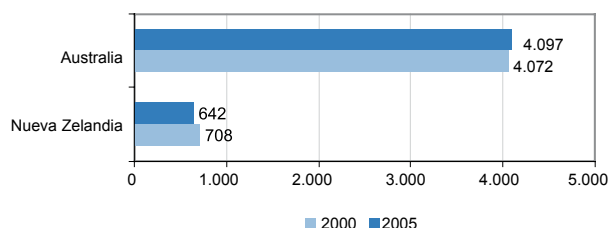
### AUSTRALIA Y NUEVA ZELANDIA

- Los migrantes son una quinta parte de la población de Australia, el porcentaje más alto entre los países del mundo con población de 20 millones o más.<sup>2</sup> Aunque en Australia la población de migrantes ha aumentado desde 1995, en Nueva Zelanda el número de migrantes disminuyó de 708.000 a 642.000 (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2005).

#### Gráfico 1:

#### Contingente de Migrantes en Australia y Nueva Zelanda, 2000 y 2005

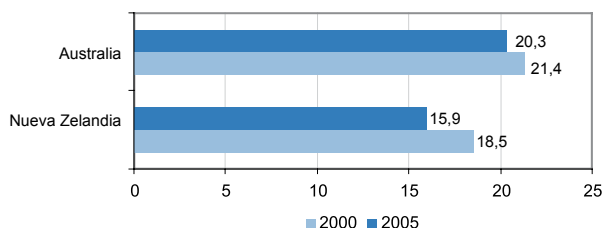
##### Parte A: Número total de migrantes



<sup>1</sup> Oceanía incluye los siguientes países y territorios: Australia, Nueva Zelanda, **Melanesia** (Fiji, las Islas Salomón, Nueva Caledonia, Papua Nueva Guinea, Vanuatu), **Micronesia** (el Commonwealth de las Islas Marianas Septentrionales, Guam, las Islas Marshall, Kiribati, la Micronesia (Estados Federados de), Nauru, Palau) y la **Polinesia** (las Islas Cook, las Islas de Walis y Futuna, Niue, Pitcairn, la Polinesia Francesa, Samoa, Samoa Americana, Tokelau, Tonga, Tuvalu,).

<sup>2</sup> Las estadísticas se refieren sólo a países, no a subregiones. Por lo tanto, no se incluyen los países del Consejo de Cooperación del Golfo, aunque su participación en el contingente total de migrantes es mayor que la de Australia.

## Parte B: Como porcentaje del total de la población



**Fuente:** Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2005.

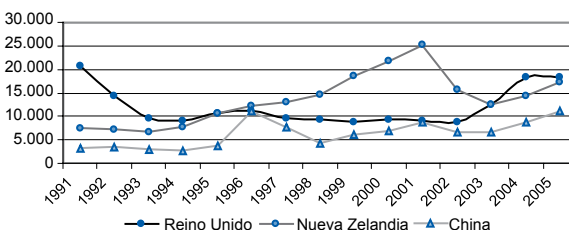
- Tanto en Australia como en Nueva Zelanda el número de migrantes como porcentaje del total de la población disminuyó entre 2000 y 2005 (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2005) (véase el Gráfico 1). Ese hecho puede atribuirse a tres factores principales.<sup>3</sup> En primer lugar, entre 2000 y 2005, los reglamentos relativos a la migración con fines de reunificación de la familia, que anteriormente representaba un considerable porcentaje de la inmigración en ambos países, adquirieron un carácter más estricto. En segundo lugar, aunque la inmigración de personas calificadas siguió aumentando considerablemente, una gran parte era, en realidad, de carácter temporal, fluctuando entre seis meses y dos años, por lo que no se refleja en algunas estadísticas. En tercer lugar, aunque de repercusiones menos inmediatas, particularmente en Australia, el número de inmigrantes de edad, con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, es cada vez menor, precisamente a causa del envejecimiento (Connell, 2007).

**Australia y Nueva Zelanda se cuentan entre los pocos países del mundo con programas de inmigración activos y son los principales destinos de la región, tanto para los migrantes como para los refugiados**

- Tradicionalmente, el Reino Unido ha sido el principal país de origen de los inmigrantes en Australia. En 1996, sin embargo, las llegadas

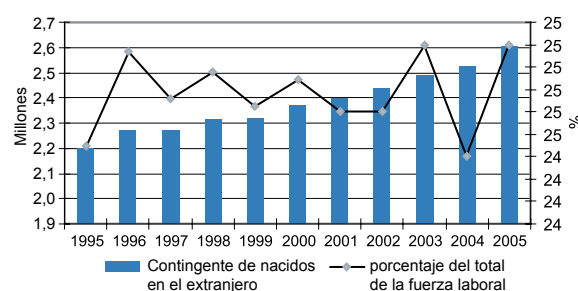
desde Nueva Zelanda superaron en número a las de inmigrantes británicos, alcanzando la cifra de 25.000 en 2001. En 2003, el Reino Unido volvió a ocupar el primer lugar hasta 2005, fecha en que los diferenciales entre esos dos importantes grupos de migrantes disminuyeron, contándose 18.220 y 17.345 llegadas del Reino Unido y Nueva Zelanda, respectivamente (MPI, 2005).

- En 1996, China se convirtió en el tercer país de origen de los migrantes en Australia, y mantiene ese lugar desde entonces (MPI, 2005) (véase el Gráfico 2).

**Gráfico 2:****Australia – Principales Países de Origen, por País de Nacimiento, 1991-2005**

**Fuente:** MPI, 2005.

- El contingente de trabajadores extranjeros en Australia registró un aumento constante entre 1995 y 2005, aunque como porcentaje de la fuerza laboral total se redujo ligeramente durante el período 2003-2004 (OCDE, 2007) (véase el Gráfico 3).

**Gráfico 3:****Contingente de Trabajadores Extranjeros en Australia**

**Fuente:** OCDE, 2007.

<sup>3</sup> Comunicación por correo electrónico con el Profesor John Connell, de la Universidad de Sydney, Australia.

### ***La reunificación de la familia ha sido la piedra angular tradicional de las políticas migratorias...***

- Durante el período 1990-2002, la reunificación de la familia representó el 37 por ciento de la entrada de inmigrantes en Australia. En el caso de Nueva Zelanda, el porcentaje de las admisiones por motivos de familia fue más bajo y siguió descendiendo durante el mismo período (Naciones Unidas, 2005).

### ***... pero son mucho más numerosos ahora los migrantes altamente calificados que son admitidos en función del "sistema de puntos" ...***

- Entre 2006 y 2007, 97.920 residentes permanentes obtuvieron dicho estatuto en Australia en virtud del programa de aptitudes, en comparación con 50.079 en el marco del programa de reunificación de la familia (DIAC, 2007).

### ***... y la población de estudiantes sigue siendo numerosa***

- En el período 2006-2007, se concedió un total de 228.592 visados de estudiante, es decir, un importante aumento, de casi el 20 por ciento, con respecto a la cifra de 2005-2006, que fue de 190.674 visados. Los dos principales países de origen eran China y la India, con 28.949 y 24.915 concesiones de visados, respectivamente (DIAC, 2007).
- En el período 2004-2005, los graduados extranjeros de las universidades australianas representaban el 20 por ciento de los inmigrantes en el marco del programa de aptitudes, contándose los chinos y los indios entre los más numerosos (*Migration News*, enero de 2006).

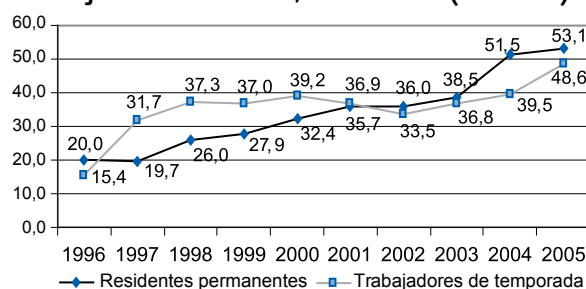
### ***La migración temporal con fines de trabajo está adquiriendo más importancia***

- El número de trabajadores temporales en Australia ha aumentado notablemente desde 1996, fecha en que el gobierno introdujo un nuevo tipo de

visado temporal por negocios, que permite que el empleador patrocine a trabajadores extranjeros calificados con el fin de que trabajen en el país por un período máximo de cuatro años (OCDE, 2007) (véase el Gráfico 4).

**Gráfico 4:**

#### **Corrientes de Entrada de Trabajadores Extranjeros en Australia, 1995-2005 (en miles)**

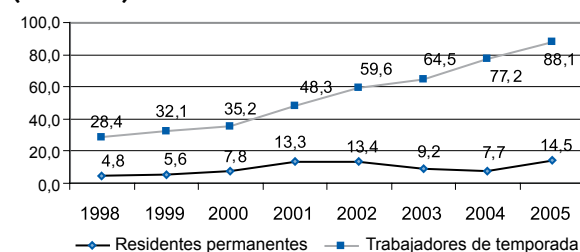


Fuente: OCDE, 2007.<sup>4</sup>

- La migración temporal también aumentó en Nueva Zelanda en los últimos 10 años (véase el Gráfico 5). De conformidad con esa tendencia general, en abril de 2007 se inició un programa experimental para trabajadores de temporada de Vanuatu (FMI, 2007).

**Gráfico 5:**

#### **Corrientes de Entrada de Trabajadores Extranjeros en Nueva Zelanda, 1998-2005 (en miles)**



Fuente: OCDE, 2007.

<sup>4</sup> **Residentes permanentes:** Trabajadores calificados con inclusión de las siguientes categorías de visados: con patrocinio del empleador, según las competencias profesionales, de conformidad con el sistema de cupos profesionales, talento especial y trabajo autónomo, incluidas personas a cargo acompañantes. Período de referencia: año fiscal (julio a junio). **Trabajadores temporales:** Programa para residentes temporales calificados, incluidas personas a cargo acompañantes. Incluye el *Long-stay Temporary Business Programme* desde 1996-1997. Período de referencia: año fiscal (julio a junio).

### ***La migración de la mujer también está adquiriendo mayor prominencia***

- Datos recientes indican que las mujeres están emigrando a Australia para desempeñar cargos administrativos, profesionales y otros que no pueden ser llenados localmente. Por ejemplo, se prevé un déficit de 40.000 enfermeras en Australia durante los próximos cuatro a cinco años (UNFPA, 2006). De conformidad con las cifras del registro de enfermeras de Nueva Zelandia correspondientes a 2002, el 23 por ciento de las enfermeras eran nacidas en el extranjero.

### ***Los niveles de emigración relativamente altos de Australia y Nueva Zelandia reflejan principalmente el deseo de los ciudadanos jóvenes y con un buen nivel de instrucción de adquirir experiencia de trabajo en el extranjero***

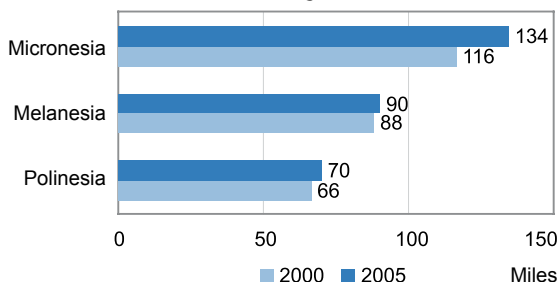
- La tasa general de emigración<sup>5</sup> de Australia es de 1,75 y la de Nueva Zelandia es de 10,7. Las tasas de emigración de las personas altamente calificadas<sup>6</sup> son de 3,68 y 17, respectivamente (OCDE, 2005).

## **MELANESIA, POLINESIA Y MICRONESIA**

### **Gráfico 6:**

#### **Contingente de Migrantes en la Melanesia, la Polinesia y la Micronesia, 2000 y 2005**

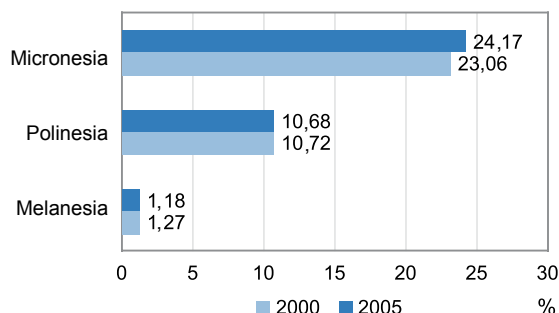
Parte A: Número total de migrantes



<sup>5</sup> La tasa de emigración se calcula dividiendo la población de expatriados del país entre el total de la población de nacidos en el país (nacidos en el país = expatriados + residentes nacidos en el país) (Base de datos de la OCDE sobre inmigrantes y expatriados, 2005).

<sup>6</sup> La tasa de emigración de personas con un nivel alto de instrucción se calcula dividiendo el total de la población de expatriados del país con un nivel alto de instrucción entre el total de la población de nacidos en el país con un nivel alto de instrucción.

Parte B: Como porcentaje del total de la población



Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2005.

- Todas las subregiones de la Micronesia, la Melanesia y la Polinesia registraron un aumento de su población de migrantes entre 2000 y 2005 (véase el Gráfico 6). La Micronesia ocupa el primer lugar con 134.000, o el 24 por ciento de su población (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2005).

### ***Bajo la influencia de la globalización, Fiji se ha convertido en una fuente de migrantes calificados temporales en respuesta a oportunidades concretas en el extranjero, especialmente en los países del Oriente Medio y otros países del Pacífico***

- Entre 2000 y 2004, se produjo la emigración de 27.000 ciudadanos de Fiji. Un desglose de esas cifras revela que la gran mayoría eran naturales de Fiji de origen indio, y que más de 3.800 tenían formación profesional o técnica (Mohanty, 2006) (véase el Gráfico 7).

# Gráfico 7:

## Emigración de Ciudadanos de Fiji por Grupo Étnico y Profesión, 1987-2004

Año	Naturales de Fiji	Naturales de Fiji de origen indio	Otros	Total	Tasa de emigración anual media	Profesionales**	
						Total	Media anual
1987-1999	3.926	57.159	3.124	64.209	4.939	6.869	528
2000-2004*	2.373	23.585	1.126	27.084	5.413	3.826	765
1987-2004*	6.299	80.744	4.250	91.293	5.070	10.695	594

Notas: \* La cifra para 2004 abarca de enero a septiembre.

\*\* Incluye profesionales, técnicos y trabajadores conexos.

Fuente: Mohanty, 2006.

- Además de la constante emigración permanente de naturales de Fiji de origen indio, se registraron también nuevas tendencias en la migración temporal de naturales de Fiji, que salían del territorio para trabajar contratados como miembros de fuerzas de mantenimiento de la paz, en calidad de personal de seguridad, enfermeras, deportistas o para cursar estudios en partes distantes del mundo

- También se ha enviado soldados de Fiji al Iraq, continuando una larga tradición de personal del Ejército de Fiji que presta servicios en operaciones multinacionales de mantenimiento y consolidación de la paz. Muchos naturales de Fiji también trabajan en los sectores de la seguridad, la ingeniería y funciones de TI en importantes ciudades del Iraq.
- Las estimaciones del número de trabajadores temporales de Fiji que laboran por contrata en el Oriente Medio son variables, pero pueden alcanzar la cifra de 20.000, aunque esa cifra se relaciona con quienes recurrieron a los servicios de agencias de contratación y pagaron honorarios superiores a 150 dólares

de Fiji, más bien que a los que fueron finalmente seleccionados para trabajar en el extranjero, que podrían ser aproximadamente 2.500 (Connell, 2006).

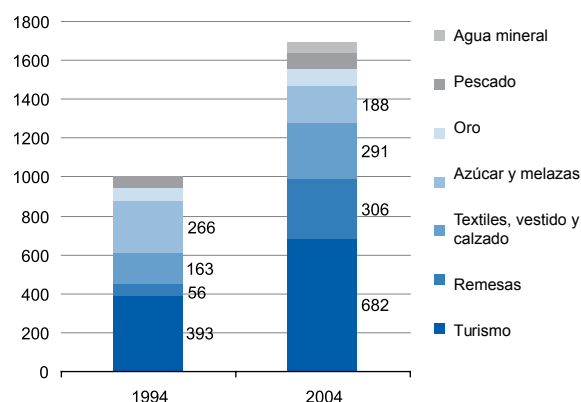
- Enfermeras de Fiji también han emigrado al Reino Unido y otros países del Pacífico como las Islas Marshall (Rokoduru, 2006).

## Las remesas del extranjero desempeñan una función crucial en los ingresos de divisas de Fiji

- Históricamente, la economía de Fiji ha dependido del cultivo de azúcar y de la minería del oro y, en épocas más recientes, también del turismo y la manufactura de prendas de vestir, pero en el decenio transcurrido entre 1994 y 2004, el monto de las remesas aumentó hasta alcanzar un nivel en el que aporta más divisas que todos los demás sectores, salvo el turismo (MacLellan y Mares, 2006) (véase el Gráfico 8).

# Gráfico 8:

## Aumento de las Ganancias en Divisas en Fiji, 1994-2004 (en millones de dólares de Fiji)



Nota: 1 dólar de Fiji equivalía a alrededor de 0,63 centavos de dólar de los Estados Unidos en agosto de 2008.

Fuente: MacLellan y Mares, 2006.

- Los pequeños Estados insulares del Pacífico no figuran de manera prominente en ningún análisis de los procesos migratorios mundiales, pero, no



obstante, hacen frente a inquietudes migratorias cada vez más frecuentes.

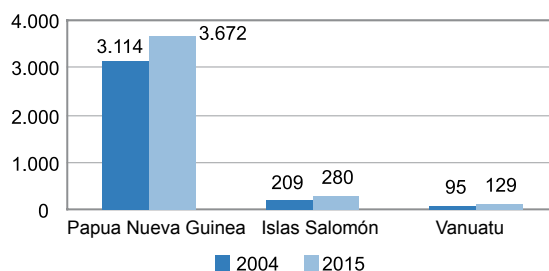
- Niue está tratando de atraer la inmigración de Tuvalu, debido al gran descenso de su población tras sufrir los estragos del ciclón Heta en 2004, continuando una “cultura de la migración” de larga data (Connell, 2006). El descenso constante de la población de Niue ha sido motivo de preocupación de los sucesivos gobiernos; actualmente tiene alrededor de 1.500 habitantes. Más de 20.000 nacionales de Niue viven en Nueva Zelandia y a pesar de los intentos del gobierno de alentarlos a retornar, los modelos migratorios persisten (Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio, Gobierno de Australia, 2007).
- Muchas de las economías del Pacífico Sur, pero de ningún modo todas, dependen grandemente de las remesas que envían los migrantes desde el extranjero. Tonga es una de las naciones del Pacífico identificadas desde el decenio de 1980 como economía MIRAB es decir, sostenida principalmente por la Migración, las Remesas, la Ayuda y la Burocracia.<sup>7</sup> En 2006, Tonga, en términos globales, era el segundo país receptor de remesas (después de Moldova y Liberia) como porcentaje del PIB (32,2%) (Banco Mundial, 2008). De conformidad con Small y Dixon (2004), en el caso de Tonga, “la economía de Tonga se mantiene a flote gracias a la migración, y a las remesas de efectivo y mercancías que envían los migrantes que viven y trabajan en el extranjero”. Las remesas son su principal fuente de divisas.
- Por otro lado, en Vanuatu prácticamente no hay emigración y el volumen de remesas que recibe es relativamente bajo, en marcado contraste con Samoa y Tonga (FMI, 2007).

***Todos los países de esta subregión registrarán un excedente de mano de obra para 2015***

- De conformidad con las proyecciones del Banco Mundial, la Melanesia, la Polinesia y la Micronesia registrarán un excedente de oferta de mano de obra para 2015. Ese gran aumento (con excepción de Fiji, donde se espera que el aumento sea más moderado) es impulsado por la sólida tasa de crecimiento de la población en edad de trabajar, combinada con un escaso aumento de los trabajos. Es probable que Papua Nueva Guinea, las Islas Salomón y Vanuatu sean las más afectadas (Banco Mundial, 2007) (véase el Gráfico 9).

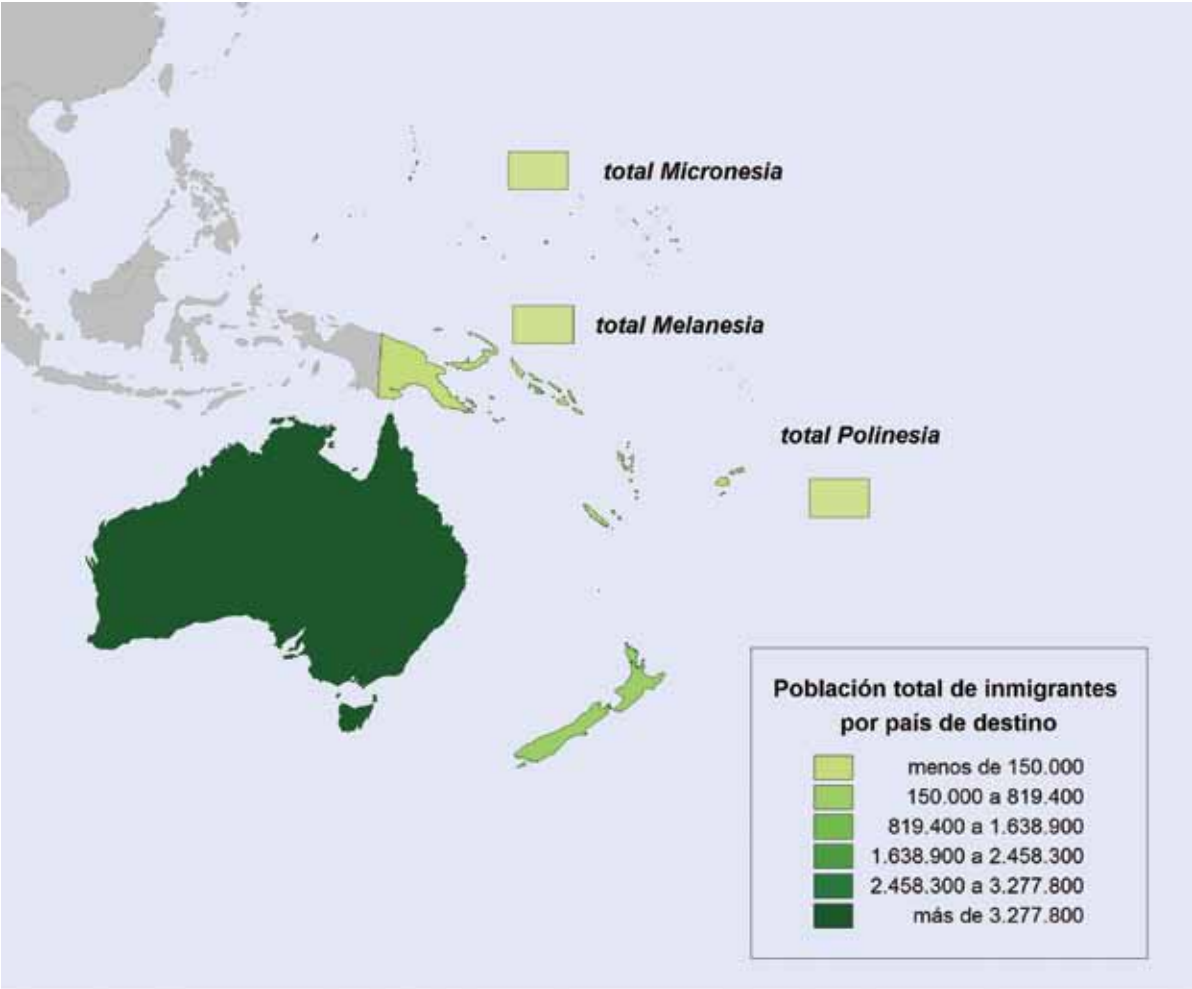
**Gráfico 9:**

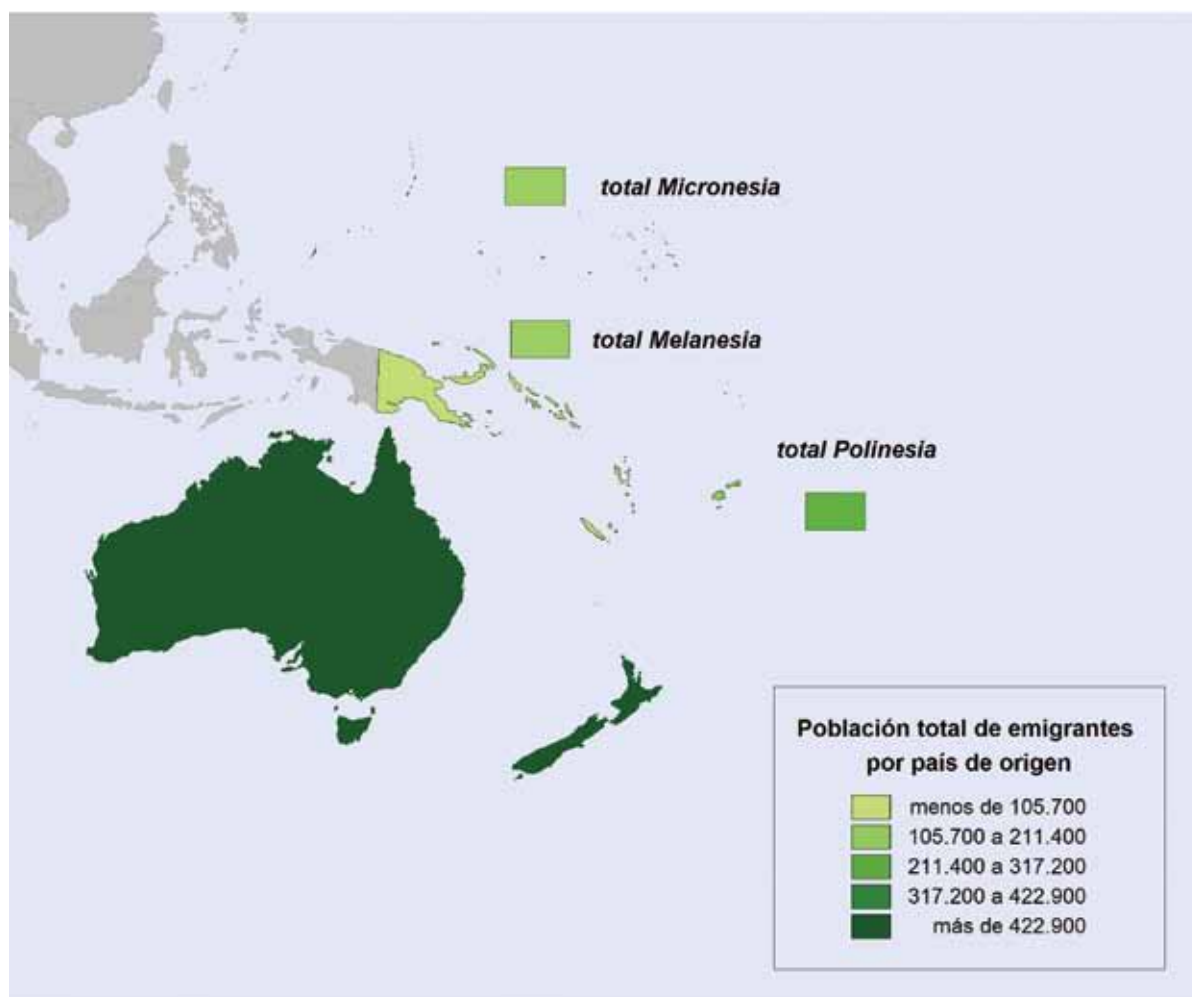
**Población Económicamente Activa de Papua Nueva Guinea, Islas Salomón y Vanuatu no Empleada en el Sector Estructurado, 2004 y 2015**



**Fuente:** Banco Mundial, 2007.

<sup>7</sup> Acrónimo utilizado inicialmente por Bertram y Watters (1985) en relación con los Estados del Pacífico vinculados a Nueva Zelandia, que se ha ampliado para incluir a otras naciones del Pacífico en situación económica semejante.





## REFERENCIAS

**Australia, Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio**  
2007 "Niue Country Brief", Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio, [http://www.dfat.gov.au/geo/niue/niue\\_brief.html](http://www.dfat.gov.au/geo/niue/niue_brief.html).

**Australia, Departamento de Inmigración y Ciudadanía**  
2007 *Informe Anual 2006-2007*, noviembre, Departamento de Inmigración y Ciudadanía, <http://www.immi.gov.au/about/reports/annual/2006-07/pdf.htm>.

**Banco Mundial**  
2006 *Global Economic Prospects 2006: Economic Implications of Remittances and Migration*, Banco Mundial, Washington, D.C., [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2005/11/14/000112742\\_20051114174928/Rendered/PDF/343200GEP02006.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2005/11/14/000112742_20051114174928/Rendered/PDF/343200GEP02006.pdf).  
2007 *At Home and Away: Expanding Job Opportunities for Pacific Islanders through Labor Mobility*, Banco Mundial, Washington, D.C., <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/EASTASIAPACIFICEXT/PACIFICISLANDSEXTNO,,contentMDK:21020027~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:441883,00.html>.  
2008 *Revisions to Remittance Trends 2007*, julio, Banco Mundial, Washington, D.C., <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS0,,contentMDK:21121930~menuPK:3145470~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:476883,00.html>.

**Bertram, G. y R. Watters**  
1985 "The MIRAB Economy in Pacific Microstates", *Pacific Viewpoint* 26(3): 497-519.

**Connell, J.**  
2006 "Migration, Dependency and Independency in the Pacific: Old Wines in Bigger Bottles? (Parte 1)" en S. Firth (Ed.), *Globalisation and Governance in the Pacific Islands*, Australian National University (ANU) E Press, Canberra, 59-80, [http://epress.anu.edu.au/ssgm/global\\_gov/pdf\\_instructions.html](http://epress.anu.edu.au/ssgm/global_gov/pdf_instructions.html).

## Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División de Población

2005 *Trends in Total Migrant Stock: The 2005 Revision*, Base de Datos sobre Población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División de Población, Nueva York, <http://esa.un.org/migration/index.asp?panel=1>.

## Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)

2006 "Migration by Region: Oceania", UNFPA, [http://www.unfpa.org/swp/2006/presskit/docs/factsheet\\_oceania.doc](http://www.unfpa.org/swp/2006/presskit/docs/factsheet_oceania.doc).

## Fondo Monetario Internacional (FMI)

2007 "Vanuatu", Staff Report for the 2006 Article IV Consultation, IMF Country Report No. 07/92, marzo, FMI, Washington, D.C., <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2007/cr0792.pdf>

## Haberkorn, G.

2004 "Current Pacific population dynamics and recent trends", julio, Secretaría de la Comunidad del Pacífico, Programa de Demografía/ Población, <http://www.spc.int/demog/en/stats/20042004%20Current%20Pacific%20population%20dynamics.doc>.

## Hugo, G.

2005 "Migration in the Asia Pacific Region", documento elaborado para el Policy Analysis and Research Programme de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, Ginebra, <http://www.gcim.org/mm/File/Regional%20Study%202.pdf>.

## Inglis, C.

2004 "Australia's Continuing Transformation", *Migration Information Source*, agosto, Migration Policy Institute (MPI), Washington, D.C., <http://migrationinformation.com/Profiles/display.cfm?ID=242>.

## Maclellan, N. y P. Mares

2006 "Labour Mobility in the Pacific: Creating seasonal work Programs in Australia" en S. Firth (Ed.), *Globalisation and Governance in the Pacific Islands*, ANU E Press, Canberra, 137-171, [http://epress.anu.edu.au/ssgm/global\\_gov/pdf\\_instructions.html](http://epress.anu.edu.au/ssgm/global_gov/pdf_instructions.html).

**Migration News**

- 2006 "Australia, New Zealand: Riots, Migrants, Students", *Migration News*, 13:1 (enero), Universidad de California, Davis, [http://migration.ucdavis.edu/MN/more.php?id=3170\\_0\\_5\\_0](http://migration.ucdavis.edu/MN/more.php?id=3170_0_5_0).

**Migration Policy Institute (MPI)**

- 2005 "Global Data Center. Australia: Top Ten sending countries, by country of birth, 1991 to 2005", *Migration Information Source*, MPI, Washington, D.C., <http://www.migrationinformation.org/DataHub/countrydata/data.cfm>.

**Mohanty, M.**

- 2006 "Globalisation, New Labour Migration and Development in Fiji" en S. Firth (Ed.), *Globalisation and Governance in the Pacific Islands*, Australian National University (ANU) E Press, Canberra, 107-120, [http://epress.anu.edu.au/ssgm/global\\_gov/pdf\\_instructions.html](http://epress.anu.edu.au/ssgm/global_gov/pdf_instructions.html).

**Naciones Unidas**

- 2005 "La Migración Internacional y el Desarrollo", hoja de datos regional: Oceanía, Naciones Unidas, Departamento de Información Pública, en cooperación con la División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, [http://www.un.org/migration/presskit/factsheet\\_oceania.pdf](http://www.un.org/migration/presskit/factsheet_oceania.pdf).

**Oficina de Estadística de Nueva Zelandia**

- 2007 Indicadores de Población, Oficina de Estadística de Nueva Zelandia, <http://www.stats.govt.nz/tables/population-indicators.htm>.

**Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)**

- 2005 *Database on immigrants and expatriates, Directorate for Employment, Labour and Social Affairs*, OCDE, París, [http://www.oecd.org/document/51/0,3343,en\\_2649\\_33931\\_34063091\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/51/0,3343,en_2649_33931_34063091_1_1_1_1,00.html).
- 2007 *International Migration Outlook*, SOPEMI 2007 Edition, OCDE, París.

**Rokoduru, A.**

- 2005 "Contemporary Migration within the Pacific Islands: the Case of Fijian Skilled Workers in Kiribati and Marshall Islands" en S. Firth (Ed.), *Globalisation and Governance in the Pacific Islands*, ANU E Press, Canberra, 173-186, [http://epress.anu.edu.au/ssgm/global\\_gov/pdf\\_instructions.html](http://epress.anu.edu.au/ssgm/global_gov/pdf_instructions.html).

**Small, C.A. y D.L. Dixon**

- 2004 "Tonga: Migration and the Homeland", *Migration Information Source*, febrero, MPI, Washington, D.C., <http://www.migrationinformation.org/Profiles/print.cfm?ID=198>.

# TERMINOLOGÍA SOBRE MIGRACIÓN\*

**Acuerdo bilateral de migración laboral:** Mecanismo formal concertado entre los Estados, que consiste básicamente en tratados de carácter vinculante, contraídos en el marco de la cooperación interestatal en materia de migración laboral. Este término se utiliza también para describir arreglos menos formales concertados por los Estados, y por otra serie de agentes, incluidos ministerios públicos, organizaciones patronales, etc., que regulan el movimiento de trabajadores entre países.

**Acuerdo de readmisión:** Acuerdo por el que se establecen los procedimientos, de carácter recíproco, que permiten a un Estado devolver a los extranjeros que se encuentran en situación irregular a su país de origen o al Estado por el que han transitado.

**Admisión lícita:** Entrada legal de un extranjero al país, con inclusión del ingreso con visado de inmigración válido.

**Admisión no autorizada/entrada ilegal:** El paso de fronteras sin haber cumplido los requisitos necesarios para entrar legalmente en el Estado receptor (*apartado b) del artículo 3 del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 2000*). Véase también *migración irregular*.

**Extranjero:** Véase *no nacional*.

**Amnistía:** Perdón general, “regularización” o “legalización” que se confiere a las personas que pueden demostrar que residen en el país en donde es otorgada la amnistía, a pesar del hecho de que tal residencia fuese ilegal.

**Apátrida:** Toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación (*artículo 1 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Apátridas, 1954*). Como tal, un apátrida no tiene aquellos derechos atribuibles a la nacionalidad, como por ejemplo la protección diplomática de un Estado, los derechos de estadía inherentes a la condición de residente legal y habitual en el Estado de residencia, ni el derecho al retorno, en el caso de que viaje.

**Asimilación:** Adaptación de un grupo social – generalmente una minoría – a otro, lo que significa la adopción del idioma, las tradiciones, los valores y comportamientos, e incluso cuestiones vitales.

**Biometría:** El estudio de las características biológicas mensurables. Los “identificadores biométricos” (IB) son elementos de información que codifican la representación de las características biológicas únicas de la persona (por ejemplo, huellas digitales, reconocimiento de rasgos faciales, del iris o de la voz).

**Cambio de estatuto:** Procedimiento mediante el cual un extranjero presente en un Estado puede solicitar un cambio de su situación de inmigración.

**Ciudadanía:** Véase *nacionalidad*.

**Ciudadano:** Véase *nacional*.

\* Muchos de los términos que figuran en esta Sección se han tomado o adaptado de los términos que se encuentran en una Sección similar de *Las Migraciones en el Mundo en 2005* y del *Glosario sobre Migración*, OIM, noviembre de 2004.

**Contingente de migrantes:** Cantidad de migrantes que vive en cierto lugar en un momento determinado.

**Contrabandista (de migrantes):** Intermediario que moviliza personas mediante un acuerdo con ellas, transportándolas de manera ilegal a través de una frontera estatal internacionalmente reconocida. Véase también *contrabando, trata de personas*.

**Contrabando:** La facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado Parte del que esa persona no sea nacional o residente permanente, con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de tipo material (*inciso a) del artículo 3 del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 2000*).

**Contratación externa:** La subcontratación por una entidad de procesos comerciales específicos tales como el diseño o la manufactura con otra empresa. Se utiliza también el término recurso a fuentes externas a escala mundial.

**Control de frontera:** Regulación por un Estado del ingreso de personas a su territorio, en ejercicio de su soberanía.

**Cooperación técnica:** Acción de intercambio de información y conocimientos sobre determinadas materias, generalmente enfocada hacia las funciones del sector público.

**Corriente o flujo de migrantes:** Cantidad de migrantes que se desplaza, o está autorizada a moverse desde o hacia un determinado lugar por un período de tiempo determinado.

**Cuota/Cupo:** En el contexto de la migración, restricción cuantitativa del número de migrantes que se puede admitir cada año.

**Demografía:** Estudio de poblaciones humanas, particularmente con referencia a su composición numérica, su densidad, distribución y estadísticas de vida.

**Dependiente/Persona a cargo:** Persona que depende de otra para su subsistencia. En el contexto de la migración, generalmente se considera que la esposa y los hijos menores de edad son “dependientes”, aún cuando la esposa sea económicamente independiente.

**Deportación:** Acto del Estado en el ejercicio de su soberanía mediante el cual expulsa a un extranjero fuera de su territorio, a su país de origen o a otro país, después de rechazar su admisión o

de haber fenecido la autorización de permanecer en dicho Estado. Véase también *expulsión, refoulement*.

**Derecho a salir:** “Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, ...” (*Párrafo 2) del artículo 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948*). Ese derecho se consagra en otros instrumentos de derecho internacionales, por ejemplo, en el *párrafo 2) del artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966*, que señala que: “Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio”. Sin embargo, es posible la aplicación legítima de ciertas restricciones a este derecho (*párrafo 3) del artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966*: “Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto”). El derecho a salir es un aspecto del derecho a la libertad de circulación, que se aplica a todas las personas sin distinción. Sin embargo, en el derecho internacional este derecho no tiene como corolario el derecho de ingresar en el territorio de otro país. Véase también *libertad de circulación, normas internacionales mínimas, repatriación, retorno*.

**Derechos humanos:** Aquellas libertades, beneficios y prestaciones que, de acuerdo con los valores aceptados contemporáneos, todos los seres humanos pueden reclamar “como derechos” en la sociedad en la que viven ; por ejemplo, los que están consignados en la *Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948*, en el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* y en el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966* (que en conjunto se suelen denominar “Carta Internacional de Derechos”), y los estipulados en otros tratados de esa índole.

**Derecho internacional:** Principios jurídicos que regulan las relaciones entre los Estados. Las normas jurídicas contemporáneas de las relaciones internacionales abarcan no sólo a los Estados, sino también a participantes tales como las organizaciones internacionales y a otros sujetos (como quienes invocan sus derechos humanos o cometen crímenes de guerra). Se utilizan también los términos derecho de gentes, derecho internacional público, *jus gentium*.

**Derecho internacional de la migración:** Instrumentos del derecho internacional aplicables a la migración.

**Deslocalización:** Reubicación de las actividades comerciales de una entidad en otro país. Véase también *contratación externa*.



**Desplazados:** Personas que se ven forzadas a huir de su país o a abandonar su comunidad por temores o peligros distintos a los que las convertirían en refugiados. Las personas desplazadas generalmente se ven obligadas a huir a causa de un conflicto armado internacional o no internacional, o de desastres naturales o humanos. Véase también *desplazados internos, refugiado*.

**Desplazados internos:** Personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado, o para evitar, los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida (párrafo 2, *Principios Rectores de los desplazamientos internos, documento de las Naciones Unidas E/CN.4/1998/53/Add.2*).

**Detención:** Restricción de la libertad de circulación de una persona por las autoridades del Estado, generalmente mediante internamiento forzoso.

**Diáspora:** Término que define, en líneas generales, al conjunto de personas y miembros de redes organizadas y asociaciones o comunidades que han abandonado su país de origen pero mantienen lazos con sus lugares de origen. Este concepto abarca a las comunidades de expatriados con un mayor grado de asentamiento, a los trabajadores migrantes temporalmente establecidos en el extranjero, a los expatriados con ciudadanía del país de acogida, a las personas con doble ciudadanía y a los migrantes de segunda y tercera generación.

**Discriminación:** Acto que consiste en no tratar a todas las personas por igual cuando no hay distinción razonable y objetiva entre los favorecidos y los no favorecidos. La discriminación está prohibida por motivos de “raza, sexo, idioma o religión” (párrafo 3 del artículo 1 de la *Carta de las Naciones Unidas, 1945*), reafirmandose en el artículo 2 de la *Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948* que toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esa Declaración “sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”.

**Doble nacionalidad/nacionalidad múltiple:** La posesión simultánea de la nacionalidad de dos o más países por una misma persona. Véase también *nacionalidad*.

**Documentos de viaje:** Todos los documentos aceptables como prueba de identidad de una persona con el propósito de entrar a un país distinto al suyo. El pasaporte y los visados son las formas de documentos de viaje más utilizados.

**Emigración:** Acto de partir o salir de un Estado con el propósito de establecerse en otro.

**Entrada:** Toda entrada de un no nacional en un país extranjero, ya sea de manera voluntaria o involuntaria, autorizada o no autorizada.

**Entrada ilegal/irregular/no autorizada:** El paso de fronteras sin haber cumplido los requisitos necesarios para entrar legalmente en el Estado receptor (*apartado b) del artículo 3 del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 2000*).

**Esclavitud:** Estado o condición de un individuo sobre el cual se ejercitan los atributos del derecho de propiedad o algunos de ellos. (Art. 1, *Convención sobre la Esclavitud, 1926, enmendada por el Protocolo de 1953*).

**Estado:** Entidad política con jurisdicción legal y control efectivo sobre un territorio definido, con la autoridad para adoptar decisiones colectivas en relación con una población permanente, con el monopolio del uso legítimo de la fuerza y con un Gobierno internacionalmente reconocido que interactúa o tiene la capacidad de interactuar en relaciones formales con otras entidades.

**Estado de empleo/Estado de origen/Estado de tránsito:** Véase *país de destino, país de origen, país de tránsito*.

**Estatuto de inmigrante:** Estatuto de una persona considerada inmigrante, de acuerdo con la legislación interna del Estado receptor.

**Exclusión:** Denegación formal de admisión de un extranjero en un país.

**Explotación:** Acto de aprovecharse de algo o de alguien, en particular el acto de aprovecharse injustamente de otro para su propio beneficio (por ejemplo, explotación sexual, servicios o trabajo forzoso, esclavitud o prácticas similares a la esclavitud, servidumbre, venta de órganos). Véase también *trabajo forzoso u obligatorio, esclavitud, trata de personas*.

**Expulsión:** Acto de una autoridad del Estado con la intención y el efecto de asegurar la salida del territorio de ese Estado de una o varias personas (extranjeros o apátridas), contra su voluntad. Véase también *deportación, refoulement*.

**Extranjero:** Persona que pertenece, o que debe fidelidad a otro Estado. Véase también *no nacional*.

**Factores de empuje y de atracción:** La migración suele analizarse en términos del “modelo de factores de empuje y de atracción”, que examina los factores que impulsan a las personas a salir de sus países, y los factores que las atraen hacia otro país.

**Feminización de la migración:** La creciente participación de la mujer en los movimientos migratorios (alrededor del 49 por ciento de los migrantes en todo el mundo son mujeres). Si bien el porcentaje de mujeres migrantes no ha variado grandemente en los últimos decenios, su papel en la migración ha cambiado considerablemente. Las mujeres tienden a desplazarse hoy de manera independiente, y no como parte de un grupo familiar, y participan activamente en el sector del empleo.

**Flujos mixtos:** Movimientos de población complejos que comprenden solicitantes de asilo, refugiados, migrantes económicos y otros migrantes.

**Fortalecimiento institucional:** Fomento de la capacidad de los gobiernos y de la sociedad civil a través de la mejora de los conocimientos y el perfeccionamiento de las aptitudes. El fortalecimiento institucional puede asumir la forma de una sustancial labor directa de diseño y ejecución de proyectos con un gobierno interlocutor, oportunidades de formación, o, en otras circunstancias, la facilitación de un programa bilateral o multilateral de diálogo para el desarrollo ejecutado por las autoridades interesadas. En todos los casos, el fortalecimiento institucional apunta a la aplicación de modelos de referencia de prácticas de gestión, generalmente aceptados.

**Fuga de talento:** Emigración de personas capacitadas o talentosas de su país de origen a otro país, que se traduce en el agotamiento de la base de competencias profesionales en el país de origen. Llamada también fuga de competencias, éxodo intelectual o fuga de cerebros.

**Funcionario consular:** Toda persona, incluido el jefe de oficina consular, encargada con ese carácter, del ejercicio de funciones consulares (*Art. 1 (d), Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, 1963*).

**Ganancia de talento:** Inmigración de personas capacitadas o talentosas de otro país. Llamada también inversión de la tendencia al éxodo intelectual.

**Gente del mar:** Trabajadores migrantes empleados a bordo de una embarcación registrada en un Estado del que no sean nacionales (término que incluye a los pescadores) (*inciso c) del párrafo 2) del artículo 2 de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, 1990*). Véase también *trabajador migratorio*.

**Gestión de la migración:** Término utilizado en relación con numerosas funciones estatales de un sistema nacional para la gestión ordenada y humana de la migración transnacional, particularmente la gestión de la entrada y la presencia de extranjeros dentro de las fronteras del Estado y la protección de los refugiados y otras personas que necesitan protección. Se trata de un enfoque planificado del desarrollo de respuestas normativas, legislativas y administrativas a las cuestiones clave del ámbito de la migración.

**Gestión en frontera:** Facilitación del paso autorizado de personas a través de una frontera y la detección y prevención del ingreso irregular de no nacionales a un determinado país.

**Globalización:** Proceso de interacción e integración entre personas, empresas y gobiernos de distintos países, impulsado por el comercio y la inversión internacionales y ayudado por la tecnología de la información. Este proceso tiene efectos en el medio ambiente, la cultura, los sistemas políticos, el desarrollo económico y la prosperidad, así como en el bienestar de las personas en la sociedad.

**Green card (Tarjeta de Residente Permanente):** Tarjeta de identidad otorgada por el Gobierno de los Estados Unidos a los no nacionales cuando se otorga la residencia permanente en ese país. Certifica que el titular es residente legal con derecho a vivir y trabajar permanentemente en ese país.

**Grupo vulnerable:** Cualquier grupo o sector de la sociedad con mayores posibilidades que otros grupos dentro del Estado de ser sometidos a prácticas discriminatorias, violencia, ser víctimas de desastres naturales o ambientales, o sufrir penuria económica; cualquier grupo o sector de la sociedad (mujeres, niños, ancianos, personas con discapacidad, poblaciones indígenas o migrantes) que corren riesgos más elevados en períodos de conflicto o de crisis.

**Identidad transnacional/transnacionalismo:** Proceso por el cual las personas establecen y mantienen relaciones socioculturales a través de fronteras geopolíticas.

**Inmigración:** Proceso por el cual personas no nacionales ingresan a un país con el fin de establecerse en él.

**Integración:** Aunque el término se utiliza y entiende de distinta manera en distintos países y contextos, por “integración” se puede definir el proceso por el cual los migrantes son aceptados en una sociedad, tanto individualmente como en grupo. Por lo general se refiere a un proceso mutuo de adaptación por parte de los migrantes y de las sociedades de acogida, mientras que los requisitos particulares exigidos para su aceptación por una

sociedad de acogida varían de un país a otro. La integración no supone necesariamente el asentamiento permanente. Sin embargo, supone tener en cuenta los derechos y obligaciones de los migrantes y de las sociedades de acogida, el acceso a diferentes clases de servicios y al mercado laboral, y la identificación y el respeto de un conjunto básico de valores que unen a los migrantes y a las comunidades de acogida con un propósito común.

**Jus sanguinis (latín):** Norma por la cual la nacionalidad del hijo/a es determinada por la nacionalidad de los padres, independientemente del lugar de nacimiento.

**Jus soli (latín):** Norma por la cual la nacionalidad del hijo/a es determinada por su lugar de nacimiento (aunque también puede ser transmitida por los padres).

**Libertad de circulación:** Derecho humano que comprende tres elementos fundamentales: la libertad de circulación en el territorio de un país (*párrafo 1 del artículo 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948*: “Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado”); el derecho a salir y a regresar a su propio país (*párrafo 2 del artículo 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948*: “Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país”). Se hace referencia también a la libertad de circulación en el contexto de los acuerdos de libertad de circulación entre Estados en el plano regional (por ejemplo, en la Unión Europea).

**Legalización:** Acto de legitimar; autorización o justificación mediante un acto jurídico. *Véase también* *amnistía, regularización*.

**Mejores prácticas:** Promoción de la aplicación de normas y principios existentes, tanto en el ámbito nacional como internacional. Las mejores prácticas pueden adoptar la forma de directrices operacionales, códigos de conducta u otras manifestaciones del derecho no vinculante, pero no deben conducir a un debilitamiento o erosión del derecho positivo. Se caracterizan por ser novedosas, tener repercusiones positivas al nivel de aplicación de los derechos de los migrantes, producir efectos sostenibles, especialmente al involucrar a los propios migrantes, y tener un efecto multiplicador.

**Menores no acompañados:** Personas que no tienen la mayoría de edad y que viajan sin estar acompañadas por un progenitor, un tutor o cualquier otro adulto quien por ley o costumbre es responsable de ellas.

**Migración:** Movimiento de población hacia el territorio de otro Estado o dentro de un mismo Estado. Incluye la migración de refugiados, personas desplazadas y migrantes que se trasladan por otras razones.

**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.

**Migración clandestina:** Migración secreta, oculta o disimulada en violación de los requisitos de inmigración. Se prefiere la utilización del término genérico “migración irregular”. *Véase migración irregular*.

**Migración de retorno:** Movimiento de personas que regresan a su país de origen o a su residencia habitual, generalmente después de haber pasado por lo menos un año en otro país. Este regreso puede ser voluntario o no. *Véase también migración circular, retorno forzado, retorno voluntario*.

**Migración de sustitución:** Migración interna que se produce cuando el vacío creado por los trabajadores que se van a otro país se llena con trabajadores de otras partes del país, o la migración internacional que necesitaría un país para contrarrestar la disminución de población y el envejecimiento de sus habitantes a causa de bajas tasas de fecundidad y de la mortalidad (véase el Capítulo 7).

**Migración escalonada:** Las personas se desplazan a uno o más lugares dentro del país antes de emigrar a otro país, o van de un país a otro antes de instalarse en su país de destino final.

**Migración familiar:** Concepto más general que abarca la reunificación familiar, la migración de un grupo familiar en su conjunto y la formación de la familia.

**Migración forzosa:** Movimiento migratorio de personas en el que se observa un elemento de coacción, incluyendo la amenaza a la vida y su subsistencia, bien sea por causas naturales o humanas (por ejemplo, movimientos de refugiados y de desplazados internos, así como personas desplazadas por desastres naturales o ambientales, desastres nucleares o químicos, hambruna o proyectos de desarrollo).

**Migración interna:** Movimiento de personas de una región a otra de un mismo país con el propósito de establecer una nueva residencia. Esta migración puede ser temporal o permanente. Los migrantes internos se desplazan en su país de origen pero permanecen en él (por ejemplo, movimientos rurales hacia zonas urbanas). *Véase también desplazados internos*.

**Migración internacional:** Movimiento de personas que salen de su país de origen, o país de residencia habitual, para establecerse de manera permanente o temporal en otro país.

**Migración laboral:** Movimiento de personas del país de origen a otro, o dentro de su propio país de residencia, con la finalidad de trabajar.

**Migración (laboral) temporal:** Migración de trabajadores que entran en un país extranjero por un período de tiempo limitado y especificado para luego regresar a sus países de origen

**Migración irregular:** Personas que se desplazan al margen de las normas reglamentarias de los países de origen, de tránsito y de destino.

**Migración neta:** Véase *migración total*.

**Migración ordenada:** Movimiento de personas de su lugar de residencia a otro, respetando la legislación que regula la salida y el viaje del país de origen, el tránsito y el ingreso en el territorio del país de tránsito o receptor.

**Migración regular:** Migración que se produce a través de canales regulares y legales. Véase también *migración irregular*.

**Migración total/migración neta:** La suma de entradas o ingresos de inmigrantes a un país, y de salidas de emigrantes; la migración neta es el saldo resultante de la diferencia entre ingresos y salidas.

**Migración transfronteriza:** Proceso de movimiento de personas en el plano internacional.

**Migrante altamente calificado/migrante calificado:** A escala internacional no hay una definición universalmente aceptada, pero abarca usualmente dos significados que se superponen. En términos bastante generales, el migrante altamente calificado es una persona adulta, con educación terciaria, que ha completado un ciclo de estudios estructurados, de dos años o más, en un centro de estudios superiores. En un sentido más concreto, por migrante altamente calificado se entiende la persona que por su educación universitaria o su experiencia de trabajo ha adquirido el nivel de calificación que se suele requerir para la práctica de una profesión.

**Migrante calificado:** Trabajador migrante que por sus competencias o experiencia profesional suele recibir un tratamiento preferencial en cuanto a su admisión en un país receptor. Véase también *migrante altamente calificado*, *nacional calificado*.

**Migrante comercial:** Persona a la que se concede entrada por un tiempo limitado con el objeto de desempeñar un cargo para el que ha sido nombrado con la aprobación de un empleador o un garante, generalmente a nivel profesional o directivo.

**Migrante de corto plazo:** Persona que se desplaza a un país distinto al suyo o de su usual residencia por un período de por lo menos tres meses, pero no superior a un año, excepto en casos en que el desplazamiento a ese país se hace con fines de recreación, vacaciones, visitas a amigos o familiares, negocios o tratamiento médico. A los fines de las estadísticas migratorias internacionales, se considera el país de residencia usual de estos migrantes el país de destino durante el tiempo que permanezcan en él. Véase también *migrante de largo plazo*, *trabajador migrante temporal*.

**Migrante de largo plazo:** Persona que va a otro país, distinto al suyo o de su usual residencia, por un período de por lo menos un año, siendo el país de destino el lugar de su nueva residencia. Desde la perspectiva del país de salida, esa persona es un emigrante de largo plazo y desde la perspectiva del país de llegada un inmigrante de largo plazo. Véase también *migrante de corto plazo*.

**Migrante económico:** Persona que habiendo dejado su lugar de residencia o domicilio habitual busca mejorar su nivel de vida, en un país distinto al de origen. Este término suele utilizarse para diferenciarlo, en general, del de “refugiado” que huye por persecución. También se usa para hacer referencia a personas que intentan ingresar en un país sin permiso legal y/o utilizando de mala fe procedimientos de asilo. Asimismo, se aplica a las personas que se establecen fuera del país de origen con el propósito de trabajar. Véase también *trabajador fronterizo*, *trabajador migrante*, *trabajador de temporada*.

**Migrante ilegal/migración ilegal:** Véase *migrante irregular*/ *migración irregular*.

**Migrante irregular:** Persona que por haber ingresado ilegalmente, infringido las normas de admisión del país, o cuyo visado ha expirado, carece de estatuto legal en un país de tránsito o receptor. La definición abarca, asimismo, a las personas que entran en un país de tránsito o país receptor legalmente pero permanecen por un período más prolongado que el autorizado, o que posteriormente realizan trabajos para los cuales no están autorizadas. Véase también *migrante indocumentado*, *migrante, ilegal*, *migración clandestina*.

**Migrante por razones ambientales:** Personas o grupos de personas que, por razones 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 de su propio país o al extranjero.

**Migrante/trabajador en situación irregular:** Véase *migrante irregular, trabajador migrante indocumentado*.

**Multilateral:** En relación con los tratados y las negociaciones, el término multilateral (o de múltiples partes) denota la participación de más de dos Estados en el proceso. Véase también *tratado*.

**Nacional:** Persona que por nacimiento o por naturalización forma parte de una comunidad política, a la que debe fidelidad y en la cual disfruta de todos sus derechos civiles, políticos y de protección; miembro del Estado con derecho a todos los privilegios inherentes a su condición. Véase también *ciudadano, nacionalidad, naturalización*.

**Nacional calificado** Un nacional en otro país con conocimientos de una profesión o de una actividad específica objeto de demanda en su país o región de origen. Véase también *migrante altamente calificado, migrante calificado*.

**Nacionalidad:** Vínculo jurídico entre un individuo y un Estado. En virtud del artículo 1 de la Convención de La Haya de 1930 sobre Ciertas Cuestiones Relativas al Conflicto de las Leyes de Nacionalidad, "Incumbirá a cada Estado determinar con arreglo a su propio ordenamiento jurídico quienes serán nacionales suyos. Los otros Estados deben reconocer ese ordenamiento en la medida en que sea compatible con los convenios internacionales y los principios de derecho generalmente reconocidos en materia de nacionalidad".

**Naturalización:** Concesión de la nacionalidad por un Estado a un extranjero mediante un acto formal a solicitud de la persona interesada.

**No admisión:** Denegar la autorización de entrada en el territorio de un Estado. Véase también *admisión*.

**No devolución/non-refoulement:** Principio consagrado en la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951, según el cual "Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución ("refoulement"), poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas." (Párrafo 1) del artículo 33 de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951). La no devolución también está reconocida como un principio del derecho internacional consuetudinario. Véase también *refoulement*.

**No discriminación:** La no distinción, de carácter adverso, de los seres humanos por el simple hecho de pertenecer a un determinado grupo social. La discriminación está prohibida por

el derecho internacional, por ejemplo, en el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966, que afirma que: "Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley". A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social". Véase también *discriminación*.

**No nacional:** Persona que no es nacional o ciudadana de un Estado determinado. Véase también *extranjero*.

**Normas internacionales mínimas:** Los Estados están obligados a observar normas mínimas establecidas por el derecho internacional con respecto al tratamiento de extranjeros en su territorio (o de los bienes de esas personas) (por ejemplo, el Estado violaría el derecho internacional y estas normas mínimas si incurriera en denegación de justicia, en el retraso injustificado de un procedimiento judicial o de acceso a los tribunales).

**País de acogida:** Véase *país de destino, país receptor, Estado del empleo*.

**País de destino:** País al que se dirigen flujos migratorios (legales o irregulares). Véase también *país de acogida y país receptor*.

**País de envío:** País del cual sale una persona para establecerse en otro, sea en forma permanente o temporal. Véase también *país de origen*.

**País de origen:** País del cual proceden los flujos migratorios (legales o irregulares). Véase también *país de envío*.

**País de procedencia:** Véase también *país de origen, país de envío*.

**País receptor:** País de destino (país de acogida). En el caso del retorno o la repatriación, también e considera país receptor al país de origen. Véase también *país de acogida, país de destino, Estado de empleo*.

**País de tránsito:** País a través del cual pasan flujos migratorios (legales o irregulares).

**Patrocinio:** Acto de prometer apoyo, especialmente financiero, a un no nacional que solicita el ingreso al país, generalmente por un período de tiempo definido. Algunos Estados exigen tanto el patrocinio como la prueba de un ingreso adecuado como condiciones para ciertas categorías de migrantes y de visitantes.

### **Permanencia en un país tras fenecer la autorización:**

Permanencia en un país tras el vencimiento del plazo autorizado en el momento de su ingreso. A quienes permanecen en el país después de vencer el plazo autorizado se les suele denominar “personas que se quedan en el país tras el vencimiento del plazo autorizado”.

**Permiso de residencia:** Documento expedido por un Estado a un extranjero, en el cual se hace constar que esa persona tiene derecho a vivir en ese Estado. *Véase también residencia.*

**Permiso de trabajo:** Documento legal por el que se autoriza el empleo del trabajador migrante en el país huésped.

**Personas trasladadas dentro de una misma empresa:** Empleado de una empresa que es trasladado temporalmente a una empresa afiliada de esa firma (rama, subsidiaria, oficina, empresa conjunta, etc.).

**Petición:** *Véase patrocinio.*

**Política:** Principios generales por los cuales se guía un gobierno en el manejo de los asuntos públicos.

**Procesos consultivos regionales:** Foros consultivos no vinculantes constituidos a escala regional, en los cuales los representantes de Estados y de organizaciones internacionales, examinan los temas migratorios con espíritu de cooperación. Algunos procesos consultivos regionales también permiten la participación de otros interlocutores (por ejemplo, organizaciones no gubernamentales (ONG) u otros representantes de la sociedad civil).

**Protección:** Todas las actividades que tienen por finalidad obtener el respeto de los derechos individuales de una persona de acuerdo con la letra y el espíritu del orden jurídico (particularmente el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario, el derecho internacional del trabajo, el derecho internacional de la migración y el derecho internacional de los refugiados).

**Protección consular:** Las funciones consulares que se traducen en la asistencia que brinda el Estado a sus nacionales fuera de su territorio, incluida la asistencia para salvaguardar sus derechos e intereses ante los tribunales locales. En particular, la protección que se ofrece a los migrantes arrestados, en prisión, detenidos en espera de juicio o bajo cualquier otra forma de detención; esos migrantes deben ser informados sin dilación sobre el derecho que tienen de comunicarse con sus autoridades consulares.

**Ratificación:** Término que se refiere a la “aceptación” o “aprobación” de un tratado. En un contexto internacional, por ratificación se entiende “el acto internacional así denominado por el cual un Estado hace constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado” (*apartado b) del párrafo 1 del artículo 2 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, 1969*). Los instrumentos de ratificación harán constar el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado al efectuarse su canje entre los Estados contratantes, su depósito en poder del depositario o su notificación a los Estados contratantes o al depositario si así se ha convenido (*artículo 16, Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, 1969*). En el contexto nacional, denota el proceso mediante el cual un Estado se coloca en situación de indicar su aceptación de las obligaciones contenidas en un tratado. En la mayoría de las Constituciones nacionales se establece el procedimiento que el Estado debe seguir para considerarse obligado por un tratado. *Véase también tratado.*

**Readmisión:** Acto del Estado por el cual acepta el reingreso de una persona (nacional, de otro país o apátrida).

**Reasentamiento:** Reubicación e integración de personas (refugiados, desplazados internos, etc.) en otra área y entorno geográficos, generalmente en un tercer país.

**Refoulement:** La devolución por parte de un Estado de una persona al territorio de otro Estado en el que su vida o libertad pueden estar en peligro, o en el que se puede ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opinión política; o en el que pueda correr riesgo de ser sometida a tortura. *Véase también non-refoulement.*

**Refugiado:** Toda persona que “debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país” (*apartado 2) de la Sección A del artículo 1 de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, enmendada por el Protocolo de 1967*).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> En África, el término “refugiado” se aplica también a “toda persona que, a causa de una agresión exterior, una ocupación o una dominación extranjera, o de acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen, o del país de su nacionalidad, está obligada abandonar su residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o del país de su nacionalidad” (*párrafo 2) del artículo I de la Convención de la Organización de la Unidad Africana que regula los aspectos específicos de los problemas de los refugiados en África, 1974*). En América Central, el término se aplica igualmente a “las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”. (*Conclusión 3, Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, 22 de noviembre de 1984*).



**Refugiado (según el mandato del ACNUR):** Persona que cumple con los criterios del Estatuto del ACNUR y califica para la protección de las Naciones Unidas dada por el Alto Comisionado, sin tomar en cuenta si está o no en un Estado parte en la *Convención sobre el Estatuto de Refugiado de 1951*, o en el *Protocolo sobre el Estatuto de Refugiado, de 1967*, o si ha sido o no reconocida por el país de acogida como refugiado bajo uno de estos dos instrumentos.

**Regularización:** Proceso o programa por el cual las autoridades de un país permiten a los extranjeros en situación irregular o indocumentados permanecer legalmente en el país. *Véase también* *amnistía, legalización*.

**Reintegración:** Reinclusión o reincorporación de una persona a un grupo o a un proceso, por ejemplo, de un migrante en la sociedad de su país de origen. *Véase también* *integración*.

**Remesa:** Suma de dinero ganada o adquirida por no nacionales, transferida a su país de origen.

**Repatriación:** El retorno de un refugiado o de un prisionero de guerra a su país de nacionalidad, en determinadas condiciones, está previsto en diversos instrumentos internacionales (*Convenios de Ginebra de 1949 y Protocolos de 1977, Reglamento sobre las Leyes y Costumbres de la Guerra Terrestre, Anexo a la Cuarta Convención de La Haya de 1907*, instrumentos de derechos humanos y en el derecho internacional consuetudinario).

**Residencia:** Lugar en que se habita por un tiempo determinado. La residencia se distingue del domicilio en que es el lugar de morada fija y permanente. Usualmente residencia significa sólo la presencia física como habitante en un sitio determinado, mientras que domicilio de hecho requiere, además de la presencia física, la intención de convertirlo en su lugar de vivienda. Una persona puede tener al mismo tiempo más de una residencia, pero sólo un domicilio.

**Residencia permanente:** Derecho otorgado por las autoridades del país de destino a un extranjero para vivir y trabajar de forma permanente (ilimitada o indefinida) en su territorio.

**Retorno forzoso:** Retorno obligatorio de una persona al país de origen, de tránsito u otro país, sobre la base de un acto administrativo o judicial. Se le denomina también retorno obligatorio.

**Retorno voluntario:** El regreso independiente o asistido al país de origen, de tránsito o a un tercer país basado en la libre voluntad de la persona que regresa.

**Retorno voluntario asistido:** Regreso, con apoyo logístico y financiero, de los solicitantes de asilo rechazados, migrantes objeto de trata o desamparados, nacionales calificados y otros migrantes que no pueden o no quieren permanecer en el país receptor y que voluntariamente desean regresar a su país de origen. *Véase también* *retorno voluntario*.

**Reunificación familiar/reunión de la familia:** Proceso por el cual los miembros de un grupo familiar, separados forzosamente o por migración voluntaria, se reagrupan en un país distinto al de origen.

**Reversión de la fuga de talento:** *Véase* *ganancia de cerebros*.

**Servidumbre por deudas:** El estado o la condición que resulta del hecho de que un deudor se haya comprometido a prestar sus servicios personales, o los de alguien sobre quien ejerce autoridad, como garantía de una deuda, si los servicios prestados, equitativamente valorados, no se aplican al pago de la deuda, o si no se limita su duración ni se define la naturaleza de dichos servicios (*inciso a) del artículo 1 de la Convención Suplementaria de las Naciones Unidas sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud, 1956*).

**Soberanía:** Concepto de derecho internacional con tres grandes aspectos: externo, interno y territorial. El aspecto externo de la soberanía es el derecho del Estado para determinar libremente sus relaciones con otros Estados u otras entidades sin el control o restricciones impuestas por otro Estado. Este aspecto de la soberanía se conoce también como independencia. El aspecto interno de la soberanía es el derecho o competencia exclusiva de un Estado para determinar el carácter de sus propias instituciones, para elaborar sus leyes y asegurar su observancia. El aspecto territorial de la soberanía es la autoridad exclusiva que ejerce un Estado sobre todas las personas y bienes que están en, bajo y encima de su territorio. En el contexto de la migración, esto significa la prerrogativa soberana de un Estado para determinar qué extranjeros pueden ser admitidos en su territorio con sujeción a las limitaciones del principio de *non-refoulement*, las normas de derechos humanos y las disposiciones contenidas en los acuerdos bilaterales o regionales (por ejemplo, acuerdos sobre libre circulación o acuerdos de integración). *Véase también* *non-refoulement, derechos humanos*.

**Solicitante de asilo:** Persona que busca protección contra persecución o peligro grave en un país que no es el propio y aguarda que se adopte una decisión sobre la solicitud del estatuto de refugiado de conformidad con los instrumentos pertinentes nacionales e internacionales. *Véase también* *refugiado*.



**Tercer país:** País distinto al de origen de una persona. En el contexto de la Unión Europea, por tercer país se entienden los Estados no miembros de la UE. Véase también *país de destino, país de origen, país de tránsito*.

**Terrorismo:** Cualquier acto destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a cualquier otra persona que no participe directamente en las hostilidades en una situación de conflicto armado, cuando el propósito de dicho acto sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo (*apartado b) del párrafo 1) del artículo 2 de la Convención Internacional para la represión de la financiación del terrorismo, 1999*).

**Trabajador con empleo concreto:** Todo trabajador migrante: i) Que haya sido enviado por su empleador por un plazo limitado y definido a un Estado de empleo para realizar una tarea o función concreta; o ii) Que realice, por un plazo limitado y definido, un trabajo que requiera conocimientos profesionales, comerciales, técnicos o altamente especializados de otra índole; o iii) Que, a solicitud de su empleador en el Estado de empleo, realice por un plazo limitado y definido un trabajo de carácter transitorio o breve; y que deba salir del Estado de empleo al expirar el plazo autorizado de su estancia, o antes, si deja de realizar la tarea o función concreta o el trabajo a que se ha hecho referencia (*apartado g) del párrafo 2) del artículo 2 de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, 1990*). Véase también *trabajador migrante*.

**Trabajador fronterizo:** Todo trabajador migrante que conserve su residencia habitual en un Estado vecino, al que normalmente regrese cada día o al menos una vez por semana (*apartado a) del párrafo 2) del artículo 2 de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, 1990*). Véase también *trabajador migrante*.

**Trabajador migrante:** Toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional (*párrafo 1) del artículo 2 de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, 1990*).

**Trabajador migrante autónomo:** Todo trabajador migrante que realice una actividad remunerada sin tener un contrato de trabajo y obtenga su subsistencia mediante esta actividad, trabajando normalmente solo o junto con sus familiares, así como todo otro trabajador migrante reconocido como trabajador por cuenta propia por la legislación aplicable del Estado de empleo o por acuerdos bilaterales o multilaterales. (Art. 2(2)(h), *Convención*

*Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, 1990*). Véase también *trabajador migratorio*.

**Trabajador migrante de temporada/migración de temporada:** Trabajador migrante cuyo trabajo, o migración para realizar trabajo, que por su propia naturaleza, dependa de condiciones de temporada y sólo se realice durante parte del año (*apartado b) del párrafo 2) del artículo 2 de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, 1990*). Véase también *trabajador migratorio*.

**Trabajador migrante documentado:** Trabajador migrante y sus familiares autorizados a ingresar, a permanecer y a ejercer una actividad remunerada en el Estado de empleo de conformidad con su legislación interna y con los acuerdos internacionales en que ese Estado es parte (*apartado a) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, 1990*).

**Trabajador migrante indocumentado/trabajador migrante en situación irregular:** Trabajador migrante o miembros de su familia que no estén autorizados a entrar, permanecer o trabajar en un país. Véase también *migrante irregular/migración irregular*.

**Trabajador migrante poco calificado y semicalificado:** No hay una definición acordada en el plano internacional de trabajador migrante poco calificado o semicalificado. En términos generales, por trabajador semicalificado se entiende una persona que necesita un cierto grado de adiestramiento o familiarización con el trabajo para poder llevar a cabo sus funciones con el máximo de eficiencia, aunque ese adiestramiento no es de la duración o intensidad que se requiere para que se le pueda llamar trabajador especializado, ya que se mide en semanas o días y no en años, y tampoco es a nivel terciario. Por lo tanto, muchos de los denominados “trabajadores manuales” (por ejemplo, en los sectores de la producción y de la construcción) deberían ser clasificados como semicalificados. Por otro lado, se considera que un trabajador poco calificado es una persona que ha recibido menos formación que un trabajador semicalificado, o que pese a no haber recibido ningún tipo de formación, de todos modos ha adquirido la competencia necesaria a través de la práctica en el trabajo.

**Trabajador migrante temporal:** Trabajador calificado, semicalificado y no calificado que permanece en el país de destino por períodos definidos, por ejemplo en virtud de un contrato de trabajo con un empleador o de un contrato de servicios concluido con una empresa.

**Trabajador vinculado a un proyecto:** todo trabajador migrante admitido a un Estado de empleo por un plazo definido para trabajar solamente en un proyecto concreto que realice en ese Estado su empleador (*inciso f) del párrafo 2 del artículo 2 de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, 1990*). Véase también *trabajador migratorio*.

**Trabajo en régimen de servidumbre:** Servicio prestado por un trabajador bajo condiciones de servidumbre por razones económicas, especialmente endeudamiento por un préstamo o un adelanto del salario. Cuando la deuda es la razón básica de la servidumbre, la consecuencia es que el trabajador (o las personas a cargo o sus herederos) está sujeto a un acreedor en particular por un período de tiempo determinado, o indeterminado, hasta la cancelación del préstamo.

**Trabajo forzoso u obligatorio:** Todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente (*Párrafo 1) del artículo 2 del Convenio N° 29 de la OIT sobre el trabajo forzoso u obligatorio, 1930*).

**Trabajo por contrata:** Trabajo efectuado por un contratista.

**Traficante de personas:** Intermediario que se encarga de trasladar personas con el fin de obtener un beneficio económico u otro por medio del engaño o la coerción con fines de explotación.

**Tránsito:** Escala, de duración variada, en el viaje de una persona entre dos o más países, o cuando se trata de una cuestión inesperada o a causa de cambio de aviones u otro medio de transporte por motivos de conexión. Véase también *país de tránsito, Estado de tránsito*.

**Trata de personas:** La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. (*Apartado a) del artículo 3 del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 2000*).

**Tratado:** Un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos relacionados y

cualquiera que sea su denominación particular. (*apartado a) del párrafo 1 del artículo 2 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, de 1969*).

**Víctima de la trata de personas:** Persona que es víctima del delito de trata de personas. Véase también *traficante, trata de personas*.

**Violencia contra la mujer (migrante):** Todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual, o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada (*artículo 1, Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, 1993*).

**Visado:** Sello colocado por una oficina consular en el pasaporte o certificado de identidad que indica que el oficial en el momento de la expedición considera que el titular está en la categoría de no nacionales del Estado emisor y que puede ser admitido en su territorio, de acuerdo con las normas legales.

**Visitante comercial:** Persona a la que se concede entrada al amparo de una visa comercial o con el fin de llevar a cabo actividades comerciales.

**Xenofobia:** En el ámbito internacional no hay una definición aceptada de xenofobia, aunque puede ser descrita como actitudes, prejuicios o conductas que rechazan, excluyen y, muchas veces, desprecian a otras personas, que se basan en la condición de extranjero o extraño a la identidad de la comunidad, de la sociedad o del país.



# ÍNDICE ALFABÉTICO

## A

ACNUR – Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – 5, 325, 372,373, 420, 462, 485,486, 557,  
Acuerdo comercial regional (ACR) – 28, 47, 362, 409, 439, 453  
Acuerdos comerciales -28, 68, 323,324,362, 409, 437,443, 453, ,  
Acuerdo de cooperación económica global - 440  
Acuerdo de cooperación económica -296, 440  
Acuerdo de libre comercio - 164, 409 .439  
→ Acuerdo comercial regional (ACR)  
Acuerdos de readmisión - 255 , 356, 360, 417 .423  
Definición 549–  
Alojamiento (vivienda) - 98, 130, 146, 165,166, 183, 185, 310, 313, 347, 353, 414, 433,434  
Adecuada – 98, 353,  
Limpio y en buenas condiciones sanitarias - 353  
Derecho a → Derechos humanos (de los migrantes)  
Condicionado – 347  
Acuerdo de Cotonú – 418  
Acuerdos laborales bilaterales/arreglos – 45, 300, 317, 423,424, 426,427, 429-430, 432-435, 444  
Arbitraje -428  
Definición – 549  
Intercambio de cartas -429  
Memorando de entendimiento - 219, 305, 316 ,425,426, 428-430  
Acuerdo Multifibras - 204, 380  
Admisión - 15, 18, 50, 57,58, 64,65, 67-69, 77-78, 88, 92-94, 96, 98,99, 103,104, 129, 136, 139,140, 153, 162,163, 181, 184, 186, 188, 191, 242, 247, 252, 309, 323,324, 327-342, 346-349, 352, 356, 360, 362,363, 378, 380, 382, 405,406, 408, 411, 416-419, 421, 423-425, 427, 430-431, 433-435, 439,440, 450, 479, 541,  
Definición - 549  
Admisión lícita, definición de - 561  
Políticas - 15, 58, 64,65, 67 77, 103,104, 323, 327, 330, 332, 336, 382, 427,  
Preferencial - 425  
Por corto plazo - 15  
**Afganistán** - 250, 318, 420, 495  
AGCS – Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios - 6- 7, 19, 44,45, 48, 51, 53, 73, 105, 112,113, 134,135, 151, 159, 164, 319, 362, 404, 408,409, 433, 435, 438-440, 452  
Ronda de Doha - 108, 438  
Visados AGCS – 113, 408  
Modo 4 - 6-8, 19, 45, 48, 51, 53, 73, 105, 112,113 159, 362, 404, 408,409, 433, 435, 438, 452  
Agricultura - 4,5, 8, 33,34, 36, 38, 44, 87, 89-91, 96, 99,100, 103,104, 108-110, 127,128, 157, 208, 209, 233, 235, 239, 241-243, 306, 324, 331, 336, 341, 348, 356, 361, 373, 375, 379  
Subvenciones a la agricultura - 386,  
Cultivos comerciales - 386  
**África** - 5, 9, 28, 33-36, 42,43, 58, 62-64, 70,71, 89-90, 92, 100-102, 122, 124,125, 130, 140, 142, 146, 153, 165, 179, 199-201, 206-208, 210, 212,213, 217, 219, 238-240, 245,246, 249, 254, 280,281, 284, 300, 349, 372, 381, 385, 393, 395,396, 412-414, 416, 418,419, 449, 454, 461-471, 477, 480, 485, 503, 523,524, 556, 579, 583-586, 591,592, 596,597  
→ Desarrollo  
→ Diáspora  
→ MIDA - Migración para el Desarrollo de África  
Unión Africana (UA)  
**África Central** - 461-463

**África Meridional** – 9, 89,90, 92, 100, 146, 165, 219, 280, 284, 412, 416, 419, 449, 461, 465-467, 470  
→ COMESA - Mercado Común del África Meridional y Oriental  
→ MIDSA - Diálogo sobre Migraciones en África Meridional  
→ SADC - Comunidad del África Meridional para el Desarrollo  
→ SAMP - Proyecto para las Migraciones en el África Meridional  
**África Occidental** – 100, 153, 199, 201, 208, 212,213, 217, 219, 245, 249, 385, 393, 412,413, 449, 454, 461, 465, 467, 468, 470,471,  
→ CEDEAO - Comunidad Económica de los Estados de África Occidental  
**África Oriental**- 206, 219, 245, 461-464, 597  
→ COMESA - Mercado Común del África Meridional y Oriental  
**África Septentrional** - 35, 102, 179, 200, 207, 238-240 245,246, 249, 254, 393, 419, 461,462, 464,465, 469, 471, 485, 592  
**África Subsahariana** - 34, 71, 100-102- 124, 165, 200, 206-210, 213, 217, 246, 254, 462, 464, 467, 469, 591,592  
Agencia de contratación – 17, 20, 75, 99, 293, 297-299, 302-304, 309, 313, 315,316, 354, 361, 405, 426,427, 434, 450, 522, 543  
→ Agencia de contratación privada  
Agencias de empleo públicas (estatales)- 304, 327, 428, 431, 434  
Agregado laboral – 111, 303, 358, 421  
Formación de – 421  
Ahorros - 72, 106, 215, 311, 342, 345-346, 382, 385, 389, 397, 406, 425, Cuentas de ahorros especiales que devengan intereses elevados - 342  
**Albania** - 126, 165, 360, 417, 425, 518, 520  
**Alemania** - 62, 64, 67, 71, 87, 94, 98, 99, 103, 108, 123-128, 133, 137, 138, 151, 155, 156, 163, 179, 180, 184, 191, 238, 256, 325, 326, 332, 339-341, 415, 416, 424, 429, 432, 465, 513,-518, 520, 523, 582-583, 587, 596  
Aussiedler - 238  
Ciudadanía - 72, 133  
Duldung - 256, 360  
Ley de inmigración 2005 – 191, 339  
Programas de “trabajadores invitados” – 114, 424, 429, 430,  
Alivio de la deuda – 72,  
**América Central** - 9, 44, 102, 190, 242, 242, 409, 419, 480, 482, 487, 556, 590, 597, Mapa 14 597  
CAFTA - Tratado de Libre Comercio de América Central - 409  
Acuerdo de Libre Comercio entre los Estados Unidos, América Central y la República Dominicana - 409  
**América del Norte** - 36, 43, 43, 58, 61, 62, 70, 92, 122, 125-126, 137, 152, 161, 164, 174, 176, 177, 211, 238, 241-243, 350, 352, 355, 409, 412, 419, 465, 468, 477, 478, 484, 485, 487, 499, 503, 524, 532, 581, 585, 586, 597  
Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) - 137, 409, 412  
**América del Sur** - 63, 102, 122, 125, 190, 242, 243, 412, 480, 482, 484, 485, 583  
→ Comunidad Andina  
→ Mercado Común del Sur (MERCOSUR)  
**América Latina y el Caribe** - 33, 36, 42, 43, 61, 62, 70, 334, 449, 477, 480-485, 581, 591, Mapa 10- 593, 596  
Acuerdos (bilaterales y multilaterales) – 424, 426, 427  
Regularización - 103, 183, 229, 235-240, 243-244, 245, 252, 256, 281, 309, 330, 355-356, 359, 424, 557, 590,  
→ SIEMMES - Sistema de información estadística sobre la migración en Mesoamérica  
**Américas** - 63, 125, 131, 146, 149, 477, 478, 481, 484, 486, Mapa 7a 588, 590  
Amnistía - 242, Mapa 7a 588  
Definición - 549  
→ Regularización

**Angola** - 126, 140, 219, 246, 461  
**APEC** - Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico - 159-163, 420-422, 438  
 Autorización previa al embarque - 421, 422  
 Consultas Intergubernamentales de Asia y el Pacífico sobre Refugiados y Personas Desplazadas - 420  
 Manual sobre la utilización de la tarjeta para viajes de negocios - 422  
 Tarjeta para viajes de negocios - 421, 422  
**Aptitudes**  
 Escasez - 300, 331, 439  
 Formación - 292, 375  
 Perfil(es) - 74, 318  
 Transferencia de - 2, 335, 343, 345  
**Arabia Saudita** - 95, 111, 112, 124, 251, 318, 385, 420, 432, 496, 499, 504, 506, 529-531, 533, 534, 583  
**Argelia** - 89, 90, 104, 145, 161, 215, 223, 312, 369, 407, 411, 416, 502  
**Argentina** - 25, 27, 39, 78, 90, 121, 178, 190, 213, 214, 359, 373, 426, 428, 429, 432, 458, 502, 532  
*Patria Grande* - 214, 532  
**Armenia** - 101, 102, 245, 254, 354, 419, 461, 464, 465, 471, 531  
**ASEAN** - Asociación de Naciones del Asia Sudoriental - 153, 252, 318, 418, 420, 439, 500, 502, 505  
 Declaración sobre la protección y promoción de los derechos de los trabajadores migratorios (2007) - 252, 418  
**Asia** - 4, 9, 11, 28, 29, 31, 33, 34, 36, 42, 43, 61-64, 70, 92-96, 98, 102, 122, 124-127, 130, 131, 133-135, 146, 147, 149, 153, 159, 164, 165, 167, 173, 177, 179, 200-204, 208, 209, 212, 213, 217, 249, 250, 256, 270, 276, 277, 283, 291, 292, 297-300, 311, 312, 314, 315, 317-319, 347, 360, 418, 420, 421, 438, 439, 449, 471, 477, 478, 485, 495-503, 505-508, 518-250, 531, 535, 579, 581, 583, 585, 586, Mapa 7b 589, 590, Mapa 11 594, Mapa 12 595, 597  
 → Feminización de la migración  
 → Migración laboral  
 → Trata de personas  
**Asia Centromeridional (Asia Meridional)** - 29, 92, 124, 200, 203, 204, 209, 212, 219, 222, 249, 250, 270, 297, 485, 495, 498, 499, 503, 506, 507, 594  
 Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional (SAARC) - 219  
**Asia Oriental** - 28, 29, 31, 34, 92-95, 98, 135, 173, 200, 202, 203, 246, 256, 485, 495-497, 499, 506, 507, 531, 594, 597  
**Asia-Pacífico** - 125, 126, 420, 421, 438  
 → APEC - Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico  
 → Consultas Intergubernamentales de Asia y el Pacífico sobre Refugiados y Personas Desplazadas  
**Asimilación** - 10, 349, 350  
 Definición - 549  
 → Integración  
**Asilo** - 4-5, 69, 174, 176, 178, 180, 181, 232, 235, 238, 258, 275-277, 284, 324-326, 344, 362, 372, 373, 394, 416, 417, 419, 420, 424, 454, 464, 471, 486, 552, 554, 557, Mapa 4 585, 590  
 Solicitudes - 243, 286, 287, 288, 410, 431  
**Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD)** - 48, 378, 591  
**Asistenci a/ protección consular** - 320  
 Funcionario consular, definición - 552  
 Definición - 556  
**Asociaciones de colaboración** - 250, 255, 318, 323, 324, 348, 362, 377, 390, 416  
**Asociaciones del país de origen** - 376  
**Asociaciones de migrantes** - 20, 330, 363, 385, 393, 396, 450  
 Asociaciones de diásporas - 363, 391-395, 397  
**Asociaciones para la promoción de la movilidad** - 371  
*Cabo Verde* - 360, 418  
 Comisión Europea - 325  
*Moldova* - 311, 360, 418  
**Atención de la salud** - 32, 36, 71, 91, 150, 258, 324, 329, 345, 346, 352, 353, 357, 359, 379, 388, 389, 392, 483, 486, 487  
 Acceso a - 11, 37, 50, 71, 216, 305, 346, 352, 353, 392, 423, 486, 487  
 Atención de salud "preventiva" - 353  
 Atención primaria de la salud - 150, 392  
 Derecho a → Derechos humanos (de los migrantes)  
**Atención domiciliaria** - 4  
**Australia** - 2, 16, 27, 43, 62-64, 67, 68, 70-, 71, 92-94, 96, 103, 123-128, 131, 134, 137-139, 141, 145, 148, 149, 151, 152, 154-164, 167, 168, 173, 174, 176, 178, 180, 182, 187-190, 201, 203, 222, 272, 279, 282, 283, 298, 314, 323, 325, 326, 328, 332, 335-339, 361, 388, 394, 419, 421, 422, 438, 449, 464, 466, 498, 499, 505, 539-542, 544, 582, 583, 596  
 Acuerdo sobre el estrechamiento de las relaciones económicas entre Australia y Nueva Zelandia - 438  
 DIAC - Departamento de Inmigración y Ciudadanía - 149, 156, 157, 160, 328, 337, 338, 541  
 Estudiantes - 63, 64, 68, 92, 104, 123, 124, 125, 127, 128, 131, 134, 137, 138,  
 Estudio Longitudinal de los Inmigrantes en Australia → Datos  
 Ley de enmienda de la Ley de migración (Sanciones aplicables a los Empleadores) de 2007  
 Lista de ocupaciones de migrantes que son objeto de demanda → Listas de escasez de ocupaciones  
 → Sistema(s) de puntos  
**Migración de personas calificadas** - 57-61, 64, 67, 70, 72-74, 76-79, 138, 139, 179, 189, 268, 278-280, 340, 352, 379, 382, 421, 447, 485, 497, 505, 531, 542  
 Oficina de Estadística de Australia (ABS) → Datos  
 Políticas de inmigración - 64, 137, 176  
 Sistema electrónico de autorización de viajes - 154  
**Austria** - 40, 62, 94, 99, 123, 124, 127, 128, 164, 180, 184, 270, 325, 326, 334, 415, 416, 513-518, 523, 531, 583  
**Ayuda humanitaria** - 5  
**Azerbaiyán** - 518-519, 521  
**B**  
**Bahamas** - 102, 103, 243, 354, 426, 480, 488  
**Bahrein** - 94, 124, 318, 420, 499, 405, 529, 533, 534  
**Balcanes Occidentales** - 360, 431  
 Banco Asiático de Desarrollo (ADB) - 147, 250, 318, 422  
 Banco Interamericano de Desarrollo (BID) - 427, 484  
 Banco Mundial - 8, 2728, 34-35, 48, 49, 51, 60, 90, 91, 96-98, 100, 106, 108, 114, 148, 209, 212, 221, 278-280, 318, 340, 372, 377, 384, 385, 387, 421, 422, 426, 427, 462, 469, 470, 484, 485, 507, 508, 519, 525, 529, 532, 544, 581, 591, 597  
**Bangladesh** - 11, 27, 112, 175, 203, 204, 209, 214, 215, 222, 248-250, 252, 297, 315, 317, 394, 395, 420, 471, 495, 498, 500, 503, 504, 506-508, 594  
 Grupo Nandan - 394-395  
 Mujeres trabajadoras migrantes - 318, 486, 504  
**Barbados** - 140, 354, 428, 477, 480  
 Base de conocimientos - 17, 267-268, 284, 327  
**Belarús** - 67, 100, 192, 297, 518, 519, 521  
**Belgica** - 62, 94, 124, 128, 151, 156, 180, 272, 275, 325, 326, 361, 385, 416, 465, 513, 516, 517, 523, 590  
**Belice** - 126, 354, 480, 481  
 Beneficios sociales - 130, 294, 353  
**Benin** - 219, 245, 461, 467, 468, 470  
**Bhután** - 154, 495, 498  
 Bienes y servicios - 2, 19, 27, 28, 30, 32, 39, 40, 49, 146, 412, 437, 448, 452  
 Bilateral - 6-7, 14, 18, 19, 45, 46, 53, 72, 73, 80, 97-100, 103, 105, 107, 134, 155, 162, 208, 218, 219, 244, 249, 157, 275, 278, 300, 302, 305, 307, 313, 315-317, 319, 323, 324, 330, 342, 346, 349, 354, 362-363, 380, 389, 390, 403, 404, 406, 407, 409, 422-441, 450, 453, 507, 508, 549, 552, 557, 558, 581  
 Comisión conjunta (sobre el trabajo) - 430  
 Planes de movilidad laboral - 6  
**Bolivia** - 102, 155, 343, 344, 424, 480, 481, 483, 484  
**Bosnia y Herzegovina** - 5, 40, 67, 360, 432, 518-520, 595

- Botswana** - 29, 100, 126, 165, 219, 419, 461, 466, 467
- Brasil** - 29, 63, 131, 140, 163, 206, 219, 239, 241, 243, 244, 390, 480-484, 487, 590, 593
- Brunei** - 73, 95, 126, 159, 163, 422, 495, 500-502, 505
- Bulgaria** - 66, 67, 124, 250, 415, 416, 432, 513, 515, 516, 520, 587
- Burkina Faso** - 206-208, 210, 212, 219, 461, 467, 468, 470
- Burundi** - 140, 219, 461, 463, 464
- C**
- Cadena mundial de cuidados - 80
- Camboya** - 5, 147, 201, 204, 209, 214, 219, 247, 248, 495, 496, 500, 501, 506
- Camerún** - 245, 461
- Canadá** - 2, 16, 62-64, 67, 72, 88, 94, 96, 98, 103-105, 123-128, 131, 133, 134, 137, 138, 141, 152, 153, 155, 159, 161, 162, 164, 173, 174, 176, 178, 180, 181, 187-190, 199, 203, 242, 219, 298, 305-307, 323, 325-329, 332, 334, 335, 337-339, 342, 347-349, 352, 353, 388, 394, 409, 419, 420, 422, 425-429, 432, 449, 465, 466, 468, 477-479, 481, 497-499, 506, 531, 581, 582, 596
- Acuerdo entre el Canadá y Costa Rica sobre Cooperación Laboral - 409
- Clasificación Nacional Canadiense de las Ocupaciones - 88
- Sistema de puntos
- Departamento de Ciudadanía e Inmigración del Canadá (CIC) - 88, 96, 98, 161, 164, 189, 326-329, 337-339, 349, 582
- Estudiante s - 63, 68, 104, 123-125, 127, 128, 131, 133, 134, 137, 138
- Memorando de Entendimiento entre el Canadá y México - 425, 428
- Migración de personas calificadas - 57, 121, 122, 131-137, 140-142, 181, 187, 189, 191, 193, 300, 339, 378, 437, 540
- Opinión del mercado laboral - 98, 104
- Personas que se ocupan del cuidado de otras y viven con ellas - 12, 110, 338
- Proyecto sobre trabajadores agrícolas de temporada establecido entre Guatemala y el Canadá - 305-306
- Cabo Verde** - 126, 219, 246, 255, 300, 360, 415, 424, 426, 461, 467-470, 592
- Asociaciones de movilidad
- Protocolo sobre la migración temporal (con Portugal) - 426
- Capital - 2-4, 6, 9, 26-30, 34, 35, 39, 40, 45-48, 51, 52, 71, 72, 74, 75, 97, 108, 112, 134, 138-140, 189, 204, 214, 215, 219, 221, 249, 279, 293, 294, 304, 375, 376, 382, 392-395, 427, 437, 448, 452-, 453, 471, 532
- Capital social - 26, 29, 30, 189, 393, 394
- Inversión - 34
- Movimiento de - 2, 19, 29, 112
- Sustitución capital /trabajo - 4
- Capital humano - 9, 71, 134, 138, 140, 214, 293, 294, 375, 376, 382, 395, 427
- Acumulación - 375
- Desarrollo - 98
- Teoría - 294
- Caribe** - 33, 36, 42, 43, 58, 61, 62, 70, 102, 140, 142, 151, 242, 243, 300, 334, 354, 418, 425-429, 449, 477, 478, 480-485, 487, 488, 581, 591, Mapa 10 593, 596, 597
- CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe
- CEDEAO - Comunidad Económica de los Estados de África Occidental - 153, 219, 412, 413, 418, 468
- Cheques de viajeros - 413
- Pasaporte - 219, 413, 414
- Protocolo sobre la libre circulación de personas, el trabajo, los servicios y el derecho al asentamiento - 219, 412, 413
- Unidad de cuenta del África Occidental - 413
- Centro de Asesoramiento para Migrantes - 310
- Centros de información y recursos para migrantes
- Centros de información y recursos - 351
- Centro de Asesoramiento para Migrantes
- Centro Internacional de Formulación de Políticas Migratorias - 281
- CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe - 477, 481, 483
- Ciencia y tecnología - 59, 76, 127, 296, 298, 329
- Chile** - 76, 131, 159, 165, 206, 243, 409, 422, 423, 480, 481
- China** - 3, 27-29, 34, 63, 73, 94, 95, 100, 126, 131, 135, 137, 139, 141, 147, 150, 152, 155-157, 159, 162, 165-167, 173, 179, 191, 201-202, 210, 215, 217-220, 241, 246, 247, 254, 279, 283, 297-299, 317, 336, 420-422, 426, 439, 440, 448, 449, 471, 480, 485, 495-497, 499, 501-503, 505, 507, 508, 540-541, 582, 590, 594
- Acuerdo Bilateral de Cooperación sobre Servicios Laborales (con Mauricio) (2005) - 426
- Diáspora china - 505
- Estudiantes - 122, 124, 126, 127, 128, 131, 133, 134, 137, 138
- Migración interna - 34, 201, 203, 210, 497, 503, 505
- CEI - Comunidad de Estados Independientes - 33, 153, 308, 519-521
- Ciclo migratorio - 371, 374, 377, 382, 397, 450
- Etapas de ajuste - 375
- Etapas de consolidación - 375-376
- Etapas de salida - 374
- Etapas de establecimiento de redes - 374, 376, 391, 393
- Etapas del retorno - 376
- Circulación de talento - 76, 363, 427
- Ciudadanía - 10, 72, 133, 149, 153, 161, 164, 168, 176, 184, 189, 236, 270-273, 275, 326, 328, 391, 393, 396, 505, 549, 551
- Doble nacionalidad/nacionalidad múltiple, definición - 551
- Nacionalidad
- Naturalización, definición - 191, 273, 344, 555
- CMMI - Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales - , 68, 69, 105, 106, 108, 235, 411, 423, 435, 451
- Emolumentos a cargo de los empleadores - 336
- Gravamen por trabajador extranjero (Singapur) - 336
- Cohesión social - 18, 50, 282, 324, 326, 330, 346, 349-351, 377, 393, 453
- Colombia** - 75, 76, 103, 191, 239, 244, 345, 385, 467, 480-482, 484-486, Mapa 10 593
- Desplazados internos - 462, 485, 551, 553, 556
- Modelo de Migración Laboral Temporal y Circular → Migración circular
- Comercialización - 17, 31, 147, 153, 312, 314-316
- Comercio - 2, 6, 7, 14, 19, 20, 26-28, 31-37, 39, 40, 45-48, 51, 52, 72, 73, 98, 103, 105, 108, 112, 113, 134, 137, 140, 151, 152, 159, 163-167, 204, 208, 213-215, 218, 219, 222, 239, 243, 284, 319, 339, 362, 373, 376, 377, 386, 393, 395, 397, 403, 408, 409, 411, 412, 414, 421, 422, 426, 427, 430, 437-441, 448, 451-453, 505, 531, 544, 552
- de capital - 6, 27, 29, 30, 34, 40, 45, 47, 48, 51, 112, 219, 448, 452
- de mercancías - 6-8, 27, 28, 30, 32, 34, 35, 37, 39, 40, 47, 68, 72, 73, 412, 452
- de servicios - 6, 7, 19, 28, 35, 45, 52, 73, 112, 113, 134, 151, 163, 319, 404, 408, 438, 439, 452
- Internacional - 6, 19, 27, 40, 46, 47, 68, 73, 213, 452
- Liberalización - 6, 27, 28
- Comercio y migración → Migración y comercio
- COMESA - Mercado Común del África Meridional y Oriental - 219, 412, 418
- Comisión Europea - 36, 59, 60, 69, 238, 239, 257, 281, 315, 325, 329, 333, 343-345, 351, 355, 356, 360, 387, 391, 417, 418, 447, 465, 468
- Comunidad Andina - 412, 418
- Comunidad internacional - 1, 3, 5, 6, 12, 19, 20, 46, 47, 90, 105, 111, 112, 200, 251, 254, 257, 319, 340, 372, 411, 435, 448, 454, 455
- Comunidad y Mercado Común del Caribe (CARICOM) - 45, 354, 362, 418, 426, 427
- Condiciones de empleo (de trabajo) - 65, 309, 320, 430, 521
- Congo** - 126, 461, 463
- Conocimientos técnicos - 3, 5, 14, 17, 20, 34, 37, 59, 67, 75, 135, 140, 141, 167, 267, 268, 282, 299, 340, 343, 345, 348, 379, 397, 411, 425, 452
- Transferencia de - 8, 37, 73, 75, 135, 335, 340, 343, 345, 395, 425, 524
- Consultas intergubernamentales sobre la migración, el asilo y los refugiados - 276, 277, 325, 419, 420
- Contingente(s) de migrantes - 58, 236, 237, 239, 242, 282, 461-464, 466, 467, 478, 480, 481, 484, 496, 500, 513-516, 518, 525, 530, 535, 539, 542
- Definición - 550

Construcción (sector) - 5, 6, 36, 38, 44, 89, 91, 95-97, 100, 102, 103, 112, 139, 152, 157, 166, 201, 202, 205, 211, 215, 233, 234, 239, 241-243, 247, 248, 257, 292, 297, 324, 331, 336, 356, 361, 379, 429, 430, 447, 480, 501, 535, 558

Contrabando (de migrantes) - 10, 50, 232, 238, 252, 303, 319, 328, 356, 362, 410, 417, 419, 420, 424, 470, 486, 514

Contrabandista (de migrantes), definición de - 550

→ Trata

Definición - 550

Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire (2000) - 232, 410, 549-551

Redes - 50, 243, 251, 303, 356

Contratación - 6, 15, 17, 18, 20, 31, 35, 38, 40, 45, 63, 65, 68, 72, 73, 75, 80, 97, 99-101, 104, 105, 109, 110, 113, 138, 166, 184, 211, 219, 221, 235, 253, 291-293, 297-299, 301, 303-305, 307, 309, 313, 315, 316, 318, 320, 323, 329, 330, 332-335, 341, 342, 347-350, 354, 361, 371, 377-380, 390, 404-406, 409, 423-427, 429, 430, 433, 434, 437, 448, 450, 467, 505, 521, 522, 534, 543, 550

Ética (no ética) - 75, 80, 349, 379

Honorarios - 304, 315, 433, 543

Licencia(s) - 303, 361, 426

Prácticas - 6, 292, 303, 31, 379

Requisito de garantía en efectivo - 315, 342

Responsabilidad conjunta - 315

Contratación externa - 31, 35, 40, 45, 341, 448

Definición - 550

→ Deslocalización

→ Subcontratación internacional

Contratación externa a escala mundial - 31, 35, 448, 450

→ Contratación externa

Contrato - 7 -9, 30, 36, 75, 80, 89, 109, 110, 112, 130, 153, 184, 210, 212, 219, 239, 248, 249, 301, 302, 305, 307-313, 316, 317, 320, 341, 351, 356, 379-380, 392 - 393, 395, 407, 420, 425, 426, 430, 433, 450, 524, 533, 558

Contrato de trabajo estándar

Contrato de trabajo uniforme especial → **Jordania**

Empleo (trabajo) - 38, 65, 214, 252, 257, 258, 291, 301, 309, 320, 361, 404, 406, 429, 430, 521

Sustitución - 4, 108, 203, 301, 307

Cooperación - 5, 15, 17, 18, 20, 36, 50, 51, 53, 67, 68, 75, 76, 80, 92, 93, 95, 111, 112, 114, 121, 129, 134, 141, 145, 153, 159, 178, 216, 219, 239, 240, 243, 250-252, 256-258, 274, 276, 281, 292, 296, 301, 302, 305, 306, 308, 309, 313, 314, 316-319, 323, 324, 326, 330, 343, 343, 347, 350, 352, 355, 360, 362, 363, 371, 377, 378, 387, 390, 395, 397, 398, 403, 404, 406-412, 414, 416-440, 450, 451, 521, 522, 527, 532-534, 536, 537, 549, 556

Bilateral - 53, 319 422-423, 428-431, 434, 437, 450

Entre los Estados - 53, 281, 308, 316, 407, 411, 420

Internacional - 15, 17, 18, 50, 75, 129, 141, 292, 316, 318, 319, 360, 362, 403, 410, 437

Mecanismo formal - 428

Mecanismo informales - 314, 403, 429

Múltiples partes interesadas 427

Regional - 219, 362, 371, 397, 437

→ PCR - Procesos Consultivos Regionales

Cooperación internacional → Cooperación

Cooperación técnica - 305, 306, 319, 390, 420, 430

Definición - 550

**Corea del Sur** - 62, 63, 92-94, 126, 127, 155, 156, 161, 162, 179, 241, 246, 249, 278-299, 31, 334, 420, 422-423, 495-497, 499, 501, 502, 506

Sistema de permisos de empleo - 246

Corrientes de migrantes - 40, 57, 58, 77, 107, 189, 210, 249, 269, 275, 481, 517

Definición - 550

Entradas - 4, 36, 61, 146, 181, 209, 217, 237, 239, 249-251, 253, 257, 275, 309, 378, 425, 455, 516Salidas - 4, 18, 37, 50, 74, 100, 132, 135, 140, 204, 210, 237, 238, 243, 245, 270, 275, 294, 309, 332, 374, 413, 425, 455, 468, 482, 484, 499, 500, 502

Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) - 356

**Costa Rica** - 88, 102, 103, 131, 242, 409, 480, 481, 482

Acuerdo entre el Canadá y Costa Rica sobre Cooperación Laboral - 409

Costos sociales - 50, 52, 79, 145, 175, 352

de la migración - 52, 79, 175

**Côte d'Ivoire** - 101, 206, 208, 210, 219, 413, 461, 467-469, 524

**Croacia** - , 67, 513, 514, 515, 520

**Cuba** - 124, 150, 390, 467, 480, 517

Cuotas (inmigración) - 65, 68, 77, 78, 98, 100, 156, 159, 179, 180, 333, 334, 380, 425, 427, 433, 447

Definición - 550

Límites - 156, 333, 408294, 382

Preferenciales- 425

**Chipre** - 124, 126, 140, 155, 415, 416, 513, 514, 515

## D

**DAES** - Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas

División de Población - 36-38, 89, 95

División de Estadística- 243

Datos (estadísticos)

Armonización - 242-244, 251

Bases de datos - 121, 204-205, 215, 240, 246-250, 371, 423

Base de datos de la OCDE sobre personas nacidas en el extranjero y expatriados - 247, 483

Censo - 52, 180, 207, 210, 240, 242, 246, 250, 312, 426

Emigración - 242-243, 246-247, 249

"Modelo General" de Recopilación, Aplicación e Intercambio de

Datos Relacionados con la Migración - 204-205, 245

→ Base de datos mundial sobre la trata de personas (OIM)

Encuestas de hogares - 240-242, 244, 248

Encuestas para evaluación de los niveles de vida - 248

Estadísticas sobre la migración internacional - 239, 240, 241, 243, 244, 498

Estudio Longitudinal de los Inmigrantes en Australia - 250

Fiabilidad - 241

Gestión - 5, 245

Grado de comparación - 242, 531

Inmigración - 246

Intercambio de - 400

Matriz de migraciones bilaterales - 180, 247

Mecanismos de recopilación de datos (sistemas) - 237, 248

Migración - 36, 237-246, 251, 279, 400, 423, 461

Oficina de Estadística de Australia (ABS) - 247, 250

Recomendaciones de las Naciones Unidas sobre Estadísticas de las Migraciones Internacionales - 244

→ SIEMMES - Sistema de información estadística sobre la migración en Mesoamérica

Reglamento de 2007 de la UE sobre las estadísticas comunitarias en el ámbito de la migración y la protección internacional - 249

→ Eurostat

Regularización - 249

Delincuencia organizada - 44, 203, 204, 206, 221, 361, 494, 499, 500

Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia

Organizada Transnacional (2000) - 204, 206, 494, 499, 500

Seguridad y migración

UNODC - Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el

Delito

Demanda y oferta de trabajo - 39, 40, 51, 280, 292-293, 384

Equilibrio (de) - 39, 280, 384

Democracia - 67

Demografía - 86

Bajas tasas de natalidad - 237

→ Población

Ciclo de vida humana - 239

Déficit demográfico - 35

Definición - 492

Descenso demográfico - 119, 286, 291

Desequilibrio demográfico - 3, 300

Esperanza de vida - 294, 475

Fecundidad (niveles) - 36-37, 182, 239

Dependencias de investigación del mercado - 277, 278, 280



Derechos humanos (de los migrantes) - 313, 358, 361, 369, 395

Abusos - 67, 205

Comité sobre Trabajadores Migrantes - 358

Compensación recíproca entre derechos humanos y números - 13, 98-99, 300, 302

Concienciación - 274

Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990) - 46, 157-158, 221, 281, 310, 357

→ Derecho internacional de los derechos humanos

→ Derechos laborales (normas)

→ No discriminación

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979) - 361

Convención sobre los Derechos del Niño (1989) - 158, 311, 361

Declaración sobre la protección y promoción de los derechos de los trabajadores migrantes (2007) - 222, 368

→ ASEAN

Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) - 493, 494, 498

Definición - 494

→ Discriminación

Derecho a la educación - 311

Derecho a la vida familiar → Migración de la familia

Derecho a salir, definición - 498

Derecho a "un nivel de vida adecuado" - 311

Derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental - 310

Derechos económicos y sociales - 99-100, 314, 201, 356, 358

→ Igualdad (trato en igualdad de condiciones)

Derechos de propiedad - 343

→ Protección

Derechos sociales - 314

Enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos - 280-281, 361

Libertad de religión - 375

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OHCHR) - 201, 358, 361

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) - 309, 496, 498

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) - 310, 311

Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los migrantes

Derecho internacional - 377, 378, 495, 496, 498, 499, 500

Definición - 495

Derecho internacional de la migración - 495, 497

Definición - 495

Derecho internacional de los derechos humanos → Derechos humanos (de los migrantes)

Desarrollo conjunto → Desarrollo

Desempleo - 29, 33, 86, 92, 96-97, 163, 247, 277, 292-294, 297, 308, 314, 330, 335-336, 356, 377, 381, 431, 459

→ Empleo

Desigualdad - 43, 99, 100, 176, 177, 186, 204, 261, 331, 332, 337

→ Discriminación

→ No discriminación

Diálogo de Abu Dhabi - 8, 280, 370, 384, 396,

Diálogo de alto nivel de las Naciones Unidas sobre la migración internacional y el desarrollo (Asamblea General de las Naciones Unidas) - 1, 8, 34, 223, 327, 358, 361, 397

**Dinamarca** - 55, 83, 107, 110, 116, 151, 158-162, 244, 250, 287-288, 309, 366, 458-460

Ministerio de Asuntos de los Refugiados, la Inmigración y la

Integración - 160-161

Servicio Danés de Inmigración - 245

Deportación - 10, 70, 187, 219, 432

Definición - 492

"Derroche de cerebros" - 306

Desarrollo - 1, 6-18, 23-29, 38, 43, 44-45, 52-53, 67-70, 79, 85-86, 97-100, 113-121, 127-132, 144-147, 154-155, 173-178, 183-192, 212-223, 225-226, 300-308, 317-320, 395-400, 429-430

Desarrollo conjunto - 304-305, 333, 349

→ Enfoques "propicios para el desarrollo" (políticas)

→ Migración y desarrollo

→ Objetivos de Desarrollo del Milenio

Estrategia de desarrollo nacional (estrategias) - 282, 339

→ Documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP)

→ Remesas

Socioeconómico - 223, 305, 329

Desplazamiento - 4, 174, 386-387, 448-449, 473, 526

Detención - 276, 367, 448

Definición - 492

Diáspora - 8, 16, 44, 52, 67, 93, 121, 246, 292, 303, 319, 333-336, 342-350, 410, 413, 448

Asociaciones - 246, 319, 396

China - 448

→ **China**

Definición - 493

Redes - 16, 344-350

Discriminación - 9-10, 34, 70, 187, 204, 227, 266, 292, 301, 306-308, 360-361, 365

Definición - 493

Lucha contra - 9

→ Desigualdad

Múltiple formas de - 10

→ No discriminación

Prejuicio - 303, 308, 394

Desplazados - 369, 408, 430-431, 448

Definición - 493

Desplazados internos - 408, 431, 493, 494, 498, Mapa 3 526

Definición - 495

→ Migración forzosa

Centro de Vigilancia de los Desplazados Internos (IDMC) - 408-409, 431, 473

Documentos de identidad- 313, 379

Documento(s) de viaje(s) - 211, 217, 219, 222, 270, 273, 274, 313, 363, 372

Definición - 500

Seguridad - 372

**Dominica** - 265, 312, 426

## E

Economía (economías) - 3-8, 13, 14, 16, 17, 21, 26-30, 32, 34-37, 39, 40, 44-49, 52, 55, 56, 58-60, 63, 70, 74, 76-78, 81, 89, 97, 98, 100, 102, 107, 118, 121, 122, 133, 135, 138, 140, 141, 146-148, 153, 159-162, 164-166, 168, 171, 188, 189, 202-205, 298, 209, 211, 215, 225, 233, 235, 238, 241, 243, 245, 246, 260, 265, 280, 282, 291, 299, 300, 315, 319, 327, 328, 333, 335, 336, 340, 343, 345, 348, 350, 357, 359, 360, 363, 371, 373-377, 380, 381, 385, 389, 391, 392, 397, 404, 410, 421-423, 426, 428, 436, 437, 440, 441, 443, 452, 455, 484, 495, 519, 521, 533-535, 543, 544, 595

Adelantada - 35, 78, 161

Aglomerados - 27, 78

En transición - 49, 52, 78, 107, 153, 202, 291, 319, 381

Ingresos elevados - 28, 35

No estructurada - 34, 235, 241, 243, 277, 359, 360, 521

Reestructuración de - 205, 375

Economía basada en los conocimientos - 59, 63, 133, 138

**Ecuador** - 103, 131, 155, 243, 244, 254, 264, 345, 424, 425, 429, 430, 480, 483, 484, 486, 516, 517, Mapa 7a 590

Acuerdo entre España y el Ecuador relativo a la reglamentación y ordenación de los flujos migratorios (2001) - 424, 425, 429, 430

Educación - 4, 11, 15, 18, 33, 36, 37, 40, 44, 50, 51, 58-62, 64, 66, 68-70, 76-79, 88, 89, 91, 92, 97, 102-104, 112, 121-124, 126-137, 139-143, 156, 167, 175, 178, 179, 188, 201, 203, 204, 206, 212, 213, 217, 218, 220, 226, 250, 270, 291-301, 309, 310, 320, 327, 328, 331, 339, 345, 346, 349, 351, 353, 357, 359, 361, 371, 375, 377, 379, 382, 383, 387-391, 397, 413, 414, 427, 438, 439, 443, 483, 487, 527, 554 Mapa, 2 582

Aprendizaje a distancia - 123, 130, 142

Beca(s) - 132, 133, 135, 296, 312, 377, 389

Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) - 123, 127, 128

Derecho a → Derechos humanos (de los migrantes)

Directrices para propiciar la enseñanza de alta calidad en la educación superior transfronteriza - 129

Educación superior - 4, 11, 18, 121, 122, 124, 126 - 137, 140-142, 293, 296 - 300, 371, 388, 391, 439 Mapa 2 582

Educación (superior) transfronteriza - 122, 126, 129-132, 134, 136, 137, 139, 141, 142

Educación terciaria -58-62, 64, 69, 70, 88, 134, 298, 299, 554, Mapa 2 582

Estudios en el extranjero - 128 - 130, 136-141, 466

→ Profesores

Hermanamiento (programas) - 131, 135, 300

Medicina - 127, 132, 389, 466

→ Reconocimiento mutuo de títulos profesionales (diplomas)

*Numerus clausus* - 129

Proceso de Bolonia - 125, 133, 141

Programa Sócrates-Erasmus - 133

Universidades - 64, 67, 99, 121 129-131, 133, 135, 137, 139, 293, 296-300, 389, 431, 439, 541

**Egipto** - 201, 207, 210, 219, 249, 461, 469-471, 529-532, Mapa 9, 592

Elaboración de alimentos (sector) - 214, 233, 234, 331, 361

**El Salvador** - 44, 191, 241, 480, 485, 487, Mapa 10, 593

Emigración - 4, 16, 18, 40, 42-44, 70-72, 76-78, 101, 105, 106, 109, 114, 121, 204, 210, 255, 270, 273, 278-280, 282, 300, 301, 306, 307, 312, 316, 328, 332, 362, 371, 374-379, 387-391, 397, 411, 431, 466, 467, 479, 480, 482, 483, 485, 495, 497, 498, 514, 520, 531, 542, 543,

Aprobación - 44, 178, 307, 310, 421, 486

Definición - 551, 552

**Emiratos Árabes Unidos** - 95, 111, 135 251, 318, 385, 500, 504, 529, 531, 533, 534

→ Diálogo de Abu Dhabi

Empleador(es) - 8, 9, 12, 15, 20, 39, 40, 44, 50, 52, 63, 65, 66, 68, 72, 80, 87, 89, 91, 97-99, 103-105, 109-113, 155, 157, 161, 162, 201, 204, 211 220, 221, 231, 235-237, 242, 246, 248, 248, 251, 253, 256, 258, 267, 292-297, 300, 301, 303-306, 309-311, 313, 314, 318, 319, 327, 329, 331-336, 338, 339, 341-343, 345-347, 349, 353, 355-359, 361, 379, 404, 406, 409, 410, 416, 417, 426-431, 433, 434, 436, 437, 450, 521, 541, 589

Cambio de - 65, 347

Empleo (trabajo) - 309

→ Contrato

Contratos de trabajo, definición - 9, 80, 89, 307, 311, 316, 341, 420, 450

Derecho al trabajo - 179, 372, 396, 415

Derechos - 10, 18, 20, 36, 38, 39, 50, 53, 65, 69, 75, 80, 111-113, 179, 181-183, 220, 221, 229, 233, 252, 256, 258, 271, 301, 302, 305, 307, 311, 316-319, 341-343, 346-350, 356-359, 362, 372, 390, 405-407, 410, 413, 415, 418, 425, 426, 430, 453

→ Política sobre el trabajo en el extranjero

Derechos dimanantes de empleo anterior - 40 Empleo segregado en función del género → Género

No reglamentado - 11, 214, 233, 350, 356, 453

Normas mínimas - 10, 186, 307, 316, 406

→ Agencia de empleo privada

→ Seminarios de orientación previos al empleo

Oportunidades - 2-4, 6, 11, 13, 17, 26, 27, 31, 34, 35, 37, 38, 51, 97, 112, 150, 177, 204, 206, 210, 211, 213, 233, 246, 247, 251, 253, 257, 258, 291, 294, 296, 297, 302, 303, 309, 312, 319, 320, 332, 341, 344, 349, 375, 403, 424, 425, 430, 449, 450, 503

Relocalización de trabajos - 34

Remunerado - 38, 103, 104, 156, 104, 156, 243, 249, 310, 336, 372, 414, 453, 454

Seguridad del - 32-34, 426

→ No autorizado

→ Desempleo

Empleo en el servicio doméstico - 100, 103, 204, 209, 243, 297, 330, 348, 406, 426, 480, 499, 500, 502, 504, 534

Empresario(s) - 33, 73, 102, 145, 152, 158, 208, 305, 338, 361, 393

Empresas de contratación privadas - 303

→ Agencia de contratación

Empresas transnacionales - 29, 32, 33, 37, 40, 52, 158, 298, 339

Enfermeras → Trabajadoras del ámbito de la salud

Enfoque de participación de "todo el gobierno" - 328

Entrada - 10, 16, 29, 30, 34, 36, 49, 50, 60, 61, 65, 69, 93, 94, 100, 104, 107, 113, 147-149, 153-155, 158-162, 164, 165, 167, 168, 173, 174, 178, 180, 181, 184, 186-191, 203, 209, 217, 218, 229-232, 235, 237-241, 245, 247, 248, 251, 252, 255, 256, 258, 270, 275, 276, 278, 279, 281, 291, 301, 309, 327, 329, 333, 337, 355, 359, 376, 378, 390, 397, 408-410, 412-415, 417, 420-422, 424, 425, 429, 430, 433, 436-439, 442, 447, 455, 453, 458, 479, 484, 487-499, 505, 507, 514, 516, 517, 520-522, 525, 533, 534, 541, 590

Definición - 551

**Eritrea** - 219, 461, 463, 464

Esclavitud - 50, 93, 232, 356, 524

Definición - 551

**Escandinavia** - 115

Escasez de mano de obra - 47, 63, 68, 96, 98, 100, 105, 157, 189, 324, 326, 329, 331-335, 349, 363, 376, 379, 394, 427, 429, 449, 450, 467, 523

**Eslovaquia** - 40, 99, 351, 415, 416, 432, 513, 515, 516, 518, 520, 523

**Eslovenia** - 40, 415, 416, 429, 432, 513, 515, 520, Mapa 6, 587

**España** - 62, 101, 103, 104, 123, 124, 127, 131, 132, 151, 152, 183, 191, 235, 236, 238-240, 254-256, 305, 325, 326, 334, 335, 342, 345, 346, 352, 360, 381, 394, 416, 419, 424, 425, 429, 430, 432, 434, 465, 471, 481-484, 513-518, 523, 523, 531, Mapa 2 583, Mapa 7a 589, 590, Mapa 13, 596

Acuerdo entre España y el Ecuador relativo a la reglamentación y ordenación de los flujos migratorios (2001) -103, 424, 425, 429, 430, 432, 435

Islas Canarias- 240, 245, 471

Modelo de Migración Laboral Temporal y Circular → Migración circular

Plan Greco -183

*Unió de Pàgesos* (UP) - 345

Establecimiento de redes mundiales de sistemas de producción - 6

Estadísticas sobre la migración internacional → Datos

Estado(s) -

Definición - 551

Cooperación entre los Estados → Cooperación que comparten ideas semejantes - 422

→ Soberanía

Estados del Consejo de Cooperación del Golfo - 36, 93, 95, 111, 250, 251, 256, 314, 323, 343, 347, 352, 529, 530, 532-534, 536

→ Diálogo de Abu Dhabi

→ Proceso de Colombo

Poblaciones de expatriados - 43, 75

→ Trabajadores temporales por contrata

**Estados Unidos** - 2, 14, 16, 27, 31-33, 35, 59, 60, 62-64, 67, 69-71, 74, 87, 88, 94, 96, 98, 99, 102-104, 108-110, 122-128, 132-134, 136, 137, 139-141, 151, 153, 154, 159, 161-164, 166, 173, 174, 178-181, 185-188, 190, 191, 206, 210, 234, 236, 237, 241, 242, 252, 256, 257, 273, 279, 296, 298, 299, 304, 310, 323, 325, 326, 329, 330, 332, 334, 335, 337-339, 341, 344, 347, 357, 358, 385, 386, 388, 394, 409, 419, 422, 423, 426, 426, 427, 438, 449, 465, 466, 468, 477-485, 487, 496-499, 506, 516, 530, 531, 543

Acuerdo de Libre Comercio entre los Estados Unidos, América Central y la República Dominicana - 409

Acuerdo de libre comercio entre los Estados Unidos y Jordania - 438

Certificaciones laborales - 329

Declaraciones de los empleadores - 335

Departamento de Seguridad Interna - 241, 484

Departamento de Trabajo - 104, 279, 335

Encuesta mensual sobre oportunidades de trabajo y rotación laboral (JOLTS) - 332

*Green Card* (Tarjeta verde), definición - 552

Ley de Inmigración de 1990 - 60, 337

Ley de vallado seguro - 252

Oficina de Censos de los Estados Unidos - 273, 478-480

Oficina de Estadísticas de Inmigración de los Estados Unidos - 96, 99, 162, 163, 337, 338

- Políticas de inmigración - 96-99, 103, 334, 335, 337, 339  
Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos - 191, 273  
Trabajadores considerados prioritarios - 338, 339  
Visado H-1B - 59, 99, 104, 329, 330, 335  
Visado J-1 - 96, 133
- Estatuto de inmigración - 230, 231, 356, 357, 392, 551, 552  
Cambio (paso de una categoría a otra) - 13, 342, 549  
Definición - 551
- Estonia** - 155, 156, 270, 415, 416, 432, 513-515, 520
- Etiopía** - 140, 206, 207, 213, 215, 219, 251, 461-464
- Europa** - 28, 33, 36, 43, 58, 61-63, 69, 75, 77, 92, 102, 104, 122, 126, 131, 133, 134, 136, 141, 147, 152, 161, 164, 165, 174, 176, 177, 179, 183, 191, 192, 210, 211, 238, 240, 243, 245, 246, 249, 254, 274-276, 281, 296, 314, 324, 325, 330, 339, 345, 352, 355, 357, 358, 373, 385, 394, 419, 449, 454, 464, 465, 468, 470, 478, 481, 485, 495, 499, 502, 503, 522, 524, 525, 530, 532  
→ Migración laboral  
→ Población  
→ Unión Europea
- Europa Central y Oriental** - 96, 99, 100, 139, 146, 165, 166, 231, 237-240, 244, 250, 276, 277, 281, 291, 346, 415, 424, 429, 513, 515, 517-519, 535
- Europa Occidental** - 5, 14, 70, 90, 125, 166, 240, 329, 350, 513-517, 519, 520, 523
- Espacio Económico Europeo (EEE) - 72, 137, 150, 151, 184, 258, 438, 513, 587
- Estudiante(s) - 13-15, 57, 58, 63, 64, 68, 92, 104, 121-142, 145, 149, 154, 156, 161, 163, 179, 184, 201, 230, 231, 246, 280, 295, 298, 300, 323, 332, 379, 388, 389, 394, 404, 405, 413, 415, 417, 447, 497-499, 523, 541, 582, 583  
Aspirantes al primer título universitario - 70, 133, 192  
Extranjeros (internacionales) - 14, 15, 57, 58, 63, 64, 104, 121-128, 130, 132-134, 136-140, 184, 499, 582, 583  
Movilidad - 14, 57, 63, 121-128, 499, 523  
Mujeres - 127  
Políticas de retención - 138  
→ Visado de estudiante  
Postgraduado - 133, 379
- Exclusión - 38, 96, 102, 257, 280, 302, 341, 344, 349, 415, 502, 520  
Definición - 551
- Exclusión social - 257, 302, 341  
Marginación - 16, 45, 174, 200, 211, 359, 373, 393, 440, 441  
Riesgo de - 341
- Expatriado(s) - 14, 17, 43, 73-76, 141, 166, 278, 395, 452, 499, 505, 534, 542  
Comunidades - 278, 452, 505
- Explotación - 10, 11, 27, 38, 52, 75, 80, 89, 93, 211, 212, 214, 218, 220, 221, 232-234, 244, 292, 301, 305, 306, 309, 318, 320, 341, 347, 355-359, 361, 373, 424, 427  
Definición - 551
- Expulsión - 237, 254, 255, 281, 356, 392, 416, 417  
Definición - 551  
→ Deportación  
Temor a (migrantes en situación irregular) - 351  
→ Retorno forzoso
- ex República Yugoslava de Macedonia** - 66, 67, 360, 432, 518, 520
- Extranjeros - 14, 15, 17, 18, 29, 35-38, 45, 57, 58, 63, 64, 66, 67, 69, 71-73, 92, 96, 98-105, 110-114, 121-128, 130-140, 148, 150, 151, 154, 163, 167, 173, 181, 183, 184, 188, 192, 213, 235, 237, 239, 243, 244, 246, 248, 251, 270, 273-275, 279, 281, 292, 293, 295-297, 300, 307, 312, 313, 323, 328-337, 339, 341-344, 347, 349, 352, 353, 355, 360, 363, 376, 380, 388, 390, 392, 405, 409, 410, 413, 416, 425, 426, 429, 430, 432-434, 436, 449, 450, 495, 497, 499, 501, 503, 505, 506, 517, 520-522, 524, 529, 531, 533, 535, 540, 541, 582, 583  
Definición - 551  
Registros de - 270, 355
- F**
- Federación de Rusia (Rusia)** - 67, 100, 123, 124, 130, 159, 165, 167, 234, 247, 250, 257, 258, 277, 309, 323, 324, 330, 359, 360, 385, 422, 431, 497, 513, 516, 518, 519-522, 525  
Programa piloto de regularización  
Servicio Federal de Migración - 359, 522
- Feminización de la migración - 10, 213, 318, 482, 483, 500, 534  
Abusos de los derechos humanos - 10, 39, 76, 80, 93, 216, 233, 234, 301, 304, 486, 504  
Definición - 552
- Fiji** - 97, 124, 140, 147, 283, 239, 542-544
- Filipinas** - 9, 12, 27, 73, 132, 150, 159, 165, 177, 191, 205, 215, 217, 241, 248, 270, 272, 273, 283, 291, 293, 296-300, 303, 304, 307, 311-315, 317, 328, 349, 354, 385, 418, 420, 422, 426, 428, 432, 434, 439, 485, 495, 496, 500-508, 531, 535  
Acuerdo de Asociación Económica entre el Japón y Filipinas - 439  
→ Migración laboral  
Comisión sobre los Filipinos en el Extranjero - 273  
Departamento de Trabajo y Empleo - 313  
Dirección de Asistencia Social a los Trabajadores en el Extranjero - 311-313  
Dirección de Empleo en el Extranjero - 312, 313, 328, 501  
Funcionarios laborales en el extranjero - 312-314  
Ley de trabajadores migratorios y filipinos en el extranjero de 1995 - 314  
Mujeres migrantes → La mujer y la migración  
Sistema de "funcionarios de sección" - 314  
Trabajadores Filipinos en el Extranjero - 313, 314, 502
- Finlandia** - 62, 71, 127, 128, 155, 257, 258, 325, 326, 416, 513, 515, 516, 518, 523  
Flujos mixtos  
Definición - 52
- FMI - Fondo Monetario Internacional - 26, 30, 40, 51, 203, 280, 541, 544, 591, 592, 595
- FMMD - Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo - 1, 8, 9, 19, 39, 106, 114, 253, 316, 340, 343, 362, 371, 372, 411, 436, 451
- Fondos de asistencia social para trabajadores migrantes - 311, 312
- Formación - 6, 9, 11, 17, 20, 29, 70, 73, 76, 107, 127, 128, 131, 135, 138, 141, 157, 160, 162, 167, 179, 189, 213, 217, 218, 246, 250, 256, 257, 276, 277, 280, 284, 291, 292, 294-297, 299-301, 312, 313, 316, 317, 320, 327, 332, 335, 343-345, 347-351, 377-379, 382, 388-391, 393, 396, 406, 414, 419-421, 423, 425, 426, 430, 438-440, 450, 455, 505, 542  
→ Consolidación institucional  
Aptitudes - 2, 6, 8, 335, 343, 345  
Capacitación en el trabajo - 292, 299  
Idiomas - 130, 311, 351, 393  
Readiestramiento - 295, 336, 381
- Formación profesional - 127, 128, 138, 141, 218, 250, 296, 312, 316, 348, 351, 389, 393, 406, 419, 420, 423, 430, 545
- Fortalecimiento institucional - 98, 132, 134, 135, 139-141, 257, 276, 283, 284, 292, 318, 375, 377, 382, 386, 390, 395, 420, 438  
Definición - 552
- Francia** - 27, 62-64, 71, 93, 94, 98, 99, 101, 102, 123-128, 130, 131, 133, 137, 138, 151, 155, 163, 164, 166, 178, 180, 181, 183-185, 210, 237, 241, 246, 325, 326, 351, 354, 381, 397, 416, 419, 423, 426, 432, 466, 513-518, 523, 531
- Frontera(s) - 2, 4, 6, 10, 19, 27, 35, 41, 46, 47, 49, 53, 61, 70, 72, 88, 90, 100, 102, 104, 108, 110, 112, 113, 154, 155, 161, 162, 165, 167, 177, 186, 199, 208-210, 213, 217, 219, 237, 239-242, 246, 247, 249-253, 258, 270-272, 275-277, 279, 281, 308, 309, 328, 345, 355, 360, 378, 411-413, 416, 419-421, 424, 447-450, 455, 465, 466, 471, 480, 486, 487, 521, 525, 530
- Abolición de controles en las fronteras internas (UE) - 155, 360, 390  
Control, definición - 550  
Detenciones (de migrantes en situación irregular) - 281, 355, 417, 484, 525  
Fronteras exteriores - 240, 252, 258  
FRONTEX - 240, 281, 416, 471  
Gestión - 276, 281, 411, 419, 552  
Vigilantes de frontera - 242, 281, 309,

Fuerza laboral - 9, 20, 33-35, 40, 45, 48, 87, 91, 93, 94, 103, 108-111, 164, 174, 188, 191, 193, 206, 210, 213, 235, 269-274, 281, 294-296, 326, 329, 330, 333, 334, 337, 340, 375, 377, 388, 420, 434, 440, 448, 496, 517, 518, 531, 534, 540

Encuesta - 164, 206, 213, 273, 281, 518  
Local (nacional) - 91, 330, 333, 340, 377, 440, 534  
Participación - 15, 174, 375, 388, 517, 518  
Perfil(es) - 20, 434

Fuga de talento - 50, 58, 69, 70, 74-76, 79, 113, 122, 135, 137, 139, 140, 300, 302, 349, 372, 378, 425, 437, 452, 455, 485  
Definición - 552  
"Invertir la tendencia a la fuga de talento" - 74

## G

GATT - Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio - 6, 51

Género - 11, 12, 38, 39, 93, 127, 157, 174-177, 190, 319, 348, 350, 351, 353, 356, 483

Empleo segregado en función del género - 11, 350  
Funciones tradicionales de los géneros - 11, 93  
Políticas migratorias sensibles a las cuestiones de género - 38, 319

Gente del mar - 297, 307, 314, 404, 405, 497, 502  
Definición - 552

Georgia - 518, 519

Gestión de la migración - 1, 2, 5, 16-18, 52, 53, 68, 73, 87, 107, 111, 139, 153, 158, 183, 186, 187, 229, 233, 252, 255-257, 267, 267, 285, 319, 324, 327-329, 362, 378, 381, 390, 391, 397, 403, 404, 408, 410, 411, 413, 417-420, 422, 427, 435, 436, 448, 450-453, 459, 469, 484, 503, 522  
Definición - 552

Ghana - 140, 155, 207, 212, 214, 219, 234, 245, 255, 396, 413, 461, 466-468

Ghanacoop - 396  
→ Migración y desarrollo

Globalización - 2, 4, 13, 14, 19, 25-28, 30, 32-35, 37, 38, 4, 46, 47, 49, 51, 52, 63, 71, 72, 78, 97, 141, 158, 164, 199, 200, 205, 448, 452, 542  
Definición - 552  
Olas de - 27

Grecia - 40, 62, 124, 128, 139, 235, 239, 256, 325, 326, 381, 394, 416, 432, 513, 515, 518, 525

Granada - 300, 354, 480

Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) - 468

Grupo Mundial sobre la Migración - 319

Grupo vulnerable - 38, 97, 167, 200, 214, 302, 311, 317, 355, 420, 486  
Definición - 552

Guatemala - 241, 305-307, 428, 429, 480, 485, 486, 593

Proyecto sobre trabajadores agrícolas de temporada establecido entre Guatemala y el Canadá - 305, 306

Guinea - 206, 208, 219, 246, 255, 461, 467, 467, 468

Guinea-Bissau - 126, 140, 461, 469, 470

Guinea Ecuatorial - 126, 461, 463

Guyana - 140, 354, 480, 481, 485, 488, 593

## H

Haití - 140, 191, 243, 354, 426-428, 444-445, 480, 485, 488, 593

Encuesta sobre las remesas (2006) - 427  
Migración a la República Dominicana - 102

Historia de migración - 209

Honduras - 131, 147, 241, 480, 485

Hungría - 62, 123-124, 127-128, 250, 415-416, 432, 513, 516, 518, 520, 523, 583, 587

## I

Identidad transnacional (transnacionalismo/transnacionalidad) - 10, 177  
Definición - 552

Comunidades transnacionales - 17, 37, 268, 278, 376  
Familias transnacionales → Migración de la familia

Igualdad (trato en igualdad de condiciones) - 38, 39, 69, 110, 112, 114, 229, 296, 348, 349, 352-354, 404, 406, 410, 414, 418, 419

→ Desigualdad

→ No discriminación

Impuestos (Tributación) - 40, 87, 109-111, 272, 344, 359, 406, 423, 425, 431

Doble - 406, 423, 431

Indirecta - 425

Ingresos fiscales - 387

Reducción - 44, 387

Registros tributarios - 272, 300

Ingeniería - 31, 44, 64, 66, 74, 127, 128, 139, 141, 292, 296, 298, 329, 331, 439, 440, 497, 543

Ingresos - 3, 4, 6, 10, 11, 15, 27, 28, 34, 35, 38, 39, 44, 48, 71, 72, 74, 87, 89-91, 97, 103, 105, 108, 109, 121, 132, 134, 146-148, 150, 154, 161, 165, 178, 185, 186, 188-201, 203, 208, 213-215, 220, 241, 280, 291, 314, 323, 339, 343, 352, 373-379, 381, 383, 384, 387, 389, 406, 413, 426, 427, 434, 454, 469, 470, 483, 487, 520, 524, 532, 543

→ Salarios

INSTRAW - Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer - 11, 483

Inversión de la curva migratoria - 37, 253, 378

Inversión extranjera directa (IED) - 26, 28, 30, 32, 202, 470

Islandia - 126, 127, 155, 237, 513, 515, 523

Informe sobre la situación del mercado - 314

Iniciativa de Berna - 68, 317, 362, 410, 451

→ Programa Internacional para la Gestión de las Migraciones - 68, 317

Inmigrante - 57, 53, 60, 63, 68, 72, 77, 99, 103, 104, 113, 149, 152, 155, 162, 163, 173, 177, 179, 184, 185, 187-190, 236, 243, 244, 247, 275, 282, 327, 333, 336, 338, 341, 351, 392, 393, 395, 408, 479, 480, 506, 529, 536, 540-542, 551, 554, Mapa 1, 581

Inmigrantes a prueba - 104

Inmigración - 2, 7, 13, 16, 18, 36, 44, 57, 59, 60, 63-65, 69, 72, 74, 77, 78, 88, 96, 97, 99, 111, 128, 133, 134, 136-139, 149, 153-156, 161-164, 173, 176, 178, 179, 183-187, 189, 191, 199, 204, 211, 230-232, 236-238, 241-243, 248, 251, 258, 272, 273, 275, 277, 278, 281, 305, 306, 315, 323, 326-330, 333, 334, 336-342, 344, 347, 351, 353, 355-357, 359, 362, 363, 377, 378, 380, 391, 392, 397, 403, 408, 411, 413, 416, 419, 421-424, 431, 432, 434, 438, 450, 454, 455, 465, 478, 479, 482, 484, 495, 496, 513, 514, 517, 520, 521, 535, 536, 540, 544, 549, 552, 553

Basada en el trabajo - 329, 330, 336-339, 342, 347, 363, 450

Definición - 552

Políticas - 59, 64, 128, 136, 137, 176, 178, 187, 315, 408, 432, 434

India - 27, 28, 34, 64, 74, 100, 126, 131, 139, 150, 155, 156, 163, 165, 191, 203, 209, 211, 214, 215, 217, 218, 222, 241, 248-250, 252, 279, 280, 296, 298, 304, 315-317, 321, 385, 390, 394, 420, 426, 439-441, 448, 449, 471, 485, 495, 498-501, 505, 507, 508, 533, 541, 582, 593, 594

→ Diáspora

Indios no residentes - 74, 165

Instituto(s) de tecnología de la India - 296, 298

Estudiantes - 126, 131, 140, 499

Indonesia - 27, 93, 131, 135, 140, 150, 159, 204, 212, 215, 217, 247, 248, 254, 283, 297-299, 317, 318, 354, 420, 422, 426, 439, 495, 496, 500, 501, 503, 505-508

Industrias en declive - 91

Información - 3-6, 9, 12, 17, 18, 26-28, 30, 32, 37, 44, 58-60, 66, 67, 74, 75, 78, 80, 92, 94, 100, 104, 107, 110, 122, 129, 136, 140, 145, 148, 149, 151, 153, 154, 156, 157, 167, 168, 176, 179, 188, 192, 200, 203, 208, 210-212, 215, 216, 218-222, 233, 235, 239, 244, 245, 248, 249, 255, 258, 267-285, 293-299, 302-306, 308-311, 314, 316, 320, 324, 325, 327, 329, 331, 335, 344, 351, 355, 357, 359, 361, 362, 372, 375, 381, 385, 389, 391-393, 397, 406, 407, 410, 413, 416, 418, 419, 421-423, 429-431, 437-439, 450, 451, 459, 464, 477, 481, 487, 504-506, 519, 522, 531, 549, 550, 552, 595, 597

Acceso a - 4, 294, 308, 320, 389, 393, 450

Campañas de información en los medios de comunicación - 107, 302, 308

→ Centros de información y recursos para migrantes  
Difusión de - 17, 37, 67, 258, 283, 296, 308, 309, 385, 522  
Intercambio (de) - 107, 219, 258, 276, 277, 284, 285, 316, 355, 393, 406, 407, 417, 418, 421, 429, 430, 438, 450, 451  
Informes de los empleadores - 332, 334  
Instituciones de microcrédito - 397  
Integración - 2, 5, 10, 17, 18, 25, 36, 39, 45, 46, 72, 77, 87, 97, 106, 138, 161, 174, 178, 179, 183-185, 187, 193, 212, 233, 234, 244, 255, 256, 258, 271, 274, 282, 284, 309, 311, 313, 314, 316, 317, 323, 324, 326, 327, 329, 330, 336, 341, 346, 349, 350-352, 359, 362, 363, 373, 381, 382, 391, 395, 396, 398, 411, 412, 414, 418, 419, 424, 427, 428, 430, 436, 437, 450, 453, 552, 553, 556, 557  
Adaptación - 5, 6, 12, 156, 161, 302, 311, 350, 454  
→ Asimilación  
(Conjunto) básico de valores - 10, 351, 450, 453, 549, 553  
Contrato(s) - 351  
Definición - 552  
Derechos y responsabilidades mutuos - 350, 351  
Estrategias - 363, 450  
Multiculturalismo - 10, 349  
Proceso de doble vía - 350  
Integración regional - 46, 271, 274, 284, 317, 411, 412  
Interesados directos - 14, 49, 52, 63, 67, 88, 98, 157, 258, 307, 313, 316, 318, 320, 328, 330, 363, 371, 450  
Partes interesadas no estatales - 20, 258, 313, 316, 318, 320, 328, 330, 363, 450, 553  
Intergubernamental - 44, 73, 325, 326, 468  
Organización intergubernamental - 419, 420  
Inversiones de cartera internacionales - 29, 46  
Investigación y desarrollo - 58, 78, 200  
Investigación - 8, 13, 15-18, 25, 39, 44, 47, 52, 58, 59, 67, 70, 75-79, 110, 121, 128, 133, 145, 152, 158, 166, 167, 174, 176, 177, 184, 190, 192, 193, 199, 200, 205, 207, 211, 213, 215, 222, 230, 231, 236, 249, 254, 267, 280, 282, 285, 292, 295, 296, 298, 301, 303, 314-317, 323, 332, 350, 357, 374, 377, 389, 393, 403, 417, 420, 422, 427, 435, 447, 451, 455, 483, 488, 499  
Investigación pertinente desde el punto de vista de las políticas - 283  
Irán - 139, 251, 325, 467, 495, 498  
Iraq - 248, 325, 428, 529, 530, 532, 543  
Irlanda - 62, 64, 71, 99, 124, 127, 134, 140, 141, 155, 156, 182, 246, 298, 325, 326, 331, 344, 347, 416, 513-516, 518, 523  
Ley de permisos de trabajo de 2006 - 347  
Israel - 95, 139, 304, 432, 502, 529, 531, 534, 535  
Ministerio de Industria, Comercio y Trabajo - 304  
Italia - 12, 40, 62, 93, 94, 100, 101, 104, 124, 127, 128, 155, 157, 163, 166, 180, 181, 183, 216, 229, 235, 238, 240, 246, 249, 250, 255, 256, 275, 305, 311, 318, 325, 326, 330, 334, 360, 394, 396, 416, 419-421, 432, 465, 471, 481, 482, 513-518, 523, 525, 530  
Acuerdos de readmisión - 255, 356, 360, 417, 419, 423  
Ghanacoop → Migración y desarrollo  
Migración irregular - 239, 240, 525  
Migración laboral - 104, 305, 330, 361  
Lampedusa - 240, 245, 465

## J

Jamaica - 140, 191, 300, 354, 428, 480, 485  
Japón - 32, 43, 62-63, 92-94, 123-124, 126-128, 132, 141, 154-155, 157, 159, 161-164, 169, 173, 180, 217, 246, 250, 283, 296-297, 299, 333, 394, 422, 428, 438-439, 481-483, 495-497, -499, 501-502, 506-507, 582-583  
Acuerdo de Asociación Económica entre el Japón y Filipinas - 296, 439  
Acuerdo de Asociación Económica entre el Japón y Singapur - 438  
Migración laboral - 63  
Jordania - 95, 124, 307, 354, 426, 428, 438, 504, 529-532, 564, 566, 568, 583, 592  
Acuerdo de libre comercio entre los Estados Unidos y Jordania -

438  
Contrato de trabajo uniforme especial - 307  
Jóvenes - 3, 33, 44, 66, 74, 76, 87, 90, 96, 99, 110, 133, 138, 155-158, 161, 163, 204, 206, 212-214, 218, 220, 250, 255, 295-296, 298, 373, 428, 430, 448, 454, 486, 523-524, 542, 568, 583  
*jus sanguinis* -  
Definición - 553  
*jus soli*  
Definición - 553  
Justicia social - 20

## K

Kazajstán - 67, 276-277, 309, 334, 518-521  
Kenya - 140, 207, 219, 461-464, 466, 469-470  
Kirguistán - 124, 277, 309, 518-519, 521

## L

La mujer y la migración - 9-12, 16, 31, 33, 36, 38, 60, 79, 80, 93, 99, 101, 105, 127, 147, 157, 173-179, 185, 186, 190, 191, 193, 200, 204, 206, 208, 212-214, 233, 250, 301, 304, 306, 307, 319, 333, 350, 356, 373, 410, 426, 448, 483, 486, 499, 503, 504, 534, 535, 539, 542, 552, 559  
Abuso sexual - 11, 216, 232, 486  
→ Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM)  
→ INSTRAW - Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer  
Enfermeras → Trabajadoras del ámbito de la salud  
Empoderamiento - 11, 148, 175, 250, 357, 381  
→ Feminización de la migración  
→ Migración laboral de la mujer  
Participación en la fuerza laboral - 16, 173, 213, 375, 534  
Persona que se ocupa del cuidado de otras personas - 12  
Discriminación  
*Laissez-faire* (enfoque liberalista) - 19, 158, 449  
Letonia - 99, 258, 415, 416, 513-515, 520  
Libano - 95, 124, 502, 504, 529-535  
Liberia - 101, 140, 219, 461, 468, 544  
Libia - 101, 102, 210, 219, 240, 245, 249, 254, 255, 408, 419, 461, 464, 465, 471  
Libre circulación (libertad de circulación) - 11, 19, 27, 36, 45, 46, 48, 51, 72, 92, 94, 101, 136, 137, 149, 178, 181, 199, 216, 219, 220, 351, 412-416, 418, 426, 427, 440, 550, 551, 557  
Definición - 553  
→ Unión Europea  
Libre circulación de los trabajadores (de la mano de obra) - 11, 45, 46, 48, 51, 72, 101, 137, 219, 351, 414-416, 435, 438, 451  
Listas de escasez de mano de obra por ocupaciones - 335  
Lista de ocupaciones de migrantes que son objeto de demanda (Australia) - 335, 336  
Lista nacional de escasez de mano de obra (Reino Unido) - 335  
Lituania - 99, 270, 415, 416, 432, 513, 515, 520  
Lugar de trabajo - 38, 66, 79, 110, 221, 302, 311, 313, 327, 330, 336, 341, 348, 349, 351, 356, 363, 450, 521  
Inspección laboral - 39, 233, 252, 253, 313, 342, 356, 361  
Vigilancia - 361  
Luxemburgo - 62, 126, 416, 513-515, 518

## M

Macao, Región Administrativa Especial de China - 124, 210, 417, 495, 496  
Macroeconómicas (políticas) - 18, 387  
Madagascar - 124, 219, 461, 471  
Magreb - 101, 102, 210, 245, 249, 449, 471  
Malawi - 29, 126, 165, 219, 461-463, 466, 467  
Malasia - 12, 88, 93, 95, 124, 131, 135, 150, 155, 159, 173, 217, 248, 252, 254, 298, 308, 318, 323, 336, 352, 420, 422, 495, 499-503, 505-508, Mapa 2 583  
Malí - 124, 206, 208, 210, 213, 219, 245, 254, 255, 461, 468, 469  
Malta - 155, 249, 415, 419, 471, 513, 515

Manufactura - 27, 28, 31, 34-36, 91, 99, 100, 164, 166, 203, 213, 248, 336, 373, 380, 381, 429, 440, 497, 501, 543, 550  
 Matrimonio - 12, 137, 173-175, 178, 179, 181-186, 191, 232, 272  
     Arreglado - 186  
     Ficticio - 185  
     Forzoso - 183, 186, 232  
     Mixto - 179  
     "Novias por correo" - 179  
**Mauritania** - 101, 102, 126, 206, 208, 240, 245, 255, 419, 461, 465, 468  
**Mauricio** - 100, 126, 140, 219, 334, 380, 381, 426, 461, 469, 504  
     Acuerdo Bilateral de Cooperación sobre Servicios Laborales (con *China*) (2005) - 426  
     Migración circular - 380, 381  
 Mecanización - 110  
     de la agricultura - 375  
     de los procesos de producción - 341  
 Médicos (doctores) → Trabajadores del ámbito de la salud  
 Medio ambiente - 26, 37, 44, 72, 74, 154, 192, 283, 302, 348, 377, 386, 423  
 Mediterráneo - 166, 240, 245, 281, 419, 465, 529, 532  
     Diálogo 5 + - Diálogo del Mediterráneo Occidental sobre Migración - 419  
     Diálogo sobre la migración de tránsito en el Mediterráneo - 281  
 Mejores prácticas (eficaces) - 317-319  
     Definición - 553  
 Menores no acompañados  
     Definición - 553  
 Mercado laboral - 4, 6, 9-11, 14, 15, 17, 19, 20, 25-27, 35, 36, 39, 40, 45, 46, 50, 51, 63, 69, 74, 77, 79, 80, 87, 93, 97, 98, 101, 104, 105, 107, 109, 110, 121, 128, 133, 137, 138, 155, 156, 176, 177, 183, 187-189, 191, 193, 211, 213, 220-222, 230, 231, 235, 257, 258, 267, 272, 273, 275, 282, 294, 295, 307, 311, 318, 320, 324, 326-336, 339, 341-347, 351, 359-361, 373, 375-377, 379-381, 389-391, 398, 408, 415, 416, 420, 423, 424, 427, 429, 432-434, 439, 440, 448-450, 455, 483, 499, 529, 534, 553  
     Acceso al - 69, 138, 191, 231, 235, 258, 343, 346, 347, 415, 416, 427, 433, 455  
     Dinámica - 19, 45, 273, 448  
     Discrepancias - 4  
     Distorsión - 25, 47, 308, 341, 361  
     Formal - 16  
     → Informal  
     Integrado - 13, 26  
     Planificación - 9  
     Reglamentación - 323  
     Rigidez - 332  
     Segmentación del - 16, 200, 211, 214, 222, 341  
     Situaciones de escasez - 329-331, 333, 423  
 Mercado laboral basado en la educación - 294, 295  
 Mercado laboral global - 10, 26, 35, 36, 39, 46, 51, 222, 346, 381  
 Mercado(s) laboral(es) no estructurado(s) - 50, 235, 342, 360  
 Mercado y Economía Únicos de la CARICOM (CSME) - 426  
 MERCOSUR - Mercado Común del Sur - 219, 243, 244, 362, 412, 418  
**México** - 27, 29, 35, 44, 62, 63, 87, 88, 98, 103, 109, 125, 131, 132, 147, 159, 162, 163, 191, 205, 210, 241, 242, 244, 252, 312 378, 385, 288, 295, 408, 419, 422, 425, 428, 429, 477, 478, 480, 481, 484-487  
     Memorando de Entendimiento entre el Canadá y México - 425, 428  
     Migración hacia los Estados Unidos - 63, 205, 210, 341  
     Programa Tres por uno - 388, 395  
 MIDA - Migración para el Desarrollo de África - 395, 396  
 MIDSA - Diálogo sobre Migraciones en África Meridional - 9, 100, 418  
 Migración  
     Causas - 76, 482  
     De corto plazo - 107, 203  
     → Costos sociales de  
     Definición - 553  
     → Salud  
     → Migración de personas altamente calificadas  
     → Migración forzosa  
     → Migración interna  
     → Migración internacional  
     → Migración irregular  
     → Migración por razones económicas  
     En cadena - 74, 211, 394  
     → Migración infantil  
     → Migración circular  
     → Datos  
     En etapas múltiples - 3, 13  
     → Redes  
     "de triple beneficio", - 105, 108  
     Factores de empuje y de atracción, definición - 552  
     Lotería - 383  
     → Gestión de la migración  
     → Migración ordenada  
     Ordenada, definición - 554  
     Permanente - 3, 15, 72, 96, 107, 134, 138, 139, 158, 179, 180, 336, 341, 380, 411, 543  
     → Migración de retorno  
     → Migración de sustitución  
     → Migración de temporada  
     → Migración regular  
     → Seguridad  
     Sur-Norte - 58, 462, 467, 477  
     Sur-Sur - 58, 208, 462  
     → Migración gradual  
     → Migración temporal (laboral)  
     Total (neto), definición de - 554  
     Voluntaria - 200, 557  
 Migración circular - 9, 17, 57, 106, 204, 208, 211, 216, 268, 278, 279, 314, 337, 343-345, 363, 378, 379, 381, 418, 435, 553  
     *Colombia* - 76, 103, 191, 239, 244, 345, 385, 477, 482, 484, 485  
     *España* -- 62, 101, 103, 104, 123, 124, 127, 131, 132, 151, 152, 183, 191, 235, 236, 238-240, 254-256, 305, 325, 326, 334, 335, 342, 345, 346, 352, 360, 381, 394, 416, 419, 424, 425, 429, 430, 432, 434, 465, 471, 481-484, 513-518, 523, 523, 531  
     *Mauricio* - 100, 126, 140, 334, 380, 381  
     Modelo de Migración Laboral Temporal y Circular - 345, 346  
 Migración de indocumentados - 77, 95, 103, 208, 230, 237, 247, 242, 356, 360, 525, 557, 588, 590  
 Migración de las zonas rurales hacia las zonas urbanas - 71, 204, 205, 208, 217, 390, 553  
 Migración de personas altamente calificadas - 57-61, 64, 67, 70, 72-74, 76-79, 138, 139, 179, 189, 268, 278-280, 340, 352, 379, 382, 421, 447, 485, 497, 505, 531, 542  
 Migración de temporada - 90, 93, 94, 96, 98, 100, 103, 200, 203-205, 208, 211, 214, 242, 305, 306, 309, 344, 345, 352, 377, 405, 417, 424, 454, 541  
     Definición - 558  
     Parejas inscritas - 414  
 Migración de retorno - 13, 73, 74, 200, 201, 207, 209, 256, 278, 279, 343, 486  
     Definición - 553  
     → Migración circular  
     → Retorno forzoso  
     Incentivo para - 75, 79, 106, 114, 425, 497  
     Retorno ordenado - 406, 407  
     Retorno sostenible - 344  
     "Retorno virtual" - 395  
 Migración de sustitución - 44, 200, 209, 210  
     Definición - 553  
 Migración escalonada - 57, 200, 209, 210  
     Definición - 553  
 Migración familiar - 16, 174, 178, 181, 183, 184, 186-189, 191  
     Cabeza de familia - 176, 345, 384  
     Cónyuges - 65, 96, 159, 176, 178, 179, 181, 182, 185-189, 191, 338, 352, 388, 488



- Definición - 553
- Dependiente, definición de - 553
- Derecho a la vida familiar - 16, 174, 182
- Discrecional - 180, 181, 191
- Disgregación de la familia - 80
- Divorcio (separación) - 182
- Exámenes del ADN - 184
- Familias de bajos ingresos - 389
- Matrimonio
- Familias monoparentales - 182
- Familias transnacionales - 177
- Fundación de una familia - 178
- No discrecional - 181
- Periodo de prueba o condicional - 184, 185
- Progenitores de edad avanzada - 388
- Relaciones entre personas del mismo sexo - 182, 187
- Sostén de la familia - 36, 176
- Niño
- Migración forzosa - 553
- Definición - 553
- Desplazados internos
- Migración interna - 34, 199, 376, 390, 448, 497, 529
- Definición - 553
- Migración de sustitución
- Migración a la inversa - 206
- Migración internacional - 1, 9, 16, 25, 36, 38, 39, 41, 42, 46-49, 68, 80, 92, 106, 107, 174-176, 180, 193, 199, 200, 203, 206, 209, 210, 253, 267, 269-275, 283, 284, 319, 343, 355, 371, 372, 386, 394, 407, 411, 435, 448, 451, 495, 515, 517
- Definición - 553
- Migración irregular - 4, 16-18, 35, 52, 87, 89, 155, 165, 200, 219, 229-258, 268, 271, 278, 281, 301, 302, 305, 314, 319, 328, 335, 356, 360, 362, 378, 380, 404, 407, 416-420, 423-428, 429-433, 449, 450, 470, 484, 520, 525, 549, 553, 554, 558
- Abusos de los derechos humanos
- Contrabando de migrantes - 10, 17, 252, 356, 410
- Incumplimiento del plazo de los visados
- Definición - 554
- Mercado laboral no estructurado
- Empleo no autorizado - 253, 257, 258, 342, 348, 354, 355, 361, 404, 407, 437, 521
- Enfoque amplio 355, 356, 359
- Enfoque preventivo - 356
- Entrada (admisión) no autorizada (ilegal), definición- 551
- Gestión de - 18
- Medición - 229
- Migración clandestina, definición - 553
- Prevención (reducción) de - 18, 155, 253, 301, 328, 416, 430
- Acuerdos de readmisión
- Regularización
- Semi-cumplimiento - 230, 231
- Migración laboral (migración con fines de empleo) - 4, 5, 8, 9, 11, 14, 16, 18-20, 25, 26, 32, 35-37, 39, 44, 45, 63, 74, 87-90, 92, 93, 96, 98-101, 103, 108, 109, 111, 113, 114, 152, 165, 166, 168, 176, 184, 187, 189, 190, 191, 193, 204, 208, 209, 214, 218, 220, 222, 233, 235, 249, 254, 257, 267-270, 272, 273, 275, 277, 282, 284, 285, 291, 292, 294, 301-303, 305, 307-310, 312, 314, 320, 323, 324, 326-330, 332, 333, 336, 337, 340-343, 345-348, 354, 356, 359, 361-363, 371, 372, 374, 376, 378, 380, 381, 384, 386-388, 390-392, 394, 396, 397, 404, 407, 410-413, 419, 420, 422-425, 428, 430-432, 434, 448-451, 454, 455, 468, 495, 497, 499, 501-504, 513, 520-522, 549
- Administración - 315
- Coefficiente de dependencia de la mano de obra migrante - 496, 501
- Definición - 554
- De la Mujer - 11, 12, 93, 191, 503
- Estadísticas → Datos
- Manual sobre la Migración Laboral, OSCE/OIM/OIT - 301-303, 339, 346, 348-351, 353, 354, 360, 361
- Modelo de Migración Laboral Temporal y Circular → Migración circular
- Programas - 14, 16, 20, 44, 46, 52, 75, 87, 88, 100, 101, 103, 104, 106, 108, 109, 111, 113, 114, 257, 267, 282, 292, 301, 311, 313-315, 318, 330, 336, 337, 340, 342, 361, 362, 380, 411, 434, 455
- Migración laboral temporal - 18, 19, 36, 44, 87, 88, 90, 92, 96, 98-100, 103-106, 108, 109, 111, 113, 114, 208, 318, 324, 330, 333, 336, 337, 340-343, 345-348, 361-363, 380, 404, 423, 428, 430, 450, 454
- Programa Bracero - 87, 103, 109, 341
- Definición - 554
- Gastarbeiter - 87, 103, 341
- Trabajadores invitados - 87, 114, 424, 429, 430
- Programas (planes) - 44, 87, 88, 103, 104, 106, 108, 109, 111, 113, 114, 318, 324, 330, 336, 340, 342, 361, 362, 380
- Migración ordenada - 18, 106, 108, 174, 308, 437, 554
- Migración transfronteriza - 89, 165, 199, 200, 208, 216-218, 222, 483
- Definición - 554
- Migración interna
- Migración y comercio (comercio y migración) - 6, 47, 48, 386, 421, 452
- Modelos - 47
- Relación entre - 6, 47, 452
- Migración y desarrollo - 8, 9, 18, 105, 216, 253, 257, 284, 316, 319, 371, 372, 374, 377, 386, 387, 411, 419, 451, 452
- Asociaciones - 377
- Ghanacoop - 396
- Integración de la migración - 391
- MIDA - Migración para el Desarrollo de África
- Ciclo migratorio
- TOKTEN - Programa de transferencia de conocimientos por intermedio de nacionales expatriados - 395
- Migrante(s)
- Calificado - 36, 57, 60, 65, 68, 67, 77 88, 100, 113, 137, 142, 168, 183, 184, 189-191, 203, 247, 337, 338, 340, 347, 362, 466, 522, 542
- Definición - 554
- Como agente(s) del desarrollo - 362
- De largo plazo, definición de - 554
- Laboral
- Gente del mar
- Poco calificado y semicalificado
- De temporada, definición - 554
- En viajes de negocios - 166
- Internos- 16, 200, 202, 204, 207, 209, 214, 216, 448, 497, 553
- En situación irregular
- Trabajador migrante documentado, definición - 558
- Altamente calificado
- Económico
- Por razones ambientales
- Segunda (tercera) generación - 114, 177, 179, 185, 376, 391
- Autónomo
- De corto plazo
- Trabajador
- Migrantes (trabajadores) altamente calificados - 14, 15, 34-36, 44, 49, 57, 61, 63-76, 78, 88, 89, 93, 101-103, 121-122, 137-139, 235, 278, 280, 292, 293, 295, 298, 300, 332, 339, 340, 344, 345-350, 378-380, 382, 387, 408, 417, 425, 427, 430, 433, 436, 437, 447, 452, 531, 541, 555 Mapa 13 596, Mapa 14 597
- Definición - 554
- Manual de Canberra - 59
- Nacional calificado, definición de - 555
- Migrante autónomo (trabajador) - 7, 8, 45, 159, 230, 415, 416, 438, 541
- Definición - 558
- Migrante de corto plazo - 57, 167, 274, 280
- Definición - 554
- Migrante económico - 103, 180, 552
- Definición - 554



Migrantes en situación irregular -11, 38, 103, 11, 154, 209, 230, 233, 235-239, 241, 242, 244, 249, 251, 256, 327, 347-349, 352, 353, 355, 356, 359-361, 403, 405, 406, 417, 419, 424, 430, 431, 434, 435, 437, 465, 470, 471, 484, 487, 501, 506, 520, 521, 525, 549, 557, 558, 588, 589, 590

Definición - 555

Detenciones - 281, 355, 484, 525

Protección de - 355, 358, 405

Migrantes poco calificados y semicalificados - 88, 93, 114, 379

Definición - 558

Trabajadores manuales - 89, 292, 293, 297, 300, 558

Migrante por razones ambientales -

Definición - 554

Movilidad

Geográfica - 301, 404

→ Movilidad humana

→ Movilidad laboral

Ocupacional - 331

Movilidad de la mano de obra - 3, 6, 9, 13, 15, 17-20, 38, 40, 42, 44-46, 48-53, 71, 90, 92, 97, 101, 121, 145, 151, 159, 168, 174, 203, 217, 231, 271, 277, 284, 291, 292, 314, 318, 320, 323, 324, 327, 330, 331, 349, 362, 363, 372, 374, 383, 386, 387, 390, 397, 404, 406, 410, 411, 412, 415, 419, 420-422, 426, 430, 436-440, 412, 415, 419, 420-422, 426, 430, 436-440, 449-455, 495, 534

Cambio climático - 453-455, 468

Repercusiones de la globalización - 13, 25, 32, 34, 35, 37

Gestión de - 66, 17, 18, 46, 50, 265, 291, 377, 404, 430, 452

**Moldova** - 67, 276, 277, 311, 391, 418, 432, 518, 519, 521, 544, 595

→ Asociaciones de movilidad

**Mongolia** - 165, 167, 495

**Montenegro** - 80, 338, 401, 481-483, 558

**Marruecos** - 27, 101, 102, 126, 165, 207, 208, 210, 245, 249, 252, 345,

354, 408, 419, 461, 464, 465, 471, 516, 531, 592

Memorando de entendimiento → Acuerdos/arreglos laborales bilaterales

Movilidad humana → Movilidad

Movilidad laboral internacional → Movilidad laboral

**Mozambique** - 100, 140, 165, 207, 209, 219, 385, 461-463, 467

Multilateral

Acuerdos -19, 72, 73, 107, 317, 354, 407, 409, 451, 558

Definición - 555

**Myanmar** - 150, 209, 247, 248, 250, 254, 495, 500, 501, 506

## N

Nación Más Favorecida (principio/estatuto) - 433, 435

Nacional - 1, 4, 6, 17, 20, 25, 28, 38, 39, 46, 50, 51-53, 59, 6 7-70, 72, 88, 90, 101, 103, 121, 124, 127, 134, 139, 145, 148, 150, 151, 159, 182, 183, 185, 189, 191, 222, 232, 234, 235, 237, 242, 244, 257, 272, 273, 276, 277, 279, 284, 285, 295, 296, 312, 317, 319, 323, 326, 329, 330, 333, 335, 339, 340, 344, 346, 351, 354, 356, 362, 372-374, 381, 386, 387, 389, 390, 397, 403, 406, 408, 414, 429, 431, 432, 434, 439, 448, 451-454, 484, 487, 488, 521, 524, 525, 534, 549-551, 553-556, 558

Definición - 555

Nacionalidad - 7, 123, 185, 190, 191, 241, 244, 246, 276, 344, 353, 354, 357, 406, 414, 415, 432, 482, 516, 57, 524, 531, 549, 551, 553, 555-557

Definición - 555

**Namibia** - 89, 100, 12, 126, 165, 219, 461, 465, 466

**Nepal** - 248, 250, 317, 420, 426, 495, 498, 499, 501, 594

**Nicaragua** - 103, 215, 242, 480, 482, 485

**Niger** - 206, 208, 219, 245, 461, 467, 468, 471

**Nigeria** - 101, 207, 213, 219, 245, 255, 412-414, 461, 466-469, 592

Niño(s) - 3, 5, 11, 16, 41, 71, 80, 147, 174, 175, 177, 182, 184, 200, 212, 213, 216, 221, 232-234, 351, 353, 383, 390, 406, 410, 552, 559

Abolición del trabajo infantil - 410

Adopción - 173

Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (1989) → Derechos humanos (de los migrantes)

Migración infantil - 212

Programa de la OIT sobre la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) - 218

→ Menores no acompañados

Salud de los niños - 383

No admisión - 555

Definición - 555

No discriminación - 107, 350, 409

Definición - 555

→ Discriminación

→ Igualdad (trato en igualdad de condiciones)

Principio de - 350

No nacional - 251, 279, 335, 412, 413, 532-534, 536, 549, 551, 552, 555, 557, 559

Definición - 555

Non-refoulement

Definición - 555

Normas internacionales mínimas - 555

Definición - 555

Normas laborales - 38, 45, 50, 218, 358, 404, 409, 410, 433

→ Internacionales

Normas laborales internacionales - 229, 404, 410, 433

**Noruega** - 62, 69, 94, 99, 123, 124, 127, 137, 155, 180, 237, 325, 326, 335, 339, 513, 515-518, 523, 583

**Nueva Zelandia** - 27, 43, 62, 71, 92-94, 96, 98, 123, 124, 127, 128, 134, 137-139, 141, 149, 151, 152, 154, 155, 157-163, 167, 174, 178, 180, 181, 187, 188, 203, 283, 299,

323, 325, 326, 337-339, 351, 383-385, 419, 422, 438, 440, 449, 466, 505, 539-542, 544, 583, 588, 589

Acuerdo sobre el estrechamiento de las relaciones económicas entre Australia y Nueva Zelandia - 438

Políticas de inmigración - 97, 98, 137, 187, 337, 338

→ Sistema(s) de puntos

Planes de vacaciones y trabajo - 148

## O

Objetivos de Desarrollo del Milenio - 427

**Oceanía** - 36, 43, 62, 70, 125, 126, 164, 314, 449, 478, 485, 502, 539

MIRAB - Migración, Remesas, Ayuda y Burocracia (economías sostenidas por) - 544

OCDE - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos 36, 38, 48, 57-60, 64, 68, 70, 71, 78, 90-95, 100, 121-130, 135, 137, 139, 142, 145, 164, 173, 178-181, 183, 208, 217, 246, 274, 275, 278, 279, 330, 371, 374, 377, 397, 421, 423, 424, 429, 434, 440, 454, 465, 468, 482-484, 498, 515-518, 523, 525, 540-542, 588, 590, 596

Base de datos sobre personas nacidas en el extranjero y expatriados - 278

Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) - 48, 377

Sistema permanente de presentación de informes - 275

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) → Derechos humanos (de los migrantes)

Deslocalización - 31, 32, 34, 35, 40, 45, 49

Definición - 550

→ Subcontratación externa

OIM - Organización Internacional para las Migraciones - 4, 8, 11, 19, 25, 46, 51, 67, 68, 74, 107, 112, 140, 153, 175, 199, 202, 233, 234, 242, 245, 248, 255-258, 267, 270, 276, 280, 282, 284, 291, 293, 297, 301, 303, 305-307, 309, 310, 312, 314-318, 323, 325, 328, 331, 332, 339, 340, 345, 346, 348-351, 353-355, 357, 360-362, 381, 395, 396, 403, 410, 418-421, 423, 428, 447, 451, 454, 466, 467, 488, 499, 504, 505, 507, 508, 522, 525, 529, 549

Base de Datos Mundial sobre la Trata de Personas → Trata de personas

Diálogo Internacional sobre la Migración- 19, 410, 451

→ MIDA - Migración para el Desarrollo de África

- PCR – Procesos Consultivos Regionales  
Fondo 381  
Programa de retorno de nacionales calificados - 395  
Retorno Voluntario Asistido y Reintegración - 255  
→ Programa Internacional para la Gestión de las Migraciones
- OIT - Organización Internacional del Trabajo - 10, 11, 19, 29-31, 33-36, 38, 39, 51, 91, 93, 106, 113, 114, 204, 208, 215, 218, 220, 229, 237, 238, 270, 273, 274, 281, 291, 301-304, 317-319, 339, 340, 342, 346, 348-351, 353, 354, 357, 360-362, 404, 405, 407-410, 430, 525, 534, 559  
Conferencia Internacional del Trabajo - 38, 39, 229, 318  
→ Normas laborales internacionales  
Convenio No. 97 sobre los Trabajadores Migrantes (Revisado, 1949) - 39, 404  
Convenio No. 143 sobre las Migraciones en Condiciones Abusivas y la Promoción de la Igualdad de Oportunidades y de Trato de los  
Convenio No. 157 sobre la Conservación de los Derechos en Materia de Seguridad (1982) → Seguridad Social  
Convenio No. 181 sobre las Agencias de Empleo Privadas (1997) - 304, 405  
ILOLEX - Base de datos de la OIT sobre las normas internacionales del trabajo - 229  
Marco multilateral sobre la migración de mano de obra - 39, 106, 318, 362, 410  
Plan de Acción sobre los trabajadores migrantes - 38, 252, 318  
Programa de Trabajo Decente - 38  
Programa de la OIT sobre la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC)  
Recomendación No. 86 sobre los Trabajadores Migrantes (Revisada, 1949) - 404, 407  
Recomendación No. 151 sobre los Trabajadores Migrantes (1975) - 404  
Recomendación No. 167 sobre la Conservación de los Derechos en Materia de Seguridad Social (1982) - 407  
→ Interlocutores sociales  
→ Sindicatos  
→ Seguridad social  
Trabajadores Migrantes (1975) - 39, 229, 404, 406  
→ Organizaciones de empleadores  
Tripartita - 318, 319, 362, 405  
→ Organizaciones de trabajadores
- OMT - Organización Mundial del Turismo → Turismo - 145, 148  
Organización Mundial de la Salud (OMS) - 282, 468  
Organización Mundial del Comercio (OMC) - 6-8, 28, 44, 51, 105, 112, 113, 134, 159, 362, 404, 408, 409, 435, 438, 505  
Organización no gubernamental (ONG) - 203, 211, 212, 221, 222, 240, 250, 311, 330, 351, 356, 357, 363, 373, 409, 556  
Organizaciones de asociaciones de empleadores  
Organizaciones de trabajadores - 313, 410  
Oriente Medio - 5, 35, 74, 93-95, 102, 115, 130, 135, 136, 146, 147, 173, 192, 200, 207, 239, 250, 307, 311, 312, 449, 461, 462, 485, 495, 499-504, 429, 431, 432, 442, 443, 583  
OSCE - Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa - 276, 277, 309  
Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos - 276
- P**  
País (países) de destino - 3, 10, 14-16, 18, 36, 39, 43, 46, 49, 50, 57, 58, 60, 64, 69-71, 73-75, 80, 87, 90, 91, 93, 95, 100, 101, 105, 106, 108, 111, 113, 114, 128, 129, 146, 159, 168, 174, 182, 193, 230, 233, 235, 243, 244, 246, 249, 252-255, 257, 258, 267, 278, 297, 298, 300, 301, 303, 304, 308, 309, 311-313, 315-318, 320, 323, 328, 330, 331, 333, 334, 336-344, 346-349, 351-355, 359, 363, 371, 375-381, 385, 387, 388, 391, 397, 398, 404, 408, 419-427, 432-435, 437, 447-450, 455, 461, 462, 464, 465, 467, 477-484, 486, 498, 502, 506, 513, 514, 517, 518, 523, 531, 551, 553-555, 558  
Definición - 555  
País de acogida - 75, 76, 123, 128-130, 132, 133, 136, 137, 142, 231, 305, 307, 312, 313, 330, 343, 344, 349, 351, 353, 360, 363, 382, 391, 395, 406, 415, 430, 435, 439, 505, 551, 555, 557  
País receptor, definición - 555
- País (países) de origen - 9, 12, 13, 29, 32, 50, 73, 75, 79, 88, 92, 97, 98, 100, 107-106, 111, 112, 114, 128-131, 133, 139, 142, 150, 165, 168, 175, 177, 179, 191, 199, 208, 236, 242, 244, 248, 249, 278, 280, 293, 300, 305, 312, 316, 337, 342, 344, 346, 348, 349, 354, 363, 372, 374-376, 378-380, 382, 385, 388-391, 394-398, 406, 421, 425, 429, 430-432, 434-436, 450, 464, 466, 480-482, 484, 499, 503, 517, 520, 540, 549-558 Mapa 4 585, Mapa 14 596  
Definición - 555  
País de envío, definición - 555  
País de procedencia - 70, 72, 75, 137, 155, 156, 168, 190, 371  
**Países Bajos** - 62, 94, 124, 127, 128, 131, 134, 155, 163, 164, 180, 183, 184, 186, 270, 272, 325, 326, 332, 334, 376, 416, 426, 465, 513-518, 523, 525  
Países de inmigración tradicionales - 16, 57, 69, 96, 173, 186, 187, 323, 329, 337, 339, 351  
Políticas de inmigración - 36, 64, 136, 137, 176, 187, 315, 408, 454  
Sistemas de admisión - 64, 65, 96  
País (países) de tránsito - 242, 245, 257, 355, 377, 406, 408, 448, 480, 496, 551, 554, 555, 558-559  
Definición - 555  
Países desarrollados - 1, 3, 9, 14, 25, 27-29, 31, 34-38, 40-44, 47-49, 51, 58, 68, 70-72, 74, 76, 78, 79, 90, 92, 102, 107, 111, 114, 149, 154, 164-158, 174, 204, 509, 283, 300, 323, 378-380, 382, 384, 386, 389, 395, 397, 437, 438, 441, 447, 454, 455, 505  
Países en desarrollo - 1, 3, 4, 7-9, 12, 20, 25, 27-29, 31-37, 40, 41, 44, 47-49, 58, 61, 68-71, 73, 76, 78, 79, 88, 90-92, 195-108, 114, 132, 137, 139-141, 146-149, 153, 154, 158, 164, 165, 168, 179, 204, 254, 280, 282, 283, 291, 297, 300, 319, 323, 340, 378-380, 382, 384, 386, 387, 389-391, 397, 425, 431, 435, 437, 438, 440, 448, 452, 454, 455, 469, 483-485, 507, 524  
País (países) en transición económica - 292, 519  
País(es) industrializado(s) - 2, 3, 5, 49, 70, 78, 88, 91, 92, 97, 104-106, 108, 114, 132, 138, 324, 327, 330, 352, 372, 378, 386  
Países menos adelantados (PMA) - 29, 34, 378, 426, 427, 454  
**Países nórdicos** - 130, 412  
Mercado Común de Trabajo de los Países Nórdicos - 412  
**Pakistán** - 165, 249, 250, 297, 298, 303, 304, 311, 312, 317, 385, 420, 471, 495, 498, 500, 507, 508  
Fundación Pakistán en el Extranjero - 311, 312  
**Panamá** - 131, 480, 482  
PNUD - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - 208, 378, 395  
→ TOKTEN - Programa de transferencia de conocimientos por intermedio de nacionales expatriados  
**Papua Nueva Guinea** - 147, 159, 422, 539, 544  
**Paraguay** - 102, 219, 243, 244, 480, 481, 487  
Paridad del poder adquisitivo - 90  
Pasante(s) - 90, 93, 94, 246, 344, 404, 405, 417, 430, 433, 439  
Pasantes remunerados - 344, 417  
Patrocinador - 63, 65, 160, 182-186, 188, 191, 520  
Patrocinio - 65, 180, 181, 186, 187, 189, 190, 251, 342, 433, 541, 555, 556  
Definición - 555  
Pasaporte(s) - 38, 72, 154, 160, 161, 219, 237, 272, 309, 310, 382, 390, 413, 414, 422, 425, 524, 551, 559  
→ CEDEAO  
Regional - 382, 390  
Pensiones - 344, 354, 431  
Portabilidad de - 344, 431  
Pequeñas y medianas empresas - 30, 158  
Pérdida de competencias - 191  
Perfeccionamiento de los recursos humanos - 17, 20, 33, 52, 291-294, 299, 301, 302, 391, 450, 455  
Gestión de los recursos humanos - 388  
Planificación - 291, 293, 294, 296, 320, 450  
Permanencia no autorizada - 97, 168, 230, 231, 239, 246, 256, 275, 341, 360, 413, 433, 506  
Definición - 556

Permisos de residencia – 69, 94, 133, 136-138, 164, 186, 219, 239, 270, 275, 344, 351, 356, 413, 414, 430, 520, 530  
 Definición – 556  
 Permisos de trabajo – 13, 65, 66, 75, 88, 92, 93, 98, 100, 139, 157, 179-181, 191, 209, 220, 243, 246, 248, 250, 306, 309, 329, 331, 334, 342, 347, 378, 425, 520-522, 531  
 Definición – 556  
 Plurianuales – 379  
 Personas trasladadas dentro de una misma empresa – 51, 90, 163, 417, 422  
 Definición – 556  
**Perú** – 34, 131, 159, 243, 244, 421, 422, 424, 477, 480, 483, 484, 517  
 PIB - Producto Interno Bruto – 28, 30, 40, 76, 105, 108, 215, 235, 251, 361, 375, 383, 384, 469, 485, 507, 532, 544  
 Plan de Política en Materia de Migración Legal → Unión Europea  
 Planes de vacaciones y trabajo – 15, 90, 148, 156, 157, 161, 168  
 Política(s) – 1, 5, 14-16, 18, 25, 36, 51, 57-59, 61, 63-65, 67, 77, 101, 103, 122, 128, 133-138, 141, 148, 155, 161, 176, 178, 183, 187, 208, 213, 217, 218, 220, 233, 235, 256, 267, 268, 291, 301, 312-315, 320, 323, 327-330, 332, 333, 336, 340, 344, 347, 349, 352, 353, 355, 359, 377, 378, 382, 386-389, 391, 397, 398, 403, 408, 416, 417, 427, 432, 434, 437, 438, 440, 449, 450, 452, 454, 488, 523  
 Coherencia – 52, 301, 328, 386, 387, 411, 431  
 Convergencia – 450  
 Declaración – 324, 326, 327, 391  
 Definición – 556  
 → Política “propicia al desarrollo”  
 Dificultades – 5, 6, 13, 88, 267, 317, 340, 344, 346, 353  
 En favor de los pobres – 382  
 → De recepción  
 Evaluación – 67  
 Flexible – 19, 230, 323, 329, 344, 403, 423 → Política de inmigración  
 → Política de seguridad nacional  
 → Política migratoria  
 Opciones – 14, 193, 292, 323, 335, 451  
 → Política relativa a la etapa posterior a la admisión  
 Unilateral – 6, 51, 432  
 Políticas relativas a la etapa posterior a la admisión – 18, 65, 306, 324  
 Políticas relativas al empleo de extranjeros – 17, 329, 449  
 Países de origen – 291 – 319  
 Países de destino – 323, 363  
**Polonia** – 562, 99, 127, 128, 325, 415, 416, 432, 513, 515, 516, 518, 520, 523  
 Población – 3-5, 10, 12, 14, 15, 33, 40-43, 61, 62, 69, 70, 72, 75, 79, 87, 90, 93, 97, 101, 102, 108, 109, 138, 140, 148, 152, 167, 179, 183, 190, 202, 204-210, 217, 218, 222, 236, 241, 244, 247, 250, 251, 267, 269-273, 275, 278, 279, 282, 294, 326, 327, 329, 332, 333, 337, 340, 341, 345, 37, 349, 350, 357, 372, 373, 380, 381, 383, 447, 454, 455, 461-463, 465-468, 477-482, 484-488, 495, 496, 498, 500-502, 5005-507, 513-519, 522, 524, 525, 529-535, 539-542, 544, 550-553, 558  
 Mapa 1 581, Mapa 6 587  
 Censos – 58, 60, 208, 222, 236, 239, 270-278, 355, 477  
 Edad de trabajar – 33, 41-43, 217, 273, 333, 340, 544  
 Envejecimiento – 3-5, 40, 209, 217, 267, 326, 332, 333, 340, 352, 381, 522  
 Presión demográfica  
 → Demografía  
 Registros – 208, 272, 275  
**Portugal** – 40, 62, 63, 71, 124, 127, 128, 151, 173, 180, 235, 238, 239, 246, 256, 351, 381, 416, 419, 424, 426, 481, 482, 484, 503, 515-518, 523, 525  
 Centros de información y recursos para migrantes – 351  
 Protocolo sobre la migración temporal (con *Cabo Verde*) – 426  
 Pobreza – 25, 33, 76, 97, 106, 108, 114, 147, 189, 200, 212, 214-217, 220, 221, 253, 295, 307, 309, 372, 374-376, 378, 379, 382, 383, 387, 388, 451, 485, 486, 497, 523  
 Absoluta – 375, 376

Alivio (reducción) – 106, 108, 114, 146, 215, 217, 372, 374-376, 379, 382, 388, 451  
 Documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) – 387  
 Prácticas que se asemejan a la esclavitud – 232, 356, 551  
 Previa a la partida – 302, 311, 316, 423  
 Consultas – 203, 211, 316  
 Información – 423  
 Seminarios de orientación – 249, 294, 297, 302, 311, 316, 349  
 Proceso de Bali – 252, 420, 3436  
 Proceso de Colombo – 9, 315, 317, 318, 420  
 Proceso de Puebla, Conferencia Regional sobre Migración – 9, 276, 419  
 Procesos Consultivos Regionales – 9, 17, 19, 252, 276, 316, 317, 411, 418-420, 422  
 Definición – 556  
 Producción mundial – 5, 28, 51  
 Profesionales – 7, 8, 26, 31, 33, 34, 44, 45, 49, 51, 59, 60, 66, 71, 72, 74-76, 79, 80, 88, 90, 92, 103, 104, 114, 121, 122, 128, 129, 135, 136, 138, 141, 142, 152, 156-158, 174, 176, 186, 188-190, 193, 235, 293, 295-300, 315, 334, 335, 336, 338, 352, 372, 379, 391, 394, 408, 414, 415, 422, 425, 430, 433, 436, 438-440, 450, 467, 468, 497, 503, 505, 522, 524, 531, 541-543, 552, 558  
 Abogados – 43, 531  
 Arquitectos – 4, 44  
 Contadores – 31, 44, 505  
 Finanzas – 31, 201, 296, 348, 440  
 Ingenieros – 31, 44, 59, 64, 66, 74, 127, 139, 141, 165, 292, 293, 296, 298, 299, 329, 331, 332, 335, 397, 439, 440, 497, 505, 543  
 Profesores – 17, 59, 121, 133, 135, 136, 156, 192, 250, 293, 298, 332, 335, 378, 440, 487 (Commonwealth) Protocolo de 2004 sobre la contratación de personal docente (2004) – 425  
 Programa de Desarrollo de Doha (PDD) – 7  
 Programa Internacional para la Gestión de las Migraciones – 68, 107, 317, 319, 362, 410  
 Programa Mundial de Alimentos – 374  
 Protección – 2, 5, 9-11, 16, 20, 31, 38, 39, 47, 50, 53, 65, 75, 76, 89, 97, 102, 105, 127, 181-183, 18, 211, 219, 220, 229, 232, 233, 235, 237, 251, 255, 258, 274, 291, 297, 301-303, 305, 307, 308, 311, 316, 317-320, 324, 326, 330, 342, 346-349, 351-353, 355-359, 362, 363, 372, 373, 390, 404-407, 409, 413, 414, 418-420, 426, 430, 449, 450, 486, 521, 549, 552, 555-559  
 Definición – 556  
 de los trabajadores en el extranjero – 229, 252, 297, 301-303, 316, 318, 320, 346, 347, 358, 390, 404, 405, 409, 410, 418, 420  
 Proveedores de servicios – 7, 8, 45, 112, 131, 135, 145, 159, 319, 327, 362, 392, 405, 408, 409, 414-416, 436, 438, 439 → AGCS  
 Proveedores de servicios domésticos – 327  
 → Trabajadores del servicio doméstico  
 Pruebas del mercado laboral – 7, 65, 68, 104, 109, 191, 333, 335, 339, 371, 408, 414, 439  
 Pruebas de trabajadores residentes → Pruebas del mercado de trabajo

## Q

**Qatar** – 124, 318, 420, 428, 499, 529, 533, 534

## R

Ratificación – 39, 258, 408

Definición – 556

Readmisión – 360, 362, 411, 417, 423-424, 430-431, 435

Definición – 556

Reconocimiento de títulos de aptitud (diplomas) – 40, 45, 88, 91, 92, 128, 129, 134, 141, 142, 189, 348, 353, 431, 439, 440  
 Recursos humanos – 17, 19, 20, 44, 47, 49, 52, 59, 73, 76, 137, 139, 147, 244, 253, 282, 291-294, 296, 299-301, 314, 320, 371, 387, 388, 391, 397, 413, 429, 448, 450, 452, 455

Desplazamiento de – 19, 448

Recursos humanos calificados – 73, 139, 300, 301

Redes – 2, 3, 5, 6, 14, 18, 26, 30, 40, 50, 52, 63, 73, 75, 76, 110, 121, 129, 133, 152, 166, 168, 176, 200, 203, 204, 208, 210, 215, 216, 222, 235, 236, 241, 243, 250, 251, 283, 284, 303, 340, 351, 356, 374, 376, 377, 385, 391-395, 397, 434, 448, 452, 481, 488, 514, 551

- Redes de diásporas
- Redes de migrantes – 251, 385, 393, 395
- Redes de investigación
- Redes mundiales de comunicación - 3
- Redes sociales (comunicaciones) – 2, 26, 200, 208, 210, 215, 235, 236, 241, 303, 393, 452, 481, 488
- Redes de investigación – 283, 284
  - Red de investigación sobre las migraciones en la región de Asia y el Pacífico (APMRN) - 283
- Red de investigación sobre las migraciones en la región de Asia y el Pacífico (APMRN) - 283
  - Redes de investigación
- Red de Migración Europea - 284
- Refugiado(s) - 4, 69, 178-180, 185, 209, 276 277, 325, 337, 338, 351, 372-374, 382, 420, 462-464, 485, 529-532, 540, 551-557 Mapa 4 585
  - Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados (1951) y Protocolo (1967) - 555
  - Non-refoulement
  - Declaración de Cartagena sobre los Refugiados (1984) - 556
  - Definición(es) - 556
  - Non-refoulement, definición - 555
  - Empleo - 337
  - Convención de la Organización de la Unidad Africana que regula los aspectos específicos de los problemas de los refugiados en África (1974) - 556
  - Refoulement
  - OOPPS - Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente - 530
  - Reasentamiento, definición - 556
  - Refugiados palestinos - 530-532
- Refoulement -
  - Definición - 556
  - Non-refoulement
- Región Administrativa Especial de Hong Kong, China** - 29, 93, 95, 126, 131, 135, 152, 155, 157, 210, 246, 247, 283, 299, 307, 311, 385, 409, 417, 422, 495, 496, 499, 501, 505
  - Registration - 107, 134, 202, 202, 218, 220, 236, 272, 273, 275, 276, 278-280, 285, 303, 355, 520, 521 → Contratación
  - Regularización
- Regularización - 17, 103, 104, 183, 229, 235-240, 243-245, 252, 256, 281, 282, 309, 330, 355, 356, 359, 360, 424, 434, 522 Mapa 7a 588, Mapa 7b 590
  - Colectiva - 359
  - Datos - 355
  - Definición - 557
  - Derecho al “reajuste ganado” - 360
  - Inscripción - 309, 360
  - Legalización, definición - 553
- Reino Unido** - 36, 62, 64, 68, 71, 88, 93, 94, 98, 99, 103, 123-131, 133, 134, 137, 141, 150-152, 162-164, 173, 176, 178-186, 191, 203, 208, 218, 220, 230-231, 238, 241, 246, 253, 255, 270, 278, 298, 318, 325-329, 332, 334, 335, 339, 340, 342, 344, 347, 352, 353, 359, 361, 385, 391, 393-395, 416, 424-426, 428, 434, 466, 477, 499, 513-518, 523, 525, 540, 543
  - Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) - 203, 208, 218, 220, 318
  - Dirección de Fronteras - 253, 328, 416, 424
  - Encuesta anual del Reino Unido sobre las aptitudes que exigen los empleadores - 335
  - Estudiantes - 129, 133, 134, 139, 583
  - Lista nacional de escasez de mano de obra según las ocupaciones (Reino Unido) - 335
  - Sistema de puntos
  - Migración de personas calificadas - 181, 339
  - Ministerio del Interior - 99, 178, 181, 185, 186, 241, 327, 328, 525
  - Organismo de concesión de licencias a empresarios de mano de obra - 361
  - Plan de Registro de Trabajadores - 416
  - Planes de trabajo en temporada de vacaciones - 155, 424, 430, 448
  - Políticas de inmigración - 109, 176, 327, 334-336, 339
  - Servicio Nacional de Salud - 150
- Reintegración - 106, 233, 234, 255, 256, 311, 313, 316, 363, 395, 430, 450
  - Retornos Voluntarios Asistidos e Integración
  - Asesoramiento - 313
  - Definición - 557
- Remesas - 2, 5, 8, 9, 11, 16-18 48-49, 73, 75, 76, 97, 98, 105, 106, 108, 109, 111, 114, 140, 175, 199, 200, 204, 210, 211, 213-216, 222, 251, 254, 257, 268, 278, 280, 281 291, 292, 301, 311, 314, 316, 318, 319, 340, 348, 349, 371, 372, 374-376, 378, 382-388, 390, 391, 394-397, 413, 419, 420, 422, 425-428, 430, 434, 452, 454, 455, 462, 469, 470, 483-485, 497, 507, 508, 529, 532, 543, 544 Mapa 8 591, Mapa 9 592, Mapa 10 593, Mapa 11 594, Mapa 12 595
  - Canales informales - 48, 214, 297, 384, 392, 42, 185, 262, 338, 345
  - Como fondos privados (recursos)
  - “Corredores” de remesas - 280
  - Corrientes de remesas - 2, 5, 8, 16, 199-200, 211, 214, 222, 292, 301, 314, 374-376, 427, 428, 452, 469, 470, 507
  - Costo de las transferencias - 349, 384
  - Cuentas bancarias específicas para las remesas - 395
  - Definición - 557
  - Entradas de remesas - 397, 484, 507
  - Fondos públicos por valor equivalente al de las remesas - 395
  - Programa Tres por uno (México) - 388, 395
  - Repercusiones en el desarrollo - 200, 292, 372
  - Sur-Sur - 470
  - Transferencias de remesas - 98, 257, 349, 376, 382, 384
- Repatriación - 17, 29, 32, 243, 248, 251-253, 255, 312, 313, 395, 406 506, 550, 555
  - Definición - 557
- República Checa** - 66, 67, 124, 127, 128, 192, 276, 310, 325, 339, 340, 415, 416, 429, 432, 513, 515, 516, 520
  - Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales - 66, 67, 142, 340
  - Proyecto piloto checo de selección de trabajadores extranjeros calificados - 66, 67, 192, 340
- República de Corea** - 63, 92, 93-95, 124, 132, 155, 156, 159, 161, 163, 179, 246, 298, 334, 420, 422, 495
  - **Corea del Sur**
- República Democrática del Congo** - 5, 29, 126, 219, 325, 419, 461, 463, 467
- República Dominicana** - 102, 103, 191, 243, 409, 426, 428, 480, 481, 488, 517
  - Acuerdo de Libre Comercio entre los Estados Unidos, América Central y la República Dominicana - 409
  - Trabajadores migrantes haitianos - 102, 103, 243
- Residencia - 7, 13, 14, 50, 57, 61, 62, 65-67, 69, 70, 75, 94, 96, 99, 123, 130, 133, 136-139, 149, 153, 157, 161, 162, 164, 167, 178, 179, 183-186, 192, 205, 206, 218, 230, 239, 244, 270, 271, 273, 275, 279, 312, 329, 333, 335, 337-340, 342, 344, 347 351, 353, 356, 376, 407, 412-414, 417, 421, 422, 424, 425, 430, 430, 447, 448, 454, 480, 486, 520, 521, 523, 530, 531, 549, 551-554, 556, 558
  - Definición - 557
  - Residencia permanente
  - Permiso de residencia
  - Temporal - 66, 96, 139, 149, 161, 421, 422
- Residencia permanente - 13, 14, 65-67 75, 99, 137, 138, 153, 157, 161, 162, 167, 178, 179, 183, 185, 192, 329, 337-340, 344, 347, 351, 422, 480, 486, 552
  - Definición - 557
- Residente temporal - 96, 148, 149, 501, 541
- Responsabilidad de los transportistas - 355
- Retorno forzoso - 355
  - Definición - 556
  - Deportación
  - Expulsión
- Retorno voluntario - 255, 355, 360, 395, 417, 553, 557
  - Definición - 557

Retorno voluntario asistido e integración - 255

Definición - 557

→ Reintegración

→ Retorno voluntario

Reubicación - 333

Reunificación de la familia (reunión de la familia) - 16, 68, 69, 80, 111, 114, 138, 173, 174, 177-180, 182, 183, 185-187, 191-193, 231, 270, 338, 343, 376, 404, 405, 417, 430, 435, 479, 517, 540, 541

Definición - 557

Directiva de la UE (sobre el derecho a la reunificación de la familia) - 69, 182 183, 186, 191, 351, 417

Derecho a - 180, 182, 350, 351, 183, 417

Período de espera - 191, 352

**Rumania** - 124, 165, 250, 254, 345, 415, 416, 513, 515, 516, 520, 535

**Rwanda** - 5, 219, 373, 461, 463, 464

## S

SADC - Comunidad del África Meridional para el Desarrollo - 89, 219, 284, 416, 418, 466, 467, 470

Protocolo sobre la Facilitación del Movimiento de las Personas (2005) - 416

Salario(s) - 3, 12, 14, 26, 27, 31-34, 37-40, 44, 45, 47-50, 63, 65, 72, 79, 80, 87, 90, 98, 103-105, 108-114, 166, 173, 189, 203, 212, 220, 221, 251, 258, 294, 295, 298, 301, 304, 307, 310, 331, 333-336, 339, 341-343, 345, 356, 357, 405, 406, 408, 409, 425, 426, 433, 434, 437, 439, 440, 448, 451, 502, 503, 521, 524, 559

Brecha - 3, 37

Convergencia - 40

Destinos con salarios elevados - 47

→ Ingresos

Diferenciales - 26, 35, 50, 90, 113

Divergencia

Escalas vigentes - 92, 295 104, 307

Gradientes - 3

Lugares de origen con salarios bajos - 47, 105

Mínimo - 98, 103, 113, 307, 426

Paridad - 113, 408, 409, 439, 448

Salarios bajos (remuneración) - 11, 79, 251, 298, 502

Salarios más elevados - 44, 47

Salud y migración

Atención médica - 11, 149, 150, 183, 313, 352, 353, 426, 486, 487

→ Turismo por razones de salud

Atención médica urgente (tratamiento) - 352

Derecho a la salud → Derechos humanos (de los migrantes)

Gripe aviar - 12

→ Salud infantil

Organización Panamericana de la Salud (OPS) - 488

Salud pública - 12, 71, 79, 80, 371, 467, 487

Seguro de salud (médico) - 98, 110, 150, 426, 487

→ VIH/SIDA

Trabajadores del ámbito de la salud - 79, 378, 466

Salud y seguridad - 351

Sanciones aplicables a los empleadores - 361, 417

Autoreglamentación - 361

Incentivos para el cumplimiento (voluntario) - 361

Ley de enmienda de la Ley de migración (Sanciones aplicables a los empleadores) de 2007 (*Australia*) - 361

Organismo de concesión de licencias a empresarios de mano de obra → **Reino Unido**

**Santa Lucía** - 126, 300, 354, 480

SAMP - Proyecto para las Migraciones en el África Meridional - 90, 280, 503

**Santo Tomé y Príncipe** - 461, 463

Sector no estructurado - 11, 38, 44, 51, 166, 203, 233, 235, 243

Sector privado - 4, 80, 93, 98, 106, 166, 216, 292, 299, 304, 314, 315, 318, 328, 330, 351, 361, 363, 379, 388, 398, 405, 428, 433, 453

Sector público - 71, 79, 80, 140, 207, 328, 379, 388, 391, 392Schengen - 155, 237

Sector de la hostelería (y el espectáculo) - 4, 90, 214, 231, 347, 427

Hostelería y los servicios de atención de comidas - 99

Sector del trabajo doméstico - 214, 330, 348, 356, 361, 499, 504

→ Empleo en el servicio doméstico

Seguridad social (prestaciones) - 12, 51, 220, 243, 272, 316, 336, 342, 346, 353, 354, 359, 389, 397, 407, 414, 423, 426, 430, 435

Acuerdo sobre seguridad social de la CARICOM (1996) - 354

Acumulación - 354

Arreglos bilaterales (acuerdos) - 390, 407, 423

Convenio No. 157 sobre la Conservación de los Derechos en Materia de Seguridad (1982) - 407

Derechos acumulativos - 353

Mantenimiento de los derechos adquiridos - 353, 354, 407

→ Pensiones

Períodos de cotización - 354

Portabilidad - 354

Recomendación No. 167 sobre la Conservación de los Derechos en Materia de Seguridad Social (1983) - 407

→ Beneficios sociales

Reglamento del Consejo 1408/71/CCE sobre la aplicación de los regímenes de seguridad social (1971) - 414

Sistemas - 30, 336, 354, 359

Transferencia/exportación de - 342, 389

Seguridad y migración - 2, 6, 10, 11, 75, 90, 153, 220, 242, 252, 253, 309, 344, 351, 355, 356, 360, 413

Biométrica, definición - 549

Políticas de seguridad nacional - 326, 372, 397

→ Delincuencia organizada

→ Documentos de viaje

→ Terrorismo

Seminarios de orientación previos al empleo - 302

**Senegal** - 124, 126, 140, 147, 165, 206, 208, 210, 219, 245, 246, 254, 385, 413, 461, 467, 468-470

**Serbia** - 67, 360, 432, 518-520

Servicios de apoyo para los migrantes - 16, 236, 282, 296, 308, 311, 312, 320, 357, 420, 450

Servicios sociales - 10, 50, 250, 309, 312, 349, 352, 379, 388, 391, 392, 486

Acceso a - 50, 391, 486

Sistemas de prestación de servicios - 388, 391

Servidumbre laboral - 80

Definición - 559

Servidumbre por deudas - 216, 221

Definición - 557

**Sierra Leona** - 101, 140, 219, 461, 467, 468

Sindicato(s) - 20, 39, 52, 65, 79, 80, 203, 220, 221, 258, 267, 319, 327, 328, 330, 334, 347-349, 351, 357, 358, 361, 363, 409, 440, 450

Derechos - 80, 348, 357, 358

→ Interlocutores sociales

Libertad de Asociación - 301 348, 405, 410

Negociación colectiva - 348, 410, 430

“Síndrome holandés” - 376

**Singapur** - 29, 95, 131, 135, 150, 159, 163, 173, 210, 248, 283, 299, 318, 328, 336, 343, 352, 422, 438-440, 495, 496, 500.502, 505, 507, 508

Acuerdo de Asociación Económica entre el Japón y Singapur - 438, 439

Emolumentos por trabajador extranjero - 336

Ministerio de Recursos Humanos - 336, 352

Sistema de empadronamiento de familias (*hukou*) - 202, 205, 218

Sistema de puntos (basado en) - 88, 137, 338-340, 479, 541

Basado en la demanda - 339

Basado en la oferta - 338, 339

Situación de “triple beneficio” - 105, 108

Sociedad civil - 9, 80, 219, 222, 318, 319, 330, 334, 350, 351, 355, 363, 373, 379, 431, 552, 556

- Sociedad mundial del conocimiento - 60
- Solicitantes de asilo - 178, 180, 181, 238, 372, 424, 464, 552, 557
- Definición - 557
- Rechazados - 424
- Sri Lanka** - 27, 140, 154, 248, 249, 270, 280, 297, 311, 312, 315, 317, 325, 417, 420, 426, 495, 498, 500, 503, 504, 507, 531, 594
- Fondo para el Bienestar Social de los Trabajadores en el Extranjero - 311
- Oficina de Empleo en el Exterior de Sri Lanka - 503, 504
- Sudáfrica** - 29, 36, 67, 76, 88, 89, 100, 123, 124, 131, 141, 148, 155, 165, 207-209, 213, 219, 222, 245, 246, 323, 327, 328, 385, 388, 419, 461, 465-467, 469-471, 503
- Comerciantes transfronterizos - 166
- Ley de Inmigración de 2004 - 328
- Migración laboral - 89, 100
- Sudán** - 5, 219, 245, 428, 453, 461, 463-465, 485
- Sudeste de Asia** - 29, 31, 34, 92-95, 135, 146, 149, 153, 173, 200, 203-205, 207-209, 213, 219, 247, 252, 256, 270, 297, 318, 360, 394, 418, 420, 439, 495, 499-501, 503, 506, 507, 535, 597
- Soberanía - 324, 363, 403, 550
- Definición - 557
- Soberanía del Estado - 10, 53, 323, 324, 362, 403
- Suecia** - 62, 69, 94, 124, 127, 139, 155, 180, 181, 275, 325, 326, 387, 416, 513-518, 523
- Proyecto de ley del Gobierno (2003) - 387
- Suiza** - 12, 62, 92, 94, 107, 124, 127, 128, 131, 151, 155, 173, 180, 181, 237, 241, 317, 325, 326, 362, 394, 410, 418, 419, 423, 513-518, 523, 525
- T**
- Tailandia** - 36, 73, 88, 95, 140, 150, 159, 173, 204, 209, 213, 215, 219, 247, 252, 254, 270, 283, 297-299, 317, 323, 420, 422, 439, 495, 496, 500-505
- TOEA - Dirección Tailandesa de Empleo en el Extranjero - 502
- Taiwán, Provincia de China** - 94, 95, 152, 155-157, 159, 166, 173, 179, 246, 299, 336, 495-497, 499, 501-503
- Talento a escala mundial - 437
- Tanzania** - 100, 140, 207, 213, 219, 373, 461-464, 467
- Tayikistán** - 276, 277, 309, 518, 519, 521
- Tecnología - 2, 6, 27, 32, 34, 39, 44, 47, 49, 59, 60, 66, 70,, 74-76, 79, 107, 110, 127, 131, 153, 179, 235, 253, 293, 296, 298-300, 329, 379, 381, 425, 437, 439, 505, 552
- Transferencia de - 2, 379, 425
- Teoría del comercio - 27, 39, 52
- Igualación de los factores de los precios - 39
- Teoría del comercio - 2, 379, 425
- Igualación de los factores de los precios - 39
- Tercer país - 69, 151, 155, 179, 182, 186, 191, 237, 237, 239, 244, 254, 257, 258, 275, 329, 332, 343, 344, 348, 351, 354, 356, 360, 416-418, 540, 556, 557
- Definición - 558
- Unión Europea
- Territorios Palestinos Ocupados** - 529-531
- Terrorismo - 10, 154, 355
- Definición - 558
- TI - Tecnología de la información - 6, 27, 44, 74, 79, 179, 235, 293, 329, 381, 437, 439, 505, 552
- TIC - Tecnología de la información y las comunicaciones - 60, 61, 79, 104, 110, 293, 298, 329, 331, 334, 381
- Tonga** - 97, 126, 383-385, 539, 544
- Trabajador de temporada (migrante) - 38, 90, 93, 94, 96, 98, 99, 100, 102, 103, 110, 145, 199, 203, 204, 249, 305, 306, 334, 352, 353, 377, 405, 417, 428-430, 541, 544, 558
- Trabajadores - 3, 5, 6, 10-20, 25, 26, 30-40, 42, 44-53, 57-60, 63-80, 87-114, 121, 145, 147, 148, 150, 152, 156-158, 163, 165, 167, 168, 173, 178, 179, 181, 184, 187-189, 192, 199, 202-204, 207, 209-211, 214, 217-222, 229, 233, 235, 239-243, 246, 248-252, 256-258, 269-274, 276, 279, 282, 291-295, 297, 299-309, 311-320, 323, 324, 327-349, 351-354, 356-363, 371, 374-382, 386, 388-390, 392, 403-418, 420, 423-433, 435-440, 447, 449-453, 455, 466, 467, 479-482, 485, 487, 488, 495-506, 514, 517, 520-522, 525, 529, 531, 533-536, 540, 541, 546, 549, 551-554, 558, 559
- Local (nacional) - 35, 44, 45, 49, 63, 65, 87, 91, 96-98, 109, 110, 113, 147, 161, 203, 333-336, 341, 343, 348, 354, 363, 381, 409, 432, 440
- Trabajadores migrantes
- Sector del trabajo manual - 242, 292, 293, 297, 299, 300
- Trabajadores del ámbito de la salud - 70-72, 79, 80, 114, 235, 314, 335, 378, 388, 397, 466, 468
- Código de Conducta del Commonwealth para la Contratación Internacional de Trabajadores de la Salud (2003) 379, 425
- Contratación ética - 75, 80, 303, 349, 379
- Enfermeras - 4, 71, 150, 156, 293, 299, 300, 314, 335, 388, 392, 466-468
- Globalización
- Médicos - 71, 150, 156, 293, 299, 300, 314, 335, 388, 392, 466-468
- Trabajador(es) fronterizo(s) - 404, 405
- Definición - 558
- Trabajador(es) migrante (extranjero), definición - 558
- Bienestar - 215, 292, 316, 318, 320, 425
- Conversión en mercancías - 10
- Dependencia (en el empleador) -
- Trabajador migrante del sector de los servicios domésticos
- Trabajador fronterizo
- Trabajadores con empleo concreto - 405
- Definición - 558
- Trabajadores del sector de los servicios domésticos - 330, 356
- Trabajador vinculado a un proyecto, definición de - 559
- Gente del mar
- Trabajador de temporada (migrante)
- Trabajador migrante autónomo
- Trabajador migrante indocumentado
- Trabajador temporal (migrante)
- Trabajador temporal por contrata
- Trabajadores migrantes de los servicios domésticos - 5, 6, 11, 12, 36, 38, 89, 91, 93, 100, 103, 177, 204, 209, 211, 213, 214, 233, 234, 239, 242, 243, 249, 253, 297, 302, 304, 307, 311, 314, 330, 341, 347, 348, 350, 356, 361, 376, 379, 406, 426, 480, 499, 500, 502, 504, 534→ Proveedores de servicios domésticos - 11, 307, 327
- Personas que se ocupan del cuidado de otras y viven con ellas - 2, 110, 338
- **Canadá**
- Las mujeres y la migración
- Trabajador migrante indocumentado - 356-359
- Definición - 558
- Trabajador(es) migrante(s) temporal(es) - 90, 93, 94, 96, 98, 99, 100, 102, 103, 110, 145, 199, 203, 204, 249, 305, 306, 334, 352, 353, 377, 405, 417, 428-430, 541, 544, 558 Definición - 558
- Trabajador(es) temporal(es) por contrata - 318, 377, 420, 424, 449, 499, 500, 543
- Trabajo
- Código(s) - 313, 413, 426
- Explotación
- Inspectores
- Demanda y oferta de mano de obra
- Derechos → Derechos humanos (de los migrantes)
- Ley(es) - 38, 39, 111, 203, 233, 305, 307, 314, 347, 348, 423, 453
- Migrante -
- Normas - 38, 39, 45, 218, 229, 296, 311, 358, 380, 404-407, 415, 433, 437
- Relaciones - 30, 312
- Trabajo decente - 38, 39, 319, 341, 410, 450
- Programa de Trabajo Decente (OIT) - 38
- Trabajo forzoso (obligatorio) - 50, 93, 232-234, 328, 356, 361, 362, 410, 486, 521
- Abolición del - 557
- Definición - 559



Transfronterizo(a) - 16, 18, 29, 89, 90, 102, 112, 113, 121, 122, 126, 128-132, 134, 136, 137, 139, 141, 142, 151, 165, 166, 173, 179, 199, 200, 208, 212, 216-218, 222, 246, 247, 277, 319, 323, 382, 393, 404, 405, 431, 448, Fusiones y adquisiciones - 29

Inversión - 29, 30, 37, 48, 71, 131, 202, 381, 393, 470

Trata de personas (personas) - 17, 232-234, 250, 303, 309, 419, 420, 424, 470, 486, 521

Base de Datos Mundial sobre la Trata de Personas (OIM) - 232-234, 282

Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños (2000) - 232, 234, 410

→ Contrabando

Redes - 303, 514

Traficante de personas, definición - 559

Víctimas de trata - 233, 234, 282, 356, 486

Víctima de trata (personas), definición - 559

Tránsito - 3, 8, 17, 18, 102, 154, 155, 163, 179, 230, 238, 240, 242, 245, 247, 252, 257, 281, 324, 355, 362, 377, 406, 408, 418, 420, 423, 448, 465, 480, 484, 496, 498, 551, 554, 555, 557-559

→ País (países) de tránsito

Definición - 559

→ Visado de tránsito

Transporte - 3, 12, 27, 31, 37, 121, 127, 146, 148, 156, 165, 167, 202, 204, 219, 232, 271, 309, 386, 391, 414, 487

Costos - 27, 37

Infraestructura - 386

Tratado - 101, 137, 155, 307, 344, 357, 409, 412, 414-416, 555, 556

Definición - 559

**Trinidad y Tabago** - 126, 354, 428, 480, 488

**Túnez** - 101, 102, 140, 240, 249, 354, 419, 425, 461, 464, 465, 471, 531

Turismo - 15, 36, 71, 99, 100, 103, 104, 107, 146-148

Destino (del turismo) - 145, 146

Gestión del - 148, 155, 158

Hotel(es) - 150-152

Internacional - 146, 147, 486

Médico (tratamiento médico) - 11, 112, 148-152

OMT - Organización Mundial del Turismo - 145-148

Planes de vacaciones y trabajo -

Recreo - 148, 448

Sexual - 147, 167, 204

Sur-Sur - 148

Viajes de recreo - 15, 145, 146, 148, 163

Viajes por motivos religiosos/peregrinaciones - 151

Viajes de corta duración - 15, 162, 166, 168

Turista(s) - 15, 104, 112, 145, 146-150, 152, 154, 156-158, 162, 165-166, 168, 173, 213, 246, 323, 440, 447, 448, 497

Nacional(es) - 148

Regional(es) - 148

Turistas comerciantes - 165

Turistas trabajadores - 156-158,

Vendedor(es) ambulante(s) - 159, 214

Viajeros de ingresos altos - 148

Viajeros de ingresos bajos - 148

**Turkmenistán** - 518, 519

**Turquía** - 27, 62, 124, 127, 147, 325, 354, 513-516, 519, 520, 523

**U**

**Uganda** - 140, 207, 219, 373, 461, 462, 463, 464, 469, 470

Unión Europea (UE) - 4, 16, 19, 31, 53, 69, 99, 129, 141, 153, 173, 208, 230, 237, 250, 275, 284, 315, 323, 345, 354, 378, 387, 412, 414-415, 436, 438, 447, 468, 470, 513, 553, 558

Acuerdos de asociación - 354

Ampliación - 61, 69, 185, 240, 390, 415, 468

ARGO - 257

CIREFI - Centro de información, reflexión e intercambio en materia de cruce de fronteras e inmigración - 237, 281

Ciudadanos de la UE - 36, 182, 184, 191, 346, 351, 354, 414

Consejo Europeo - 416, 417

Directiva relativa al derecho a la reagrupación familiar

Directiva relativa a los residentes de larga duración - 329, 344, 417

Directiva sobre la "Tarjeta azul" (propuesta) - 69, 417, 447

Directiva sobre los estudiantes - 134, 417

Directiva sobre sanciones aplicables al empleador (propuesta) - 313, 342, 417

Disposiciones transitorias - 415, 416

Estados A8 (adhesión) - 415

EUROPOL - Oficina Europea de Policía - 281

Eurostat - Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas - 273

→ Migración circular

FRONTEX - 240, 281, 416, 471

Legislación y política comunes - 354, 416

Nacionales de terceros países - 182, 237

Parlamento Europeo - 237, 274, 414, 417

Plan de Política en Materia de Migración Legal - 68, 417

→ Población

Planteamiento Global sobre la Migración - 417

Principio de la preferencia - 335

Programa de La Haya - 416, 417

Programa Temático de Cooperación con Terceros Países sobre los Aspectos de Desarrollo de la Migración y el Asilo - 417

→ Asociaciones para la movilidad

Tampere, Consejo Europeo - 416

Trabajadores A8 - 415, 416

Tratado de Roma 1957 - 414

Tratados de adhesión - 415

Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas - 151

UE-15 - 100, 346, 415, 468, 515

UE-25 - 61, 513, 515, 525

**Ucrania** - 67, 100, 124, 234, 276, 277, 310, 360, 385, 431, 516, 518-521

UNCTAD - Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo - 28, 29, 32

UNESCO - Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura - 122, 129, 141, 283, 408, 523

Centro para la Investigación e Innovación en la Enseñanza (CERI) - 121

→ Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE)

UNFPA - Fondo de Población de las Naciones Unidas - 250

UNITAR - Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones - 420

UNODC - Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - 232, 238

Urbanización - 44, 205-208, 217, 453

**Uruguay** - 157, 219, 244, 477, 480

**Uzbekistán** - 309, 518, 519, 521

## V

**Venezuela** - 147, 243, 245, 480-483

Viajes con fines de negocios - 145, 146, 158, 162, 164, 166, 421, 422

Viajes de estudio - 277

**Viet Nam** - 5, 63, 95, 131, 135, 159, 191, 198, 201, 204, 205, 212, 214, 215, 218, 219, 222, 241, 317, 420, 422, 485, 500, 501, 507, 594

VIH/SIDA - 12, 167, 216, 217, 309, 349, 487, 488, 493

Iniciativa Mesoamericana para Prevenir la Expansión del VIH-SIDA (IMPSIDA) 488

Migración irregular - 486, 487, 488

OPS → Salud y migración

Violencia contra, definición - 559

Visado

Armonización - 159

Definición - 559

Estudiante - 136, 231, 541

Exención de visado - 153, 154, 159, 162, 520, 521

Facilitación (acuerdo) - 356, 360, 419, 20, 431

→ AGCS

Schengen - 155

Solicitud de - 136, 305

Tránsito - 355



Viajes sin visado - 153, 307, 412, 415  
 Visados de tránsito en los aeropuertos - 355  
 Visitante - 13, 15, 90, 94, 96, 146, 148, 149, 151-154, 160-167, 169, 421, 438, 447, 505, 555, 559  
     → Visitante por negocios - 149, 152, 160-162, 421, 438, 447  
 Visitantes con fines de negocios - 149, 152, 160-162, 421, 438, 447  
**X-Y-Z**  
 Xenofobia - 10, 39, 258, 301, 330, 341,  
     Definición - 559  
     Lucha contra - 10, 258, 330  
**Yemen** - 251, 318, 529  
**Zambia** - 89, 140, 165, 219, 373, 466-467  
**Zimbabwe** - 89, 126, 155, 165, 207, 209, 219, 246, 461-464, 466-467, 471  
 Zonas de elaboración para la exportación - 29, 31, 33, 380  
*Maquiladoras (Mexico)* - 354

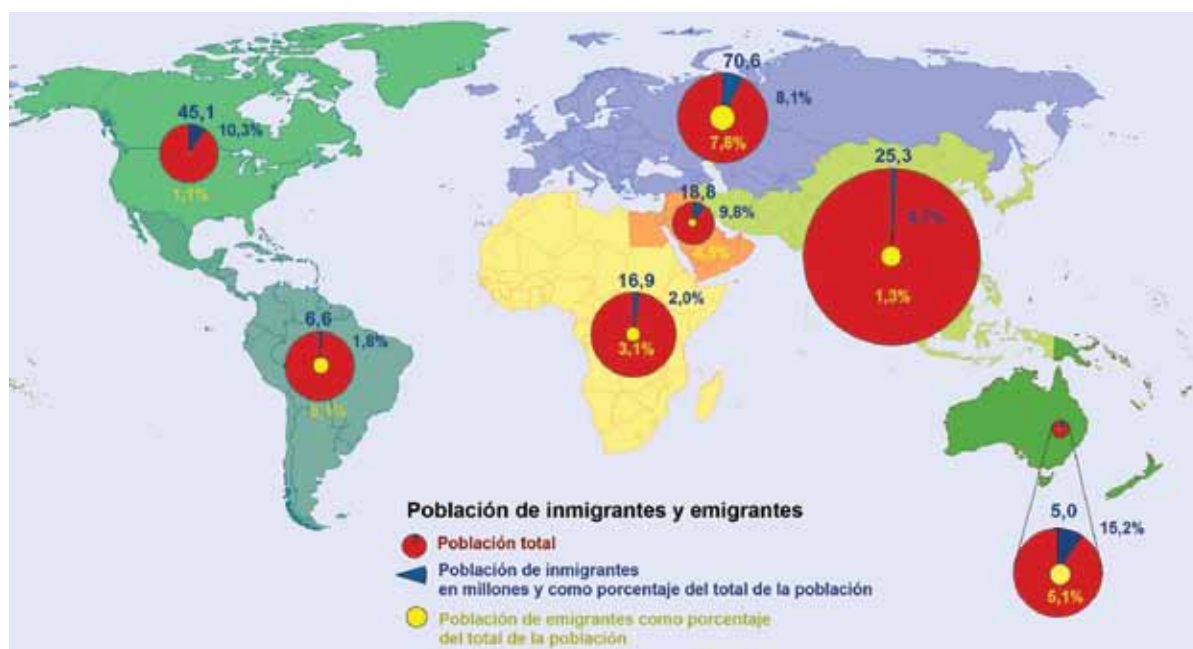


## MAPAS

MAPA 1	Población Total de Inmigrantes y Emigrantes por Regiones	583
MAPA 2	Estudiantes Extranjeros en el Sector de la Educación Superior en Países Seleccionados, 2004	584
MAPA 3	Desplazados Internos, 2007	586
MAPA 4	Refugiados en el Mundo por Región de Origen y Región de Asilo, 2006	587
MAPA 5	Porcentaje de Mujeres Migrantes por Regiones, 1975, 1990, 2005	588
MAPA 6	Cambios en la Población en la UE-27, el EEE y Suiza, 2005	589
MAPA 7a	Principales Programas de Regularización y de Amnistía en las Américas y Europa	590
MAPA 7b	Principales Programas de Regularización y de Amnistía en Asia y Oceanía	591
MAPA 8	Remesas y Ayuda Exterior por Regiones, 2006	593
MAPA 9	Remesas a Países Seleccionados de África y del Oriente Medio, 2006	594
MAPA 10	Remesas a Países Seleccionados de América Latina y el Caribe, 2006	595
MAPA 11	Remesas a Países Seleccionados de Asia y Oceanía, 2006	596
MAPA 12	Remesas a Países en Transición de Europa y Asia Central, 2006	597
MAPA 13	Migrantes Altamente Calificados por País de Destino, 2000	598
MAPA 14	Migrantes Altamente Calificados por Región de Origen, 2000	599



### MAPA 1: Población Total de Inmigrantes y Emigrantes por Regiones\*



Sources: División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas, *Tendencias en el Contingente Total de Migrantes: Revisión de 2005*, Nueva York, <http://esa.un.org/migración>; Universidad de Sussex, Reino Unido, *Global Migrant Origin Database*, Dataset 4, actualización de marzo de 2007, [http://www.migrationdrc.org/research/typesofmigration/global\\_migrant\\_origin\\_database.html](http://www.migrationdrc.org/research/typesofmigration/global_migrant_origin_database.html).

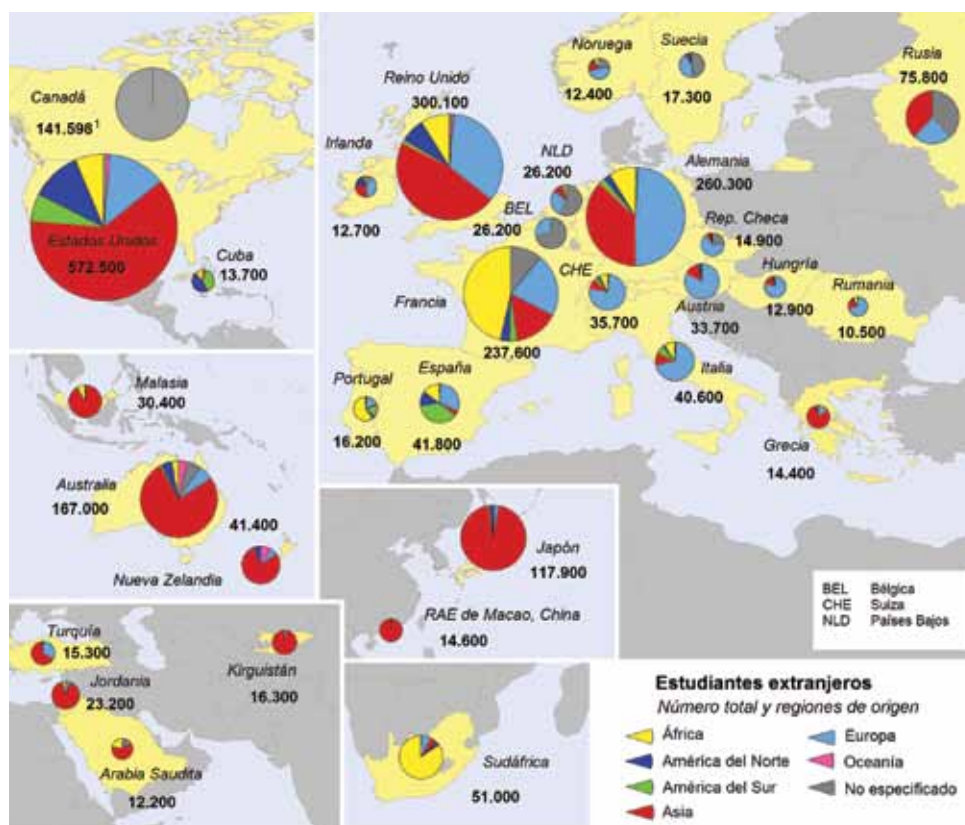
En 2005, Europa (incluidos los países de Asia Central, como se explica en la página 495) tenía la mayor población de inmigrantes de todas las regiones del mundo, más de 70,5 millones, seguida de América del Norte con poco más de 45,1 millones de inmigrantes y Asia con casi 25,3 millones. Entre esas tres regiones, América del Norte (incluido México) tenía el mayor porcentaje de inmigrantes en la población, el 10,3 por ciento, y Asia el más bajo, con sólo el 0,7 por ciento. De todas las regiones, Oceanía, con cinco millones de inmigrantes, tenía el mayor porcentaje, equivalente al 15,2 por ciento del total de la población de la región.

Con respecto al número de emigrantes como porcentaje del total de la población por regiones en 2000, Europa (incluidos los países de Asia central) tiene el mayor porcentaje, con el 7,8 por ciento, seguida de Oceanía y América Latina y el Caribe (incluido México\*\*), cada una con el 5,1 por ciento.

**Note:** Estas estadísticas a escala mundial sobre la inmigración en 2005 y la emigración en 2000 indican las mismas constelaciones regionales que se han utilizado en las secciones sobre la Situación por Regiones, que difieren del desglose por regiones utilizado en los Mapas 5 y 8, que se ajusta a las distribuciones regionales de las fuentes utilizadas.

\* La *Global Migrant Origin Database* de la que provienen los datos sobre el contingente de emigración que figuran en el mapa es una matriz bilateral del contingente de migrantes que se elaboró utilizando los censos de población de 2000. Para una explicación detallada de los métodos y las limitaciones de la elaboración de la base de datos, véase: Parsons, C.R., R. Skeldon, T.L. Walmsley y L.A. Winters, 2007, "Quantifying International Migration: A Database of Bilateral Migrant Stocks", World Bank Policy Research Working Paper 4165, marzo, Banco Mundial, Washington, D.C., [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2007/03/06/000016406\\_20070306151900/Rendered/PDF/wps4165.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2007/03/06/000016406_20070306151900/Rendered/PDF/wps4165.pdf)

\*\* Las cifras correspondientes a 2005 con respecto al número de migrantes de América Latina y el Caribe incluyen el número de migrantes de México, que representa alrededor de la mitad de los ciudadanos de América Latina y el Caribe que viven fuera de su país de origen. La importancia de incluir a México como parte de la migración de América Latina es que, en términos de las características de los migrantes (razones de la migración, condiciones de la migración, condiciones de vida en los países de destino, etc.), los migrantes mexicanos son más semejantes a los ciudadanos de América Latina y el Caribe que viven fuera de sus países de origen que a los ciudadanos de los Estados Unidos y del Canadá que viven fuera de sus países de origen.

**MAPA 2: Estudiantes Extranjeros en el Sector de la Educación Superior en Países Seleccionados, 2004\*****Nota:**

El tamaño de cada gráfico circular de este mapa es proporcional al número total de estudiantes extranjeros en el país de que se trate, mientras que el tamaño y los colores destacan la importancia de las distintas regiones de origen en términos numéricos. Los datos relativos al Canadá, tomados de las estadísticas del Departamento de Ciudadanía e Inmigración del Canadá, no permitieron efectuar un desglose por regiones, aunque sí se indican los diez principales lugares de origen, a saber (por orden de magnitud): China, Corea del Sur, los Estados Unidos, el Japón, Francia, la India, Taiwán, Provincia de China, la Región Administrativa Especial de Hong Kong, México, Alemania y el Reino Unido.

**Fuentes:** UNESCO, *Global Education Digest 2006: Comparing Education Statistics Across the World*, París. Para el Canadá: Departamento de Ciudadanía e Inmigración, *Contingentes de Estudiantes Extranjeros, 2004*, <http://www.cic.gc.ca/english/resources/statistics/facts2006/temporary/10.asp>.

El Mapa 2 indica la distribución a escala mundial de los estudiantes internacionales en la educación terciaria por región de origen. Los datos que figuran en este mapa se refieren principalmente al año lectivo 2004 y sólo se ha seleccionado a los países con más de 10.000 estudiantes en cada región.

Los Estados Unidos y el Reino Unido tenían el mayor número de estudiantes extranjeros en 2004,

con 572.500 y 300.100 personas, respectivamente. Seguían a continuación Alemania, Francia, Australia, el Canadá y el Japón con totales que fluctuaban entre aproximadamente 260.300 (Alemania) y 100.000 estudiantes (Japón). Aunque la cifra correspondiente a los Estados Unidos es más del doble de la que corresponde a Francia y Alemania, y casi el doble de la que corresponde al Reino Unido, Europa, tomada en su conjunto, es la región que

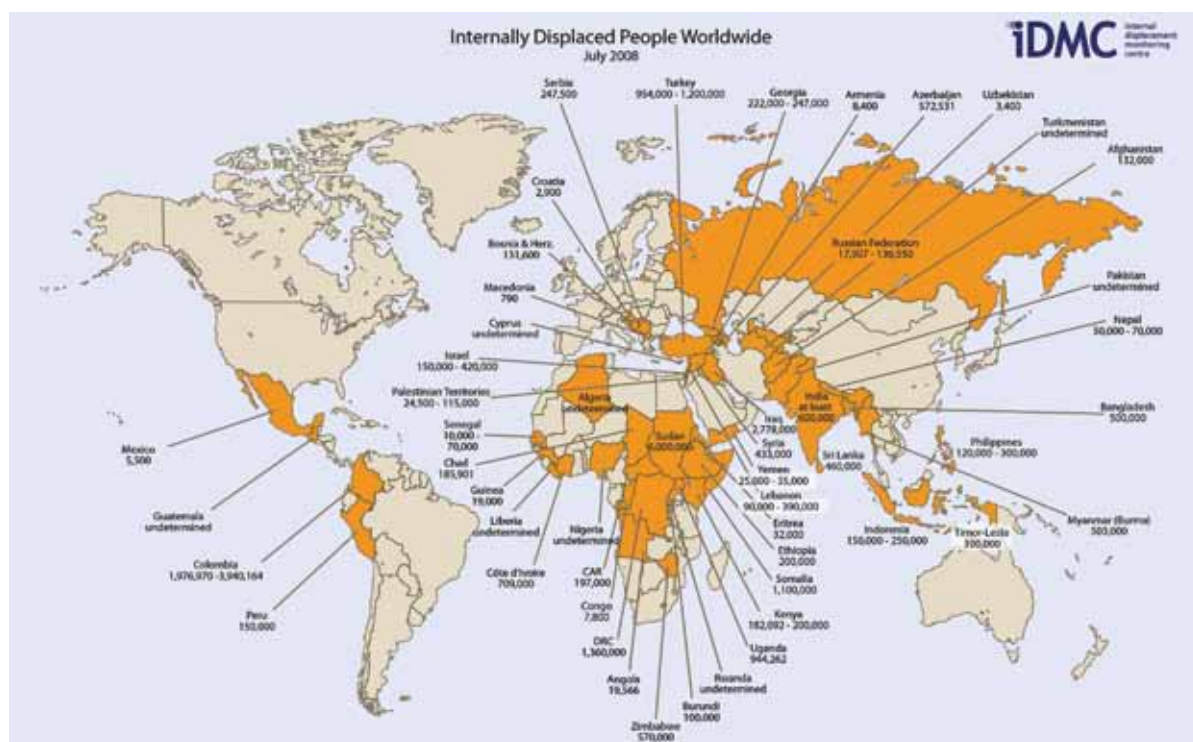
mayor número de estudiantes extranjeros recibe. La mayoría de ellos provienen de la propia Europa y son estudiantes de la Unión Europea (UE) para quienes resulta más conveniente y económico estudiar en otro Estado miembro de la UE. La mitad, o más de la mitad, de los estudiantes extranjeros en Alemania, Austria, Hungría, Italia, Noruega, Rumania, Suecia y Suiza son de la UE. Por otro lado, casi la mitad de los estudiantes extranjeros en Francia y más de la mitad en Portugal provienen de África, y esos dos países son, a escala mundial, los que mayor número de estudiantes africanos reciben después de Sudáfrica, mientras que en el Reino Unido y Grecia la mayoría de los estudiantes internacionales provienen de Asia. España es el país que tiene el mayor porcentaje de estudiantes extranjeros de América del Sur (37%).

A escala mundial, el mayor número de jóvenes que se marchan al extranjero para seguir estudios superiores son asiáticos. En Asia, más del 90 por ciento de los estudiantes extranjeros en el Japón y en la Región Administrativa Especial de Macao son de la propia región, mientras que en Malasia representan el 89 por ciento. En Australia y Nueva Zelanda, los asiáticos representan alrededor del 77 por ciento del total de estudiantes en el extranjero. Los estudiantes de Asia también son la mayoría en Arabia Saudita y Jordania. Con un total de 12.200 y 23.200 estudiantes extranjeros, respectivamente, esos dos países son los principales polos de atracción en el Oriente Medio.

Por último, con un total de 51.000 estudiantes internacionales, Sudáfrica es el principal país de destino de los estudiantes extranjeros en África, y la mayoría (43.176) proviene de países del continente.



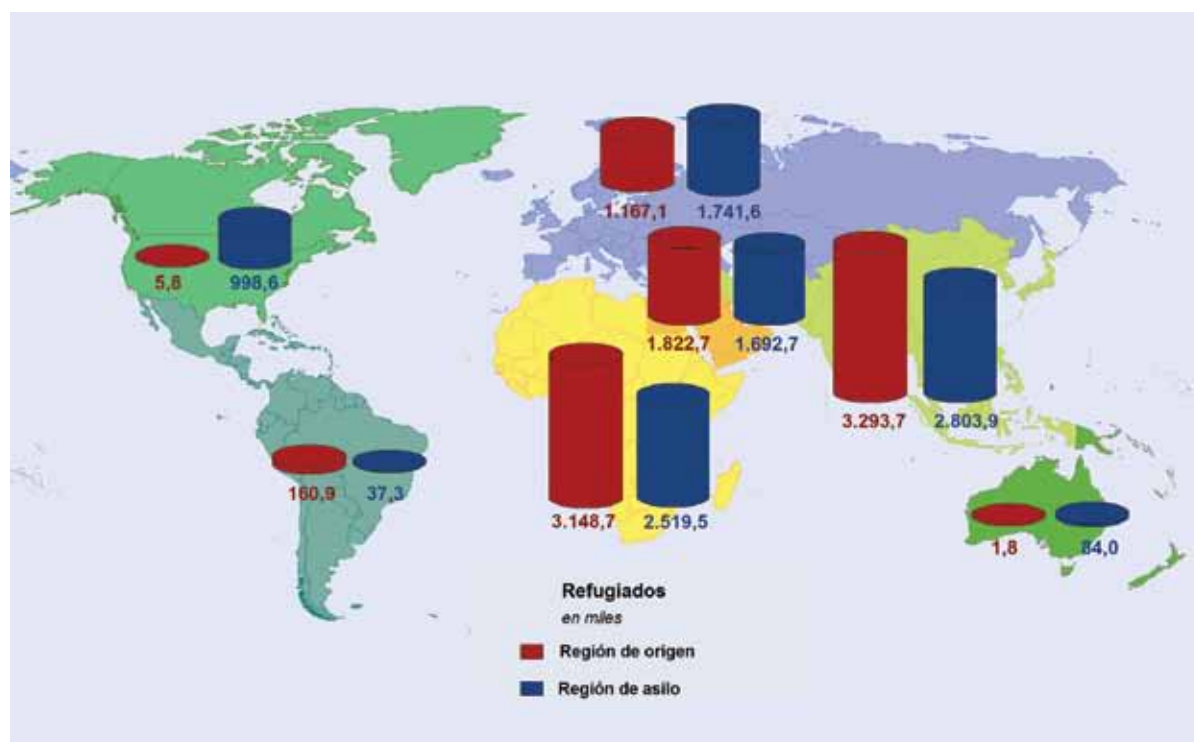
### MAPA 3: Desplazados Internos, 2007



**Fuente:** Proyecto sobre los desplazados internos a escala mundial, Consejo Noruego para los Refugiados, Ginebra. Versiones actualizadas del mapa pueden consultarse en el siguiente sitio Web: <http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/httpWorldMap?ReadForm&count=1000>.

En los últimos años, el número estimado a escala mundial de las personas desplazadas internas ha aumentado a 26 millones, la cifra más elevada desde comienzos del decenio de 1990. Aunque por lo menos 52 países de todo el mundo fueron afectados por el desplazamiento interno en 2007, casi la mitad de las personas desplazadas por conflictos se encontraban en África (12,7 millones), distribuidas en 20 países.

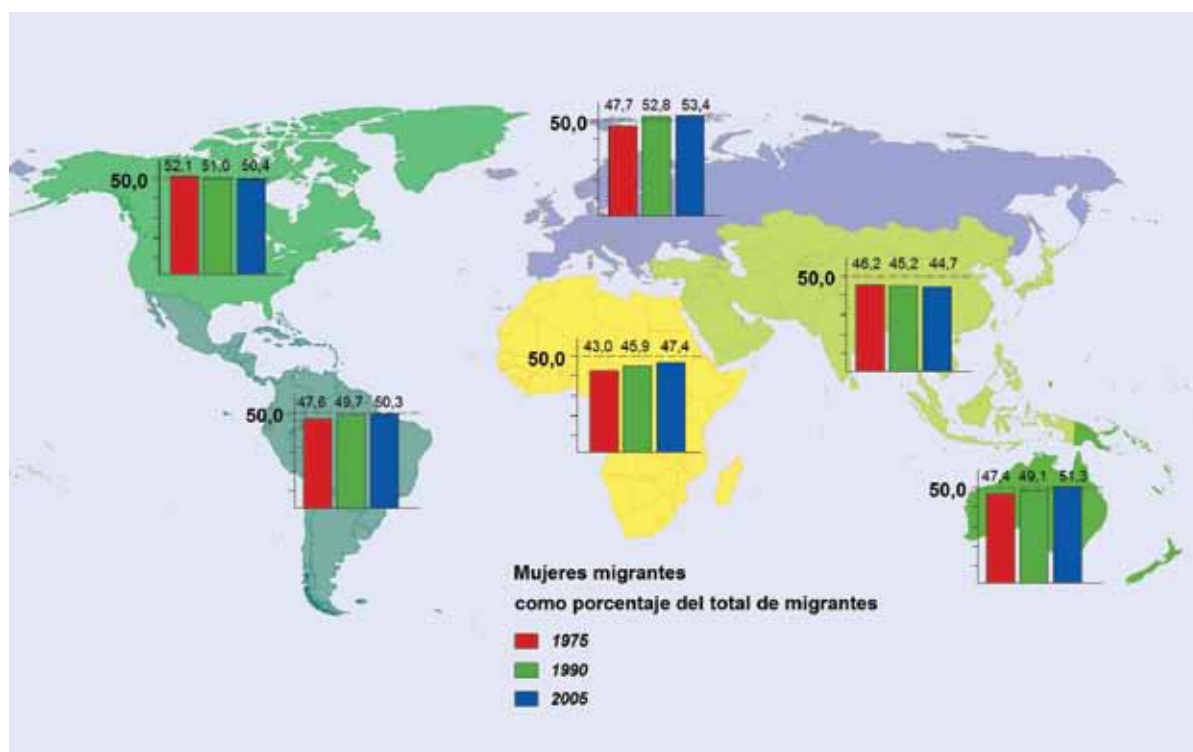
Si se examinan los países a título individual, son tres en particular los que tiene el mayor contingente de poblaciones de desplazados: Colombia, el Iraq y el Sudán. Juntos, esos países tienen casi el 50 por ciento de los desplazados internos en todo el mundo. La región con el mayor aumento relativo de la población de desplazados en 2007 fue el Oriente Medio, con un aumento de alrededor del 30 por ciento.

**MAPA 4: Refugiados en el Mundo por Región de Origen y Región de Asilo, 2006**

**Fuente:** ACNUR, Anuario Estadístico, 2007, Ginebra, <http://www.unhcr.org/statistics.html>. Los datos son de carácter provisional y están sujetos a modificaciones.

Como complemento del Mapa 3 sobre los desplazados internos, el Mapa 4 indica que la mayoría de los refugiados del mundo permanecen en la misma región tras huir de sus países. La mayoría de los refugiados se encuentran en los países en desarrollo. En consecuencia, África y Asia, aunque son fuente

de un considerable número de refugiados en otros continentes, también acogen grandes poblaciones de refugiados, con más de 2,5 millones cada una en 2006. América del Norte y Europa son los más importantes destinos netos de refugiados.

**MAPA 5: Porcentaje de Mujeres Migrantes por Regiones, 1975, 1990, 2005**

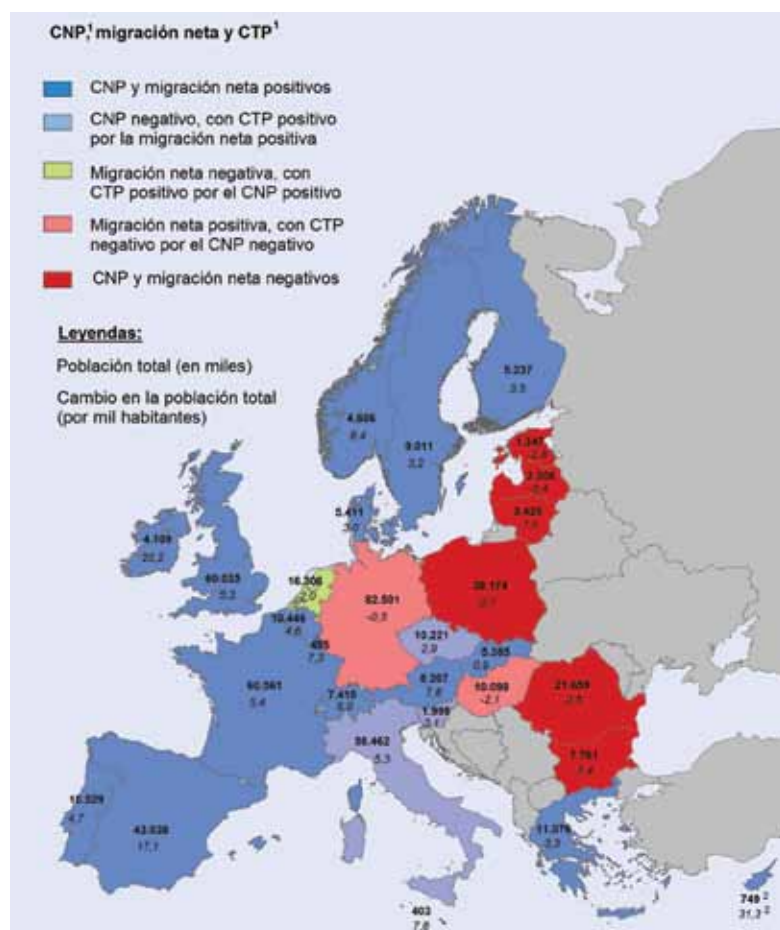
**Fuente:** División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas. *Tendencias del Contingente Total de Migrantes: Revisión de 2005*, Nueva York, <http://esa.un.org/migración>.

El Mapa 5 indica el porcentaje de mujeres migrantes residentes en distintas regiones del mundo de 1975 a 2005. Ese porcentaje aumentó a escala mundial en más del 2 por ciento, pasando del 47,4 al 49,6 por ciento, registrándose el mayor aumento en Europa y la Federación de Rusia, con una subida del seis por ciento, aproximadamente. Asia y América del Norte fueron las únicas dos regiones en las que el

porcentaje de mujeres migrantes se redujo durante ese período, bajando del 46,2 al 44,7 y del 52,1 al 50,4 por ciento, respectivamente.

En todas las regiones el porcentaje de mujeres migrantes es superior al 50 por ciento, exceptuadas África y Asia (incluido el Oriente Medio).

## MAPA 6: Cambios en la Población en la UE-27, el EEE y Suiza, 2005



### Notas:

<sup>1</sup> CNP indica "cambio natural de la población"; CTP indica "cambio total de la población"

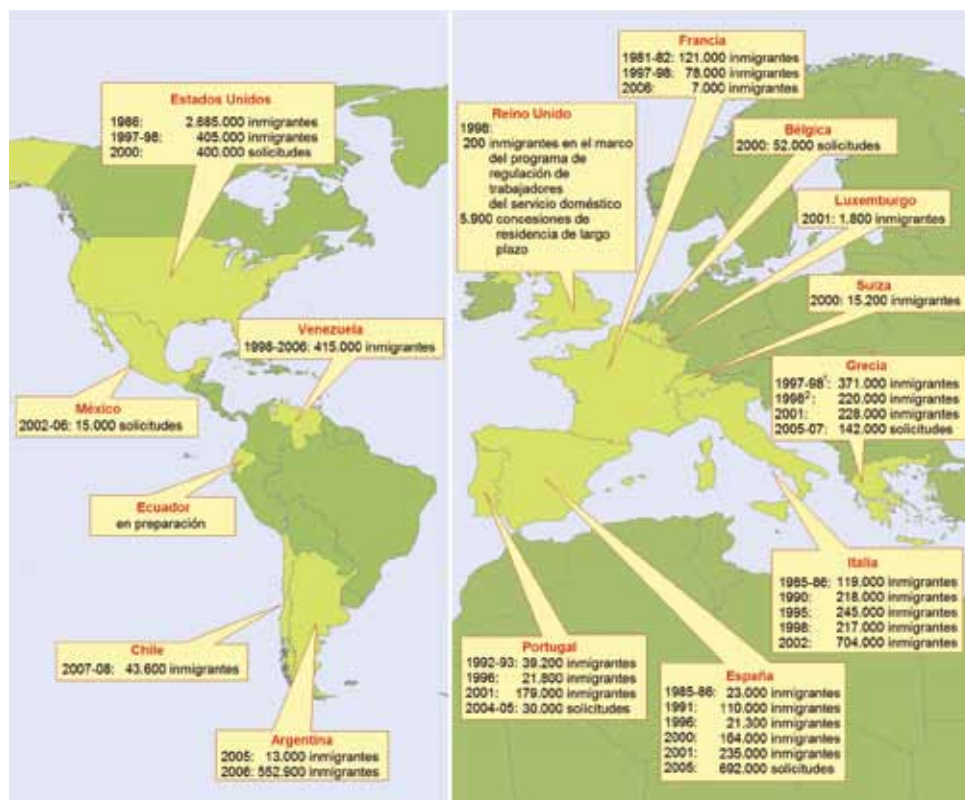
<sup>2</sup> Las cifras se refieren a la zona bajo el control efectivo del Gobierno de la República de Chipre.

**Fuente:** Münz, R. 2006, "Europe: Population and Migration in 2005", Migration Information Source, junio, Migration Policy Institute (MPI), Washington, D.C., <http://www.migracióninformation.org/feature/display.cfm?ID=402>.

El Mapa 6 presenta los indicadores demográficos de los Estados miembros de la UE-27, los países del Espacio Económico Europeo (EEE) y Suiza en 2005. El mapa permite apreciar que tanto el cambio natural de la población (nacimientos menos fallecimientos) como la migración neta fueron positivos en 15 de los países analizados en 2005. En tres de los países examinados (Eslovenia, Italia y la República Checa), el cambio natural de la población fue igual a cero o negativo, pero el cambio total fue positivo a través de la migración neta. En los Países Bajos, el cambio

total de la población se mantuvo positivo sobre la base de un cambio natural positivo de la población, a pesar de una migración neta negativa. En los casos de Alemania y Hungría, el cambio natural fuertemente negativo de la población mantuvo negativo el cambio total de la población, pese a la migración neta claramente positiva. Por último, con respecto a Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, Polonia y Rumania, tanto el cambio natural de la población como de la migración neta fueron negativos ese año.

## MAPA 7a: Principales Programas de Regularización y de Amnistía en las Américas y Europa



### Notes:

<sup>1 y 2</sup> En 1997-1998, 371.000 inmigrantes en Grecia obtuvieron una “tarjeta blanca”. De ellos, 220.000 obtuvieron la “tarjeta verde” en 1998. La “tarjeta blanca” otorga residencia durante seis meses y es un requisito previo para obtener la “tarjeta verde”, con la que se recibe un permiso de residencia de uno a cinco años.

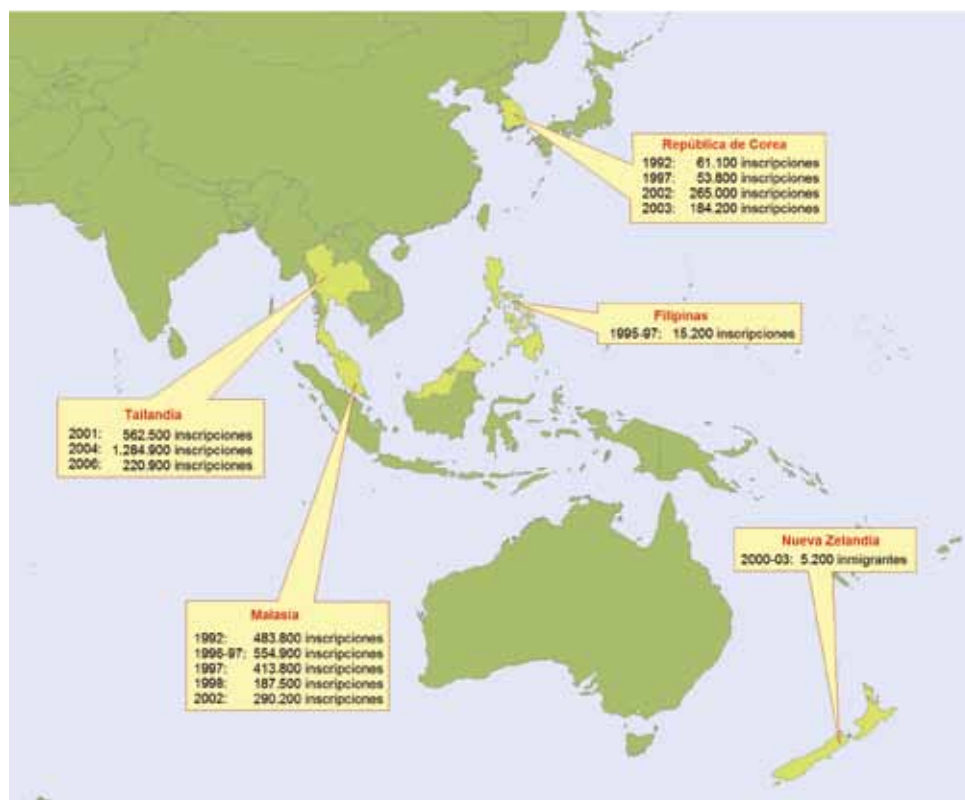
**Fuentes de los Mapas 7a y 7b:** OCDE 2004, *Trends in International Migration*, SOPEMI 2003, París; OCDE 2007, *International Migration Outlook*, SOPEMI 2007, París; Gobierno de Nueva Zelanda; Gobierno de Portugal; Tailandia, Ministerios de Trabajo y del Interior; Filipinas, Ministerio de Trabajo; República de Corea, Ministerio de Justicia; Gobierno de Malasia; Levinson, A. 2005, *The Regularization of Unauthorized Migrants: Literature Survey and Country Case Studies*, Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS), Universidad de Oxford, <http://www.compas.ox.ac.uk/publications/papers/Regularisation%20Report.pdf>.

La obtención de estimaciones precisas del número de migrantes en situación irregular o indocumentados en un país es problemática y susceptible a un considerable margen de error. Las estimaciones que se citan en los Mapas 7a y 7b provienen de una serie de fuentes. Aunque es difícil dar estimaciones con plena confianza, es posible, por lo menos, determinar los distintos indicadores utilizados para calcular esas estimaciones (Levinson, 2005).

Un indicador útil es el número de personas participantes en los programas de regularización o amnistía, que permiten a los migrantes en situación irregular adquirir un estatuto legítimo. No todos los migrantes en situación irregular pueden beneficiarse de esas medidas, ya que la regularización generalmente depende del número de años que la persona ha vivido en un país, o que haya estado



### MAPA 7b: Principales Programas de Regularización y de Amnistía en Asia y Oceanía



trabajando. Por lo tanto, las cifras que figuran en los Mapas 7a y 7b sólo pueden ser indicativas del número de migrantes en situación irregular residentes en un país en un determinado momento. Otros factores que limitan la participación en esos programas son el que los empleadores puedan no estar dispuestos a revelar su utilización de la mano de obra no autorizada, o que prefieran mantener a los trabajadores en situación irregular para así pagarles salarios más bajos. Además, la regularización no suele ofrecer el estatuto de residente permanente. Muchos de esos migrantes vuelven a caer en situación irregular, debido a la inseguridad o a la corta duración del estatuto que ofrecen ciertos programas y a los onerosos procedimientos administrativos que entraña la renovación de su situación legal (OCDE, 2004).

Sean cuales fueren las ventajas de la regularización en las diferentes regiones del mundo, el proceso en sí mismo permite que los desplazamientos de trabajadores no autorizados o la permanencia más allá de los plazos autorizados se registren en las estadísticas de inmigración, por lo que es posible tener una idea de la escala de esos desplazamientos (OCDE, 2007).

#### Grado de Comparación de los Datos

Es importante señalar que las cifras sobre programas de regularización publicadas por los gobiernos pueden referirse ya sea al número de solicitudes, o al número de personas aceptadas. Cada país tiene su propio sistema de recopilación de datos. Por ejemplo, las

cifras correspondientes a Bélgica y Suiza para 2000 se refieren al número de solicitudes recibidas y a las personas a cargo que allí se mencionan, e incluyen a los solicitantes de asilo. Los países de la costa septentrional del Mediterráneo (España, Francia, Grecia, Italia y Portugal) han aplicado programas sucesivos de regularización, dirigidos principalmente a los trabajadores migrantes indocumentados.

La mayoría de los solicitantes del estatuto de regularización en España son de América Latina; en Portugal son del Brasil; en Bélgica de la República Democrática del Congo; y en Francia la mayoría de esos solicitantes son de la región del Magreb. Muchos de los migrantes en situación irregular en Europa también provienen de Europa Central y Oriental y de China. En muchos países, China figura entre los cinco principales países de origen. En el más reciente programa de regularización llevado a cabo en Italia en 2002, la mayoría de los solicitantes eran de Rumania y Ucrania (OCDE, 2004).

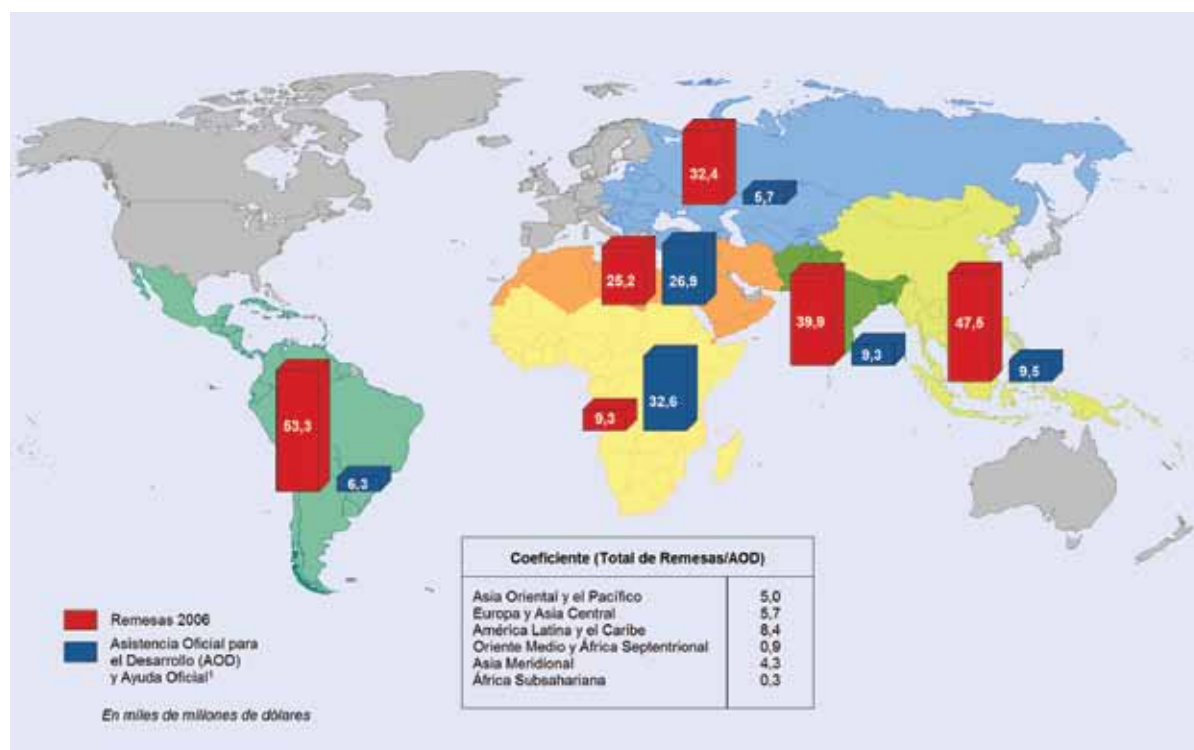
Con respecto a las Américas, las cifras para 1997-1998 correspondientes a los Estados Unidos tienen en cuenta el número de personas a las que se otorgaron permisos de residencia, lo que excluye a las personas a cargo, mientras que las cifras de 2000 sólo indican el número de solicitudes recibidas. Los programas de regularización de los Estados Unidos se han destinado principalmente a los trabajadores agrícolas (1986), nicaragüenses y cubanos (1997-1998) y a los migrantes en situación irregular en general (2000). Los países latinoamericanos

también aplican programas de regularización (véase el Recuadro 8.3). En la Argentina, el Programa Nacional de Regularización de Migrantes "*Patria Grande*", en su primera etapa (2005) concedió la residencia a migrantes que no eran ciudadanos de países pertenecientes al Mercado Común del Sur (MERCOSUR), y en 2006 facilitó la regularización de migrantes de la región del MERCOSUR y países asociados. México ha estado aplicando un importante programa de regularización, que benefició a 15.000 migrantes en el período 2002-2006, la mayoría de países de América Central. En Venezuela, por conducto de la "Misión Identidad", se entregaron documentos a migrantes que habían estado viviendo en el país durante muchos años y que no poseían tarjetas de identidad. Por último, el Ecuador está aplicando un programa de regularización en favor de los migrantes indocumentados de los países vecinos de Colombia y el Perú.

Los períodos de rápido crecimiento económico en muchos países de Asia y Oceanía han dado como resultado una sustancial entrada de trabajadores migrantes, no todos los cuales recibieron de inmediato los documentos necesarios para residencia y trabajo. En consecuencia, algunos países de destino de esa región han ofrecido reiteradamente la posibilidad de que los trabajadores migrantes indocumentados se inscriban y obtengan documento válidos. En el caso del programa de regularización de Nueva Zelanda, llevado a cabo en 2000-2003, se determinó la presencia de 5.200 personas en situación irregular.



## MAPA 8: Remesas y Ayuda Exterior por Regiones, 2006



**Note:**

<sup>1</sup> La ayuda exterior incluye la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) y la ayuda oficial.

**Fuentes:** Estimaciones del Banco Mundial basadas en el Anuario de Estadísticas de Balanza de Pagos, 2007, del Fondo Monetario Internacional; Indicadores del desarrollo mundial 2007, Banco Mundial, Washington, D.C.

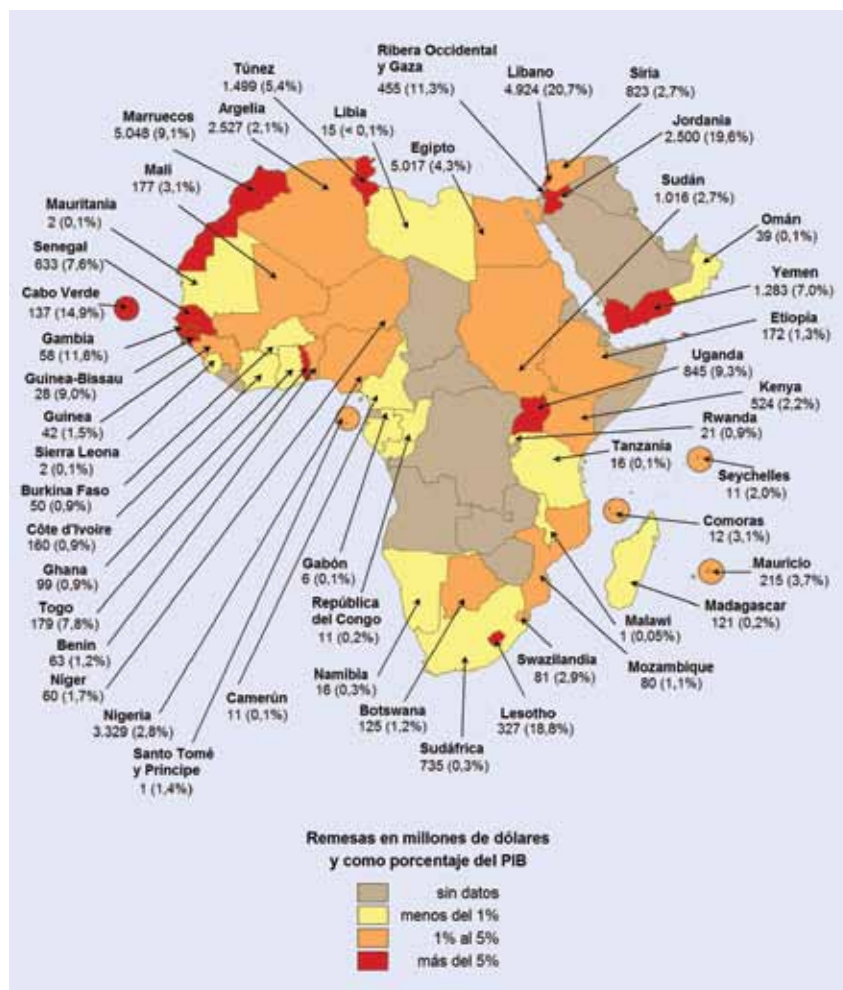
En 2006, las remesas oficiales ascendieron a 281.000 millones de dólares. De esa cantidad, 207.000 millones de dólares se enviaron a los países en desarrollo. En 2005, la ayuda exterior (Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) y ayuda oficial) fue inferior a la mitad de esa cuantía (90.400 millones de dólares), lo que subraya la importancia de las remesas como fuente de ingresos para los países en desarrollo.

La importancia económica de las remesas de los migrantes varía en todo el mundo. Las remesas que reciben algunos países y regiones en desarrollo son considerablemente superiores a la ayuda exterior, mientras que en otras regiones la ayuda exterior desempeña una función más importante en el sector del desarrollo. En la región de América Latina y el Caribe, las remesas fueron 8,4 veces mayores que la ayuda exterior recibida en 2005. El Oriente Medio y

África fueron las únicas dos regiones en las que la ayuda exterior superó a las remesas en 2005-2006. Al igual que en años anteriores (véase *Las Migraciones en el Mundo en 2005*), el África Subsahariana recibió la menor cantidad nominal de remesas, pero la región recibió el mayor porcentaje de ayuda exterior (32,6%). El total de remesas representó sólo 0,4 veces el monto del total de la ayuda exterior.

**Nota:** Los Mapas 8 a 12 se elaboraron sobre la base de las cifras de las remesas en 2006 proporcionadas por el Banco Mundial. En julio de 2008, el Banco Mundial publicó nuevas cifras sobre las tendencias de las remesas, de modo que en la Situación por Regiones se incluyen esos datos, pero las tendencias que se indican en esos mapas siguen siendo básicamente las mismas.

## MAPA 9: Remesas a Países de África y del Oriente Medio, 2006



**Fuente:** Estimaciones del Banco Mundial basadas en el Anuario de Estadísticas de Balanza de Pagos, 2007, del Fondo Monetario Internacional.

El total de las remesas enviadas en 2006 al África por los migrantes (incluidos todos los países del Magreb, sin Egipto) ascendió a 18.300 millones de dólares, mientras que en el Oriente Medio en 2006 fue de 16.000 millones de dólares. Con 5.000 millones de dólares, Egipto recibió la mayor cantidad de remesas en el Oriente Medio, seguido del Líbano con 4.900 millones de dólares. Sin embargo, como porcentaje del PIB, las remesas recibidas por Egipto representaron sólo el 4,3 por ciento, mientras que en el Líbano y Jordania correspondieron a casi el 21 y el 19,6 por ciento del PIB, respectivamente. En África Septentrional, Marruecos fue el mayor beneficiario

de remesas en 2006, recibiendo 5.050 millones de dólares, lo que equivale al 9 por ciento del PIB del país. El África Subsahariana sigue siendo la subregión africana que recibe el monto más bajo de remesas en términos absolutos. Con 3.300 millones de dólares, Nigeria es el único país de esa subregión en el que las remesas son superiores a 1.000 millones de dólares. En comparación con el PIB anual en 2006, las remesas fueron mayores en los países más pequeños, con Lesotho a la cabeza (equivalente a alrededor del 19 por ciento del PIB), seguido de Cabo Verde (alrededor del 15 por ciento) y Gambia (12%).

MAPA 10: Remesas a Países Seleccionados de América Latina y el Caribe, 2006

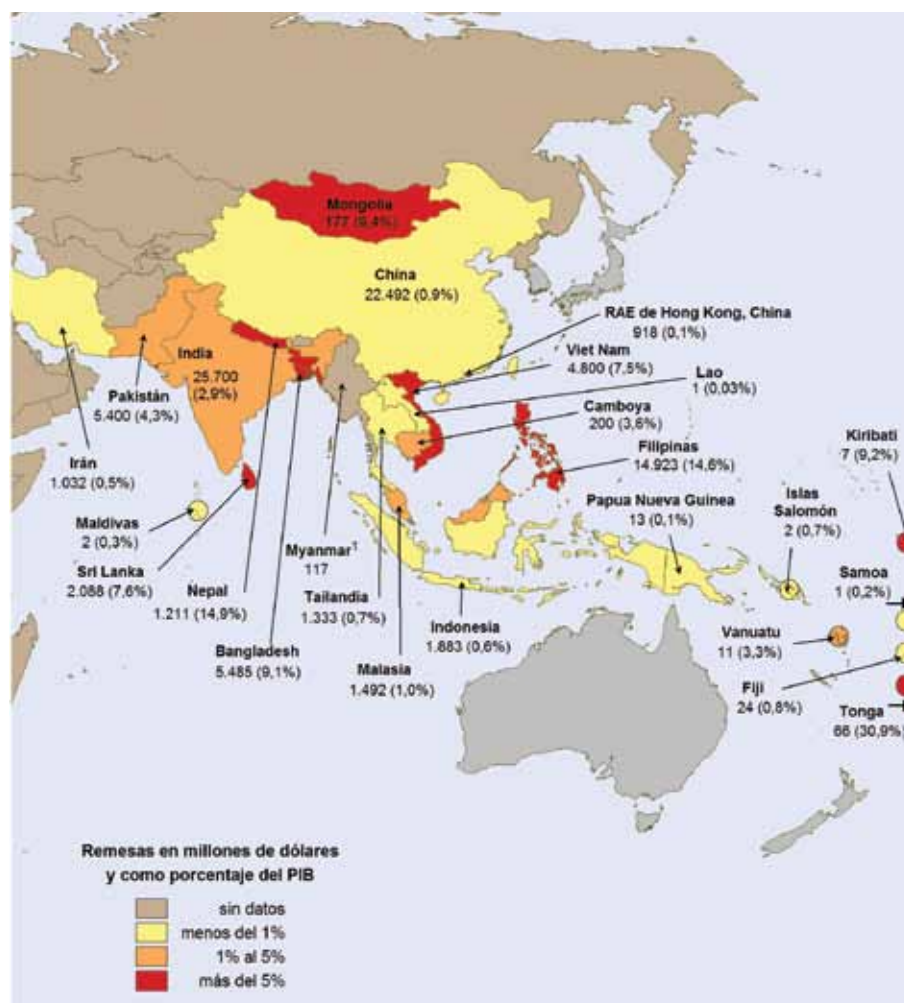


Fuente: Estimaciones del Banco Mundial basadas en el Anuario de Estadísticas de Balanza de Pagos, 2007, del Fondo Monetario Internacional.

El total de las remesas de los migrantes a la región de América Latina y el Caribe en 2006 ascendió a 53.500 millones de dólares, de los cuales más del 46 por ciento se recibió en México, el segundo beneficiario del mundo de transferencias de remesas de los migrantes después de la India. El monto anual oficialmente registrado en México, de 24.700 millones de dólares, representó el tres por ciento

de su PIB en 2006. Otros importantes receptores de remesas en la región fueron Colombia (3.900 millones de dólares), Guatemala (3.600 millones de dólares) y el Brasil (3.500 millones de dólares). Las remesas constituyeron el mayor porcentaje del PIB en El Salvador, Haití, Honduras y Guyana, donde la participación de las remesas como porcentaje del PIB fluctuó entre el 18 y el 22 por ciento.

### MAPA 11: Remesas a Países Seleccionados de Asia y Oceanía, 2006



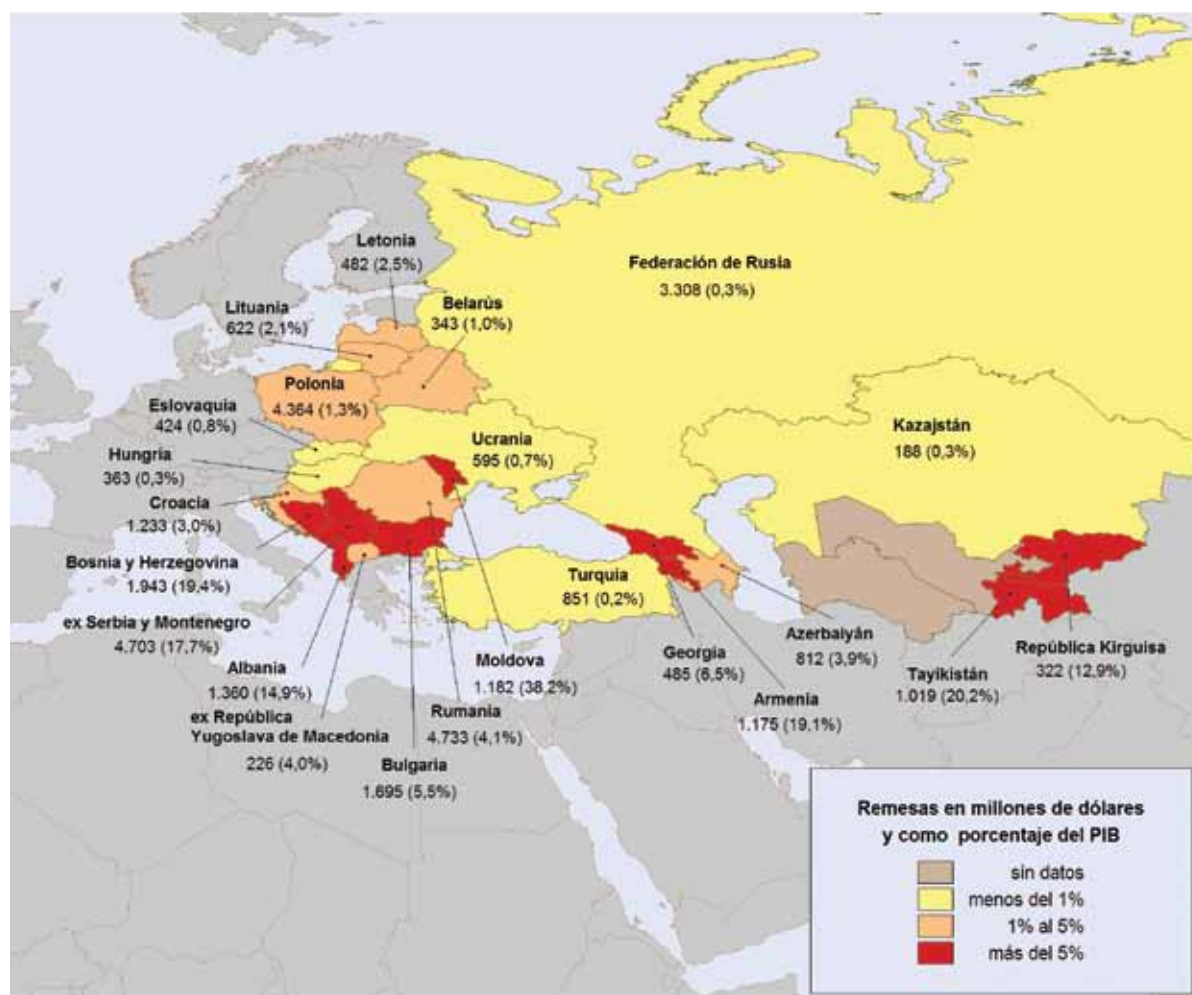
**Fuente:** Estimaciones del Banco Mundial basadas en el Anuario de Estadísticas de Balanza de Pagos, 2007, del Fondo Monetario Internacional.

En 2006, la región de Asia y el Pacífico recibió un total de 91.000 millones de dólares por concepto de remesas de los migrantes, con Asia Centromeridional en primer lugar, con un total de 41.000 millones de dólares, y Asia Oriental y Asia Sudoriental recibieron, cada una, un total de 25.000 millones de dólares. La India ha sido siempre uno de los países con el mayor volumen de entrada de remesas, y en 2006, ocupó el primer lugar en Asia y en el mundo en general, con 25.700 millones de dólares (aproximadamente el 3 por ciento de su PIB). Con 22.500 millones de dólares EE.UU., China fue el segundo mayor receptor

de remesas en Asia en términos absolutos, pero como porcentaje del PIB las remesas constituyen menos del uno por ciento. Filipinas, por otro lado, fue no solamente uno de los mayores receptores de remesas (14.900 millones de dólares) en términos absolutos, sino también como porcentaje del PIB (14,6%), siendo sobrepasada en la región únicamente por Nepal (con 1.200 millones de dólares, equivalentes al 14,9 por ciento de su PIB). Las remesas representan más del 5 por ciento del PIB en Bangladesh, Sri Lanka y Viet Nam.



MAPA 12: Remesas a Países en Transición de Europa y Asia Central, 2006

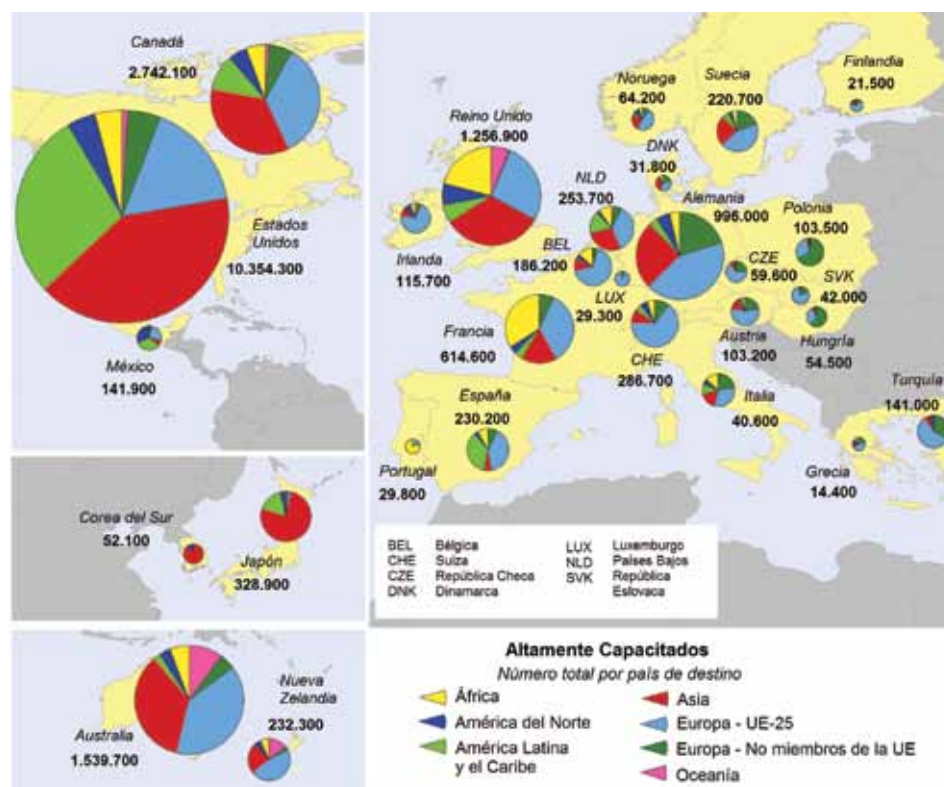


**Fuente:** Estimaciones del Banco Mundial basadas en el Anuario de Estadísticas de Balanza de Pagos, 2007, del Fondo Monetario Internacional.

El total de las remesas de los migrantes a los países en transición en Europa y Asia Central en 2006 ascendía a 32.400 millones de dólares EE.UU., es decir, un aumento del 11,1 por ciento en comparación con 2005. Los mayores receptores de la región fueron Rumania, la antigua Serbia y Montenegro y Polonia, todos ellos registrando cifras absolutas de remesas superiores a 4.000 millones de dólares. En términos de remesas como porcentaje del PIB, los porcentajes más altos correspondieron a Armenia,

Bosnia y Herzegovina, Tayikistán y Moldova, con participaciones en el PIB que fluctuaron entre el 19 y el 39 por ciento.

En este Mapa sólo se han tenido en cuenta los países considerados por las Naciones Unidas como “países en transición de economías de planificación central a economías de mercado”, y para los cuales se dispone de información.

**MAPA 13: Migrantes Altamente Calificados por País de Destino, 2000**

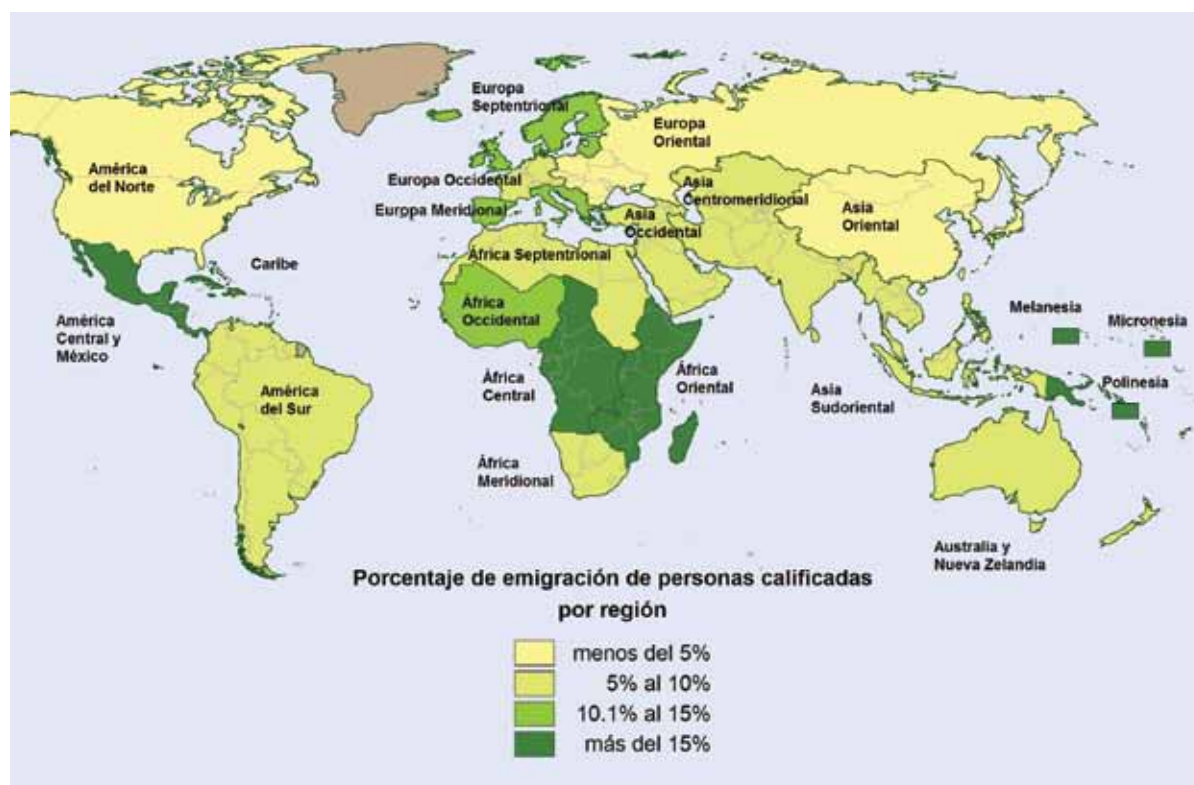
**Fuente:** Docquier, F. y A. Marfouk. 2006, "International Migration by Education Attainment, 1990-2000" en C. Özden y M. Schiff (Eds.), *International Migration, Remittances, and the Brain Drain*, Banco Mundial y Palgrave Macmillan, Washington D.C./Nueva York, 151-199.

El Mapa 13 indica la distribución a escala mundial de los migrantes altamente calificados, por país de destino.

El Mapa indica claramente que, con más de diez millones, los Estados Unidos son el país que mayor número de migrantes altamente calificados recibe, seguido del Canadá y Australia, con 2,7 y 1,5 millones, respectivamente. A pesar de que cada país de la OCDE a título individual en Europa, con excepción del Reino Unido, tiene cifras inferiores a un millón, si se consideran como una sola entidad, Europa es el segundo destino más importante, con cinco millones de migrantes altamente calificados.

Los migrantes asiáticos altamente calificados tienen una buena representación en todas las regiones del mundo, constituyendo el 41 por ciento del total

de migrantes altamente calificados en los Estados Unidos, el 35 por ciento tanto en Australia como en el Canadá, y el 33 por ciento en el Reino Unido, América Latina y el Caribe ocupan el segundo lugar, representando el 29 por ciento de los migrantes altamente calificados en los Estados Unidos, y el 35 por ciento en España, mientras que México tiene el porcentaje más elevado de migrantes altamente calificados de América Latina y el Caribe (34%). Los migrantes altamente calificados de África se encuentran principalmente en Europa, donde representan el 79 por ciento del total de inmigrantes altamente calificados en Portugal y el 34 por ciento en Francia. Los migrantes europeos altamente calificados generalmente se desplazan entre los países europeos, representando el 43 por ciento de los migrantes altamente calificados en Alemania y el 39 por ciento en España.

**MAPA 14: Migrantes Altamente Calificados por Región de Origen, 2000**

**Fuente:** Docquier, F. y A. Marfouk. 2006, "International Migration by Education Attainment, 1990-2000" en C. Özden y M. Schiff (Eds.), *International Migration, Remittances, and the Brain Drain*, Banco Mundial y Palgrave Macmillan, Washington, D.C./Nueva York, 151-199.

Como complemento de la información del Mapa 13, el Mapa 14 indica la distribución mundial de migrantes altamente calificados por región de origen.

El Mapa indica que, en términos relativos, África Oriental, América Central y México, y el Caribe, junto con las islas del Pacífico, son las subregiones más

afectadas, dada la emigración al extranjero de más del 15 por ciento de sus nacionales altamente calificados. Por otro lado, las subregiones menos afectadas por la emigración de sus nacionales altamente calificados en 2000 fueron América del Norte, Europa Oriental y Asia Oriental.





# INFORME SOBRE LAS MIGRACIONES EN EL MUNDO 2008

## LA GESTIÓN DE LA MOVILIDAD LABORAL EN UNA ECONOMÍA MUNDIAL EN PLENA EVOLUCIÓN

**L**a tarea de formular enfoques prácticos de la gestión de la migración internacional sigue siendo un reto de grandes proporciones para la comunidad que, durante los próximos años, exigirá tanto tiempo como esfuerzo. ¿Qué criterios debe seguir la elaboración de estrategias amplias de gestión de la migración para contribuir a lograr la coherencia de acción? ¿Qué principios de organización cabe adoptar? ¿Existe, en términos conceptuales, un elemento de presión que permita avanzar el debate?

Parte del problema radica en la dificultad de llegar a un consenso sobre el carácter fundamental de la migración y sus resultados. Pese a la actual y favorable inclinación a reconocer los posibles resultados beneficiosos de los fenómenos migratorios, hay numerosos interrogantes que aún no se han resuelto plenamente.

- ¿Debe considerarse la migración como algo completamente “natural”, parte integrante del comportamiento humano, y que ha ocurrido durante toda la historia de la humanidad, o como algo profundamente “artificial” ya que se trata de la separación (dolorosa) de las personas de sus lugares de nacimiento y su (igualmente difícil) reubicación en otros países?
- ¿Es un proceso a través del cual se construyen y fortalecen las naciones, o que las perturba y debilita?
- ¿Conduce al enriquecimiento de los países de origen, por conducto del flujo de remesas y la transferencia de aptitudes y tecnología, o a su empobrecimiento por la pérdida de talento y la escasa atención al desarrollo de oportunidades de trabajo en los países de origen?
- ¿Sería más eficaz la gestión de la migración si se diera atención prioritaria al mantenimiento de la soberanía nacional en la migración, o si se permitiera la libre acción de los intereses del mercado?
- ¿Se apoyan las corrientes migratorias básicamente en una compleja interacción de factores económicos de empuje y de atracción, o en redes de comunicación social?

En ese contexto de incertidumbre hay sugerencias que vale la pena explorar, pues apuntan a que la migración contemporánea – contrariamente a cualesquiera que hayan sido sus antecedentes históricos – tiene una singular relación con los procesos de integración económica y social que se conocen de manera colectiva como globalización, y que son los elementos que la definen. El argumento es que, intencionalmente o no, esos acontecimientos son responsables, en gran medida, de la creación de una situación sin precedentes, en la que la movilidad humana trata de encontrar expresión a escala auténticamente mundial.

Las Migraciones en el Mundo en 2008 aborda esa cuestión directamente e intenta determinar opciones normativas que puedan contribuir al desarrollo de estrategias amplias y coherentes para conciliar la demanda y la oferta de trabajadores migrantes de manera segura, humana y ordenada.

En la parte A del Informe se explora el carácter y la magnitud de la necesidad de ese tipo de estrategias mediante la observación y el análisis de una amplia gama de modelos migratorios contemporáneos vinculados a propósitos económicos, mientras que en la parte B se traza el contorno de las posibles características de las respuestas normativas.

ISSN 1561-5502  
ISBN 978-92-9068-405-3



OIM Organización Internacional para las Migraciones