

INFORME SOBRE LAS MIGRACIONES EN EL MUNDO 2011



Organización Internacional para las Migraciones (OIM)



**INFORME SOBRE LAS
MIGRACIONES EN EL MUNDO 2011**
COMUNICAR EFICAZMENTE
SOBRE LA MIGRACIÓN



Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

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, el presente informe no contiene datos publicados después de junio de 2011.

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

Publicado por la Organización Internacional para las Migraciones

17 route des Morillons

1211 Ginebra 19

Suiza

Tel.: +41 22 717 91 11

Fax: +41 22 798 61 50

Correo electrónico: hq@iom.int

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

© 2011 Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

ISSN 1561-5502

ISBN 978-92-9068-621-7

e-ISBN 978-92-1-055229-5

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

Impreso en Francia por Imprimerie Courand et Associés.

GRUPO EDITORIAL DE LA OIM

Jefes de Redacción	Gervais Appave, Frank Laczko.
Junta Editorial	Md. Shahidul Haque.
Grupo de Redactores	<p>PARTE A</p> <p>Capítulo I: Graeme Hugo*, Christine Aghazarm, Gervais Appave.</p> <p>Capítulo II: Rudolf Anich, Gervais Appave, Christine Aghazarm, Frank Laczko, Amir Kigouk.</p> <p>PARTE B</p> <p>Capítulo III: Jérôme Elie**, Christine Aghazarm, Gervais Appave, Frank Laczko, Rudolf Anich.</p> <p>Capítulo IV: Rudolf Anich, Gervais Appave, Frank Laczko; Pindie Stephen, Ricardo Cordero, Pooja Pokhrel; Sacha Chan Kam, Sarah Craggs, Anvar Serojtdinov; Patrick Corcoran, Aurelia Collados de Selva; Goran Grujovic, Jenna Iodice, Alexander Kapirovsky; Patrice Cluzant, Mike Gray; Chiara Milano, Fernando Calado; Daniel Redondo, Kristina Touzenis; Valerie Hagger.</p>
Junta Asesora Externa y Asistencia Editorial	Maureen Achieng, Sacha Chan Kam, Ricardo Cordero, Sarah Craggs, Erika Laubacher-Kubat, Nuno Nunes, Robert Paiva, Navitri Putri Guillaume, Patrice Quesada, Bruce Reed, Pindie Stephen, Sarah Tishler, Irena Vojackova-Sollorano, Elizabeth Warn.
Coordinadora de Publicaciones	Valerie Hagger.
Maqueta	Joseph Rafanan.
Traductores	Carmen Andreu, Fabienne Witt, y el Equipo del Servicio de Traducción.
Asistencia Ejecutiva	Frances Solinap, Antoinette Wills, Rudolf Anich, Christine Aghazarm.
Cartografía	Gael Leloup, Patrice Cluzant, Rudolf Anich.
Editoras	Olga Sheean, Susan Parker.

* Universidad de Adelaide, Australia.

** Instituto de Posgrado en Estudios Internacionales y Desarrollo, Ginebra (Suiza).

AGRADECIMIENTOS

El Equipo Editorial expresa su agradecimiento a todas las personas que aportaron su valiosa contribución con miras a la redacción de este informe, y en especial al Sr. William Lacy Swing, Director General de la OIM, por su visión y apoyo para la elaboración de esta publicación.

Asimismo, el Equipo Editorial reconoce el enorme esfuerzo desplegado por todas las Oficinas exteriores para recabar la información sobre las actividades de la OIM, y la labor de análisis y consolidación de los datos efectuada por los colegas en la Sede de la Organización.

Además, aprecia las ponencias de Jérôme Elie, Rainer Münz y Martin Ruhs en el marco de la serie de seminarios entre organismos en relación con el *Informe sobre las Migraciones en el Mundo*.

El Equipo Editorial desea agradecer muy especialmente al Gobierno de Australia y a la Fundación John D. y Catherine T. MacArthur por su generosa ayuda financiera para la elaboración y publicación del *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2011*.

ÍNDICE

GRUPO EDITORIAL DE LA OIM	iii
AGRADECIMIENTOS	v
GRÁFICOS, CUADROS, MAPAS Y RECUADROS	ix
PRÓLOGO	xi
RESUMEN EJECUTIVO	xiii
PARTE A	
CAPÍTULO 1- COMUNICAR EFICAZMENTE SOBRE LA MIGRACIÓN	3
INTRODUCCIÓN	3
LA IMPORTANCIA DE LA OPINIÓN PÚBLICA SOBRE LA MIGRACIÓN	5
LA OPINIÓN PÚBLICA SOBRE LA EMIGRACIÓN Y LA MIGRACIÓN DE RETORNO	17
LA OPINIÓN PÚBLICA: LA IMPORTANCIA DE SITUAR LAS CONCLUSIONES DE LAS ENCUESTAS EN EL CONTEXTO ADECUADO	21
LA POLÍTICA Y LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN: FUNCIONES, RESPONSABILIDAD Y EQUILIBRIO	26
CONCLUSIÓN	39
REFERENCIAS	44
CAPÍTULO 2- MIGRACIÓN INTERNACIONAL: RECUENTO ANUAL 2010-2011	53
TENDENCIAS DE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL	53
ACONTECIMIENTOS NORMATIVOS A ESCALA MUNDIAL	63
PANORAMA REGIONAL DE ÁFRICA	68
PANORAMA REGIONAL DE LAS AMÉRICAS	70
PANORAMA REGIONAL DE ASIA	74
PANORAMA REGIONAL DE EUROPA	78
PANORAMA REGIONAL DEL ORIENTE MEDIO	82
PANORAMA REGIONAL DE OCEANÍA	86
CONCLUSIÓN	89
REFERENCIAS	91

PARTE B

CAPÍTULO 3- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES: RENOVACIÓN Y CRECIMIENTO DESDE EL FINAL DE LA GUERRA FRÍA	101
INTRODUCCIÓN	101
EVOLUCIÓN DE LA OIM DESDE 1989	103
LA OIM Y LA GESTIÓN DE LA MIGRACIÓN A NIVEL MUNDIAL: RESPUESTAS A LAS TENDENCIAS MUNDIALES	107
LA CUESTIÓN DE LA GOBERNANZA: UN ESPACIO NORMATIVO EMERGENTE	120
CONCLUSIÓN	125
REFERENCIAS	127
 CAPÍTULO 4- PANORAMA DE ESTADÍSTICAS DE LAS ACTIVIDADES DE LA OIM EN EL PERÍODO COMPRENDIDO ENTRE 2001 Y 2010	 133
INTRODUCCIÓN	133
TRASLADO DE PERSONAS	136
PRESTACIÓN DE ASISTENCIA A LOS MIGRANTES	140
RESPUESTA A SITUACIONES DE CRISIS HUMANITARIA Y ASISTENCIA CONSECUTIVA A LA CRISIS	156
CREACIÓN DE CAPACIDAD	161
PUBLICACIONES DE LA OIM	165

GRÁFICOS, CUADROS, MAPAS Y RECUADROS

CAPÍTULO 1- COMUNICAR EFICAZMENTE SOBRE LA MIGRACIÓN

Gráfico 1: Inquietudes del público con respecto a la inmigración, 1974-2009	7
Gráfico 2: Apoyo al aumento de la inmigración en relación con el creciente porcentaje de inmigrantes en las poblaciones de determinados países de la OCDE (en porcentaje), 1995-2003	8
Gráfico 3: Correlación entre el nivel de desempleo y quienes consideran que los niveles de inmigración son demasiado elevados (en porcentaje), en Australia, 1974-2010	11
Gráfico 4: Porcentaje de encuestados de países de la Unión Europea que estaban de acuerdo en que los inmigrantes hacen una gran contribución al país, 2006	12
Gráfico 5: Porcentaje de encuestados que considera excesivo el número de inmigrantes en Alemania, 1984-2008	15
Gráfico 6: Actitudes hacia los expatriados en Australia (porcentaje de encuestados)	19
Gráfico 7: Repercusiones de la cobertura periodística de la inmigración en las inquietudes del público, 2000-2006	28
Gráfico 8: Contribución al crecimiento del PIB (en porcentaje) sobre la base del origen étnico de los trabajadores en los Estados Unidos de América, 2000-2007	31
Gráfico 9: Relación entre los beneficios recibidos de los servicios sociales públicos y los impuestos pagados en los Estados Unidos de América, 2008	32
<hr/>	
Cuadro 1: Porcentaje percibido y real de la población integrada por migrantes, en cuatro países transatlánticos, 2010	9
Cuadro 2: Porcentaje que se manifestó de acuerdo en que había demasiados inmigrantes en el Reino Unido, 1999 y 2008	13
Cuadro 3: Actitudes hacia el ingreso de inmigrantes (porcentaje de encuestados), países seleccionados, 2003	16
Cuadro 4: La opinión pública sobre los niveles de inmigración en Australia (en porcentaje), años seleccionados	16
Cuadro 5: Opiniones de los gobiernos con respecto al nivel de inmigración, 1976, 1986, 1996 y 2009	22
Cuadro 6: Los 10 consejos más importantes para tratar con los medios de comunicación	33
<hr/>	
Recuadro 1: Preguntas clave para el análisis de los sondeos de opinión sobre la migración	6
Recuadro 2: Campaña de sensibilización de los medios de comunicación italianos	27
Recuadro 3: Migrantes en el Punto de Mira	30
Recuadro 4: La educación se combina con el entretenimiento en la programación radial en América del Sur	37
Recuadro 5: La utilización de las redes sociales para promover la comprensión cultural	38

CAPÍTULO 2- MIGRACIÓN INTERNACIONAL: RECuento ANUAL 2010-2011

Mapa 1: Cantidad de nacionales de países terceros a los que presta asistencia la OIM y el ACNUR para retornen desde la región del Oriente Medio y África Septentrional, junio de 2011	55
---	----

CAPÍTULO 4- PANORAMA DE ESTADÍSTICAS DE LAS ACTIVIDADES DE LA OIM EN EL PERÍODO COMPRENDIDO ENTRE 2001 Y 2010

Gráfico 1: Número de personas reasentadas, por región de partida, total 2001-2010	136
Gráfico 2: Principales traslados que comprendían la repatriación voluntaria, entre 2001 y 2010	137
Gráfico 3: Número de beneficiarios de programas de retorno voluntario asistido y reintegración, 2000-2010	141
Gráfico 4: Programas de retorno voluntario asistido y reintegración, por regiones de origen y de acogida (en porcentaje), 2010	141
Gráfico 5: Número de casos de retorno voluntario asistido y reintegración, los 10 principales países de envío y acogida en 2010	142
Gráfico 6: Número de casos de prestación de asistencia a personas objeto de trata, 2000-2010	144
Gráfico 7: Prestación de asistencia a personas objeto de trata, por sexo y edad (en porcentaje), total 2000-2010	144
Gráfico 8: Prestación de asistencia a personas objeto de trata, por tipo de explotación (en porcentaje), total 2000-2010	145
Gráfico 9: Tipo de servicios de asistencia en materia de inmigración y visados prestados (en porcentaje), total 2006-2010	146
Gráfico 10: Número de solicitudes de servicios de asistencia para trámites de inmigración y visados atendidas, 2006-2010	146
Gráfico 11: Cantidad de migrantes que recibieron formación, 2001-2010	150
Gráfico 12: Número de evaluaciones de la salud, por país de destino, 2001-2010	151
Gráfico 13: Evaluaciones de la salud de refugiados y migrantes, por sexo y edad (en porcentaje), total 2004-2010	152
Gráfico 14: Número de evaluaciones de la salud, por región de origen, 2001-2010	152
Gráfico 15: Gastos en actividades de promoción y asistencia para la salud de los migrantes, por región (en porcentaje), total 2001-2010	153
Gráfico 16: Gastos por concepto de servicios de salud y asistencia sanitaria para los migrantes (en millones de dólares EE.UU.), 2004-2010	154
Gráfico 17: Gastos en prestación de asistencia para la salud de los migrantes en poblaciones afectadas por situaciones de crisis (en millones de dólares EE.UU.), 2001-2010	155
Gráfico 18: Gastos en prestación de asistencia para la salud de los migrantes en poblaciones afectadas por situaciones de crisis, por región (en porcentaje), total 2001-2010	155
Gráfico 19: Número de proyectos en contextos de emergencia y consecutivos a crisis, 2001-2010	156
Gráfico 20: Número de proyectos en contextos de emergencia y consecutivos a crisis, por región, total 2001-2010	157
Gráfico 21: Número de beneficiarios de los 10 principales proyectos de emergencia y consecutivos a crisis (en miles), 2001-2010	158
Gráfico 22: Número estimado de beneficiarios de las actividades de creación de capacidad, 2001-2010	161
Gráfico 23: Número de beneficiarios de programas de formación y cursos de derecho internacional sobre migración, 2004-2010	164
Gráfico 24: International Migration Journal – total de suscripciones de bibliotecas y descargas anuales de artículos, 2001-2010	165
Cuadro 1: Principales programas de votación externa, 2001-2010	160
Mapa 1: Personas que han recibido asistencia de reasentamiento, por región de salida y nacionalidad, 2001-2010	138
Mapa 2: Cantidad de personas a las que se prestó asistencia de reasentamiento por región de llegada y nacionalidad, 2001-2010	139
Recuadro 1: Cifras destacadas en los 60 años de existencia de la OIM	167
Recuadro 2: Fuentes de datos	172

PRÓLOGO

El Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2011: Comunicar Eficazmente sobre la Migración, es el sexto informe de la colección de Informes sobre las Migraciones en el Mundo, de la OIM. El informe de este año se ocupa en particular de la percepción que tiene el público sobre la migración.

Habida cuenta que es probable que en los próximos decenios la migración internacional siga aumentando, tanto en volumen como en complejidad, cabe esperar que las sociedades del futuro sean de una diversidad social y económica cada vez mayor. La integración acertada de los migrantes en la sociedad de acogida y, en términos más generales, la manera en que la comunidad en su conjunto haga frente a la migración, serán dos de los principales retos normativos a que deberán hacer frente los Estados Miembros de la OIM.

En la Parte A del *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2011* se examina el modo en que las percepciones y las actitudes influyen en la opinión pública y, en consecuencia, en las políticas. Se examina también la función que desempeñan los medios de difusión, tanto en lo que respecta a las comunicaciones, como a la configuración de las opiniones y políticas públicas. El *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2011* pone de relieve la necesidad de contar con enfoques innovadores para dar paso a una imagen pública positiva de los migrantes y la migración. El Informe hace hincapié, en particular, en la necesidad de promover una mejor comprensión y reconocimiento de los beneficios de la migración, una formulación de políticas con una mayor base empírica y una interacción más eficaz con los propios migrantes. En la Parte A se examinan también las principales tendencias migratorias en 2010-2011. Se presenta un breve resumen de los acontecimientos en las esferas de la política, la legislación, la cooperación internacional y el diálogo sobre la migración a escala mundial y, seguidamente, se hace un esbozo de algunas de las principales tendencias migratorias regionales.

Con ocasión de la celebración del Sexagésimo Aniversario de la OIM en 2011, en la Parte B del *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2011* se ofrece un panorama histórico de la evolución del concepto de migración y de las actividades de gestión de la migración de la Organización en respuesta a los importantes cambios políticos, económicos y sociales ocurridos desde el final de la Guerra Fría. Por último, se hace un conciso resumen estadístico de las actividades programáticas llevadas a cabo por la OIM en el último decenio (2001-2010).

Al igual que en años anteriores, el *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2011* es fruto de una labor de consulta y colaboración entre expertos externos y colegas de la OIM. Agradecemos sinceramente sus numerosos aportes y hacemos llegar también nuestro profundo agradecimiento al Gobierno de Australia y a la Fundación MacArthur por su constante apoyo financiero.


William Lacy Swing
Director General

RESUMEN EJECUTIVO

Hay pocas esferas de la política pública sujetas a un mayor grado de tergiversación en el debate y el discurso públicos, y a la vez más influenciadas por la opinión pública, que la migración internacional. A pesar de la revolución en el ámbito de las comunicaciones, son muchos los que aún tienen información deficiente sobre la magnitud, el alcance y el contexto socioeconómico de la migración. La comunicación eficaz sobre la migración es de fundamental importancia, ya que la gestión de la migración también incluye abordar la percepción que se tiene de los migrantes en la sociedad. La presentación de información fidedigna sobre la migración a las partes interesadas pertinentes y al público en general puede ser el instrumento de política más importante en todas las sociedades que hacen frente a una diversidad cada vez mayor.

Las sociedades con una gran diversidad de aptitudes y experiencias están en mejores condiciones para estimular el crecimiento a través de sus recursos humanos; en ese contexto, la migración es uno de los medios de promover el intercambio de talento, servicios y competencias. Sin embargo, la migración sigue siendo un tema muy politizado y que suele percibirse de manera negativa, a pesar de la evidente necesidad de diversificación de las sociedades y economías modernas en rápida evolución. Ahora bien, es probable que se registre un aumento de la magnitud y complejidad de la migración internacional debido a las crecientes desigualdades demográficas, a la nueva dinámica mundial y política, a la revolución tecnológica y a las redes sociales, que repercutirá notablemente en la composición socioeconómica y étnica de las sociedades. Esto dará lugar a nuevos retos políticos relativos a la acertada integración de los migrantes en la sociedad de acogida, a la percepción de la migración entre la comunidad en general, al concepto que se tiene de los migrantes en sus países de origen y, en términos generales, a la manera en que se concibe la migración en la comunidad en su conjunto. En este contexto, la imagen que se tiene de los migrantes en sus sociedades de origen y de acogida reviste fundamental importancia.

El Informe sobre la Migraciones en el Mundo 2011: Comunicar Eficazmente sobre la Migración, publicado por la OIM, aborda directamente los retos a que se hace frente en esta era de globalización y movilidad humana sin precedentes, y pide un cambio fundamental en la forma en que comunicamos sobre la migración. Con el objeto de aprovechar la diversidad proveniente de la migración y hacer frente a los desafíos que genera esa diversidad, es preciso establecer un debate político y público fundamentado y transparente. El mantenimiento del status quo conlleva un triple riesgo:

1. La continuación de debates politizados sólo servirá para promover agendas sectarias, en lugar de favorecer intereses nacionales, regionales e internacionales más amplios. Uno de los mayores desafíos para quienes desean promover un debate racional es impedir que la migración se utilice como plataforma para otras cuestiones políticas, sociales y económicas.

2. Dado que suele haber una fina línea divisoria entre el debate realista y honesto sobre los retos derivados de la migración y la adopción de imágenes estereotipadas que utilizan a los migrantes como chivos expiatorios, los intentos de promover un debate equilibrado corren el riesgo de pasar a ser principalmente reactivos ante los debates negativos actuales, en lugar de ejercer una función dinámica en lo que respecta a configurar esos debates.
3. Los esfuerzos orientados a la integración y la reintegración se verán inevitablemente debilitados, a menos que los propios migrantes se conviertan en participantes activos en el debate sobre la migración en lugar de ser el tema del debate.

El Informe también incluye un examen de las tendencias migratorias y las principales cuestiones políticas durante 2010-2011. En conmemoración del Sexagésimo Aniversario de la OIM, dedica una sección especial a una revisión histórica de la labor de la Organización, respecto de su política y actividades.

CÓMO ABORDAR LAS PERCEPCIONES SOBRE LOS MIGRANTES Y LA MIGRACIÓN

Aunque se reconoce, cada vez más, que los migrantes pueden crear capital social transfronterizo, que la mayor diversidad cultural puede dar impulso al espíritu empresarial y que las fuerzas laborales con un componente de diversidad cultural están entre las más rentables, la percepción general que se tiene de los migrantes en muchas sociedades tiende a ser negativa. Esas imágenes negativas obedecen, en parte, a que las corrientes migratorias son más visibles y diversas que nunca antes, y generan cuestionamientos sobre el valor de la migración que, si se dejan sin respuesta, dan lugar a percepciones e informaciones distorsionadas.

La comprensión de las opiniones y percepciones del público

La opinión pública y las percepciones sobre la migración varían según los países y en el seno de los mismos (así como entre los subgrupos de las comunidades) y cambian con el correr del tiempo. Dados esos matices, no es posible hablar de una opinión pública única pero los planteamientos basados en la opinión pública suelen tener prominencia en los debates políticos y públicos. Las conclusiones que se presentan en este Informe, basadas en un examen amplio de encuestas y análisis de encuestas a escala mundial, exploran de manera más detallada los factores que con mayor frecuencia influyen en la opinión pública y suelen propiciar la causa de los sentimientos negativos existentes.

Una de las conclusiones más comunes es la estimación exagerada del número absoluto de migrantes en un determinado país o región, o del porcentaje de la población que representan los migrantes. Las estimaciones tienden a ser inclusive más elevadas en el caso de los migrantes irregulares. Los resultados de los trabajos de investigación también demuestran que cuando los participantes en una encuesta reciben más información sobre los migrantes y la migración, en lugar de que simplemente se les pregunte si consideran que hay demasiados migrantes, sus respuestas tienden a ser más favorables. En consecuencia, las ideas predominantes, el modo en que se formulan las preguntas (de manera sesgada, o no) y la comprensión que

tenga el encuestado sobre lo que significa ser “migrante” (trabajador migrante, refugiado, solicitante de asilo, migrante irregular) influyen en las conclusiones. Los migrantes irregulares también pueden ejercer influencia en el grado en que se estima que los migrantes hacen un aporte, o no, a un determinado lugar.

La gran mayoría de los trabajos de investigación, sin embargo, centra su interés en las opiniones y percepciones que existen en los países de destino. Desde la perspectiva de los países de origen es considerablemente menor el número de trabajos de investigación empírica con respecto a la emigración o el retorno, aunque al nivel de política se reconoce cada vez más que ambos factores son cuestiones de gran importancia. Las conclusiones de encuestas de menor escala, o de estudios cualitativos, indican que la opinión pública puede variar considerablemente y, que en ciertos sectores, se considera a los emigrantes como personas que han abandonado su propio país y, en otros, como héroes nacionales. Las opiniones también obedecen a factores como la duración de la permanencia del migrante en el extranjero, las repercusiones en la comunidad o en las familias que quedan detrás, la situación económica en el país de origen y la comprensión que se tenga del proceso migratorio o de la experiencia del migrante en el extranjero.

Sin embargo, esas percepciones y opiniones no son estáticas ni se forman en un vacío. En los países de origen y de destino, responden a la influencia de factores socioeconómicos y demográficos como la edad, el nivel de instrucción, el tipo de empleo y la inclinación política. Aunque esos factores son relativamente constantes en lo que hace a determinar que la opinión sea de tono más positivo o negativo, las conclusiones demuestran que la opinión puede variar con el correr del tiempo, y que efectivamente así ocurre, en particular tras un mayor grado de interacción con los migrantes y una mejor comprensión de lo que es, y no es, un migrante. Las actitudes también se modelan en función de factores de tipo contextual. En períodos de recesión económica, cuando hay un elevado nivel de desempleo, o en épocas de disturbios políticos o conflicto, pueden surgir dudas acerca del valor de la migración —y de hecho así ocurre. Otras conclusiones señalan que esos casos típicamente dan lugar a la aplicación de programas políticos o a debates de carácter restrictivo e informaciones más negativas en los medios de comunicación. Pero esas inquietudes, aún cuando se sientan con gran contundencia, también son sensibles al momento que se vive, y suelen despejarse cuando las condiciones mejoran.

Un examen más detenido de la opinión pública revela que, inclusive en épocas de recesión económica o crisis, cuando los sentimientos negativos hacia los migrantes pueden ser más fuertes, la migración no es el problema prioritario. Sin embargo, está siempre presente en los sondeos de la opinión pública, lo que no es sorprendente dado su carácter intersectorial y sus vínculos con cuestiones socioeconómicas más amplias. El carácter populista de los debates sobre la migración en muchas partes del mundo hoy en día ha creado un entorno en el que resulta bastante fácil responsabilizar a los migrantes, sea de manera directa o indirecta, por cuestiones tales como el desempleo, la seguridad o la cohesión social, entre otras. Esas inquietudes, arraigadas en procesos de cambio mucho más complejos, no desaparecerán con la simple adopción de políticas migratorias más restrictivas. Al abordar la migración de manera unilateral se puede transmitir el mensaje erróneo: que la migración es, en realidad, la causa del problema, sin por ello abordar la esencia misma de las inquietudes de una población, que puede referirse o no a la migración propiamente dicha. Al examinar con más detenimiento los factores subyacentes de los resultados de los sondeos de opinión, se hace evidente que no todas las opiniones son necesariamente negativas y que, por lo general, las inquietudes profundamente arraigadas no tienen que ver únicamente con la migración.

Los medios de comunicación, la política y la base empírica

La movilidad es una característica aceptada de la sociedad contemporánea y hay un cierto grado de comprensión, reconocimiento e inclusive aceptación del hecho de que la migración aporta nuevos beneficios a la economía. Sin embargo, la comunicación distorsionada sobre la migración puede desencadenar un ciclo vicioso que da lugar a una situación de constante información errónea a través de la política gubernamental, los medios de comunicación, el público en general, y viceversa, lo que, a su vez, puede sesgar el debate en todos los niveles. Por lo tanto, las políticas y el debate político pueden desempeñar una importante función en la modelación de la imagen de los migrantes en las sociedades de origen y de acogida. Uno de los mayores desafíos al respecto es el contenido y la forma de lo que comunican los gobiernos sobre los migrantes y la política migratoria al público en general. Es evidente que la migración suele ser el “comodín” que disfraza los temores y las incertidumbres del público en relación con el desempleo, la vivienda o la cohesión social (en los países de destino) o la pérdida o despilfarro de capital humano y la dependencia económica (en los países de origen).

Aunque no es posible establecer vínculos causales directos entre la cobertura en los medios de comunicación y la influencia en la opinión o la política públicas, los medios de comunicación tienen gran incidencia en la modelación de las actitudes. Las conclusiones del análisis del contenido de las publicaciones en los medios de comunicación, que se presentan en el informe, demuestran que los medios de comunicación suelen ser la fuente principal de información del público (estadísticas, tendencias, análisis) sobre los migrantes y la migración. Por otro lado, los medios de comunicación pueden enmarcar el debate poniendo de relieve ciertos aspectos de la migración y dejando de lado otros (como la ilegalidad), a través de una cobertura episódica o la exageración de los hechos. La cobertura carente de equilibrio también puede ser un reflejo del carácter en evolución de los medios de comunicación, que en los dos últimos decenios se han comercializado cada vez más.

No obstante el creciente cúmulo de pruebas que dan fe de los beneficios y los costos de la migración, hay una falta de vinculación entre los productores (académicos, analistas políticos) y los usuarios (políticos, medios de comunicación, el público en general) de la base empírica. El Informe señala varias razones: el discurso tiende a centrarse más en las cuestiones políticas que en los hechos —por ejemplo, las opiniones de importantes partes interesadas, como los empleadores, apenas si se publican; sólo recientemente la investigación académica ha empezado a tener en cuenta la migración como un tema de interés independiente y prioritario; los encargados de la formulación de políticas enfrentan dificultades para comunicar al público los hechos y cifras sobre la migración, junto con las políticas conexas; la falta de evaluación de la política migratoria impide extraer conclusiones firmes sobre qué políticas son eficaces y, por último, hay una falta de conocimientos entre los medios de comunicación sobre el modo de presentar información fidedigna sobre las cuestiones migratorias. El limitado uso de pruebas en la formulación de políticas migratorias (o el uso indebido de las pruebas con fines políticos) así como la falta de evaluación de las repercusiones de las políticas migratorias también pueden significar que cualquier fracaso de esas políticas se atribuye con mayor facilidad a los propios migrantes.

Por último, la representación distorsionada de los migrantes y la migración afecta directamente a los propios migrantes. En los países de acogida, los medios de comunicación suelen ser un punto de referencia para los migrantes recién llegados, sobre la sociedad en la que ahora viven. Es evidente que los migrantes son muy conscientes de las imágenes estereotipadas y

negativas que se presentan sobre ellos, especialmente en los medios de comunicación, que pueden dar lugar a un sentimiento de marginación si no se hace algo al respecto, o si en los medios de difusión no se concede la misma importancia a las opiniones de los migrantes que la que se otorga a las demás cuestiones.

El camino a seguir

El informe pone de relieve varios ejemplos de buenas prácticas que aplican los gobiernos, la sociedad civil, las organizaciones internacionales y los medios de comunicación, que han realizado una activa labor para comunicar eficazmente sobre la migración. Esas iniciativas recurren, por ejemplo, a la promoción de una imagen positiva de los migrantes y sus contribuciones, a la destrucción de los mitos sobre la migración mediante la información o campañas en los medios de difusión, y a la posibilidad de que los migrantes puedan dar a conocer sus experiencias. Sin embargo, para que esas iniciativas tengan repercusiones duraderas, generalmente es necesario ampliarlas, reajustarlas de modo que se adapten a los contextos locales y, lo que es más importante aún, que cuenten con el apoyo de una firme voluntad política como parte de una estrategia de largo plazo.

1) Fomentar un discurso sobre la migración abierto, equilibrado y amplio

Aquí, el acento se pone en la ampliación del debate sobre la migración de modo que no simplemente gire sin cesar en torno a los problemas —reales o imaginarios (ambos propagados generosamente)— sino que examine la situación en general. Es importante que el nuevo debate sea dinámico y no simplemente reactivo al discurso dominante. Hay dos preguntas que generalmente sirven de punto de partida en los debates sobre la migración, por no mencionar la formulación de la política migratoria: 1) ¿Cómo encarar la cuestión de los migrantes que ya están en el país? y 2) ¿Cómo encarar la cuestión de los migrantes que podrían llegar? Un debate constructivo, mejor fundamentado, empezará con un examen general del lugar que la migración podría ocupar realmente en la planificación demográfica, social y económica. Desde ese punto de vista, debería ser posible reenmarcar el debate de modo que diera lugar a un consenso general más fundamentado, en lugar de opiniones particulares.

El debate también debe trascender el ámbito nacional y abarcar foros multilaterales como los procesos consultivos regionales sobre la migración, el Diálogo Internacional sobre la Migración, que organiza la OIM, y el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD).

2) Despolitización del debate y examen directo de las cuestiones de interés

Muchas de las percepciones negativas en torno a la migración se basan en interpretaciones partidistas más bien que en los hechos. En la mayoría de los debates sobre la inmigración el temor es tan profundo que la retórica negativa tiene ventajas. Sin embargo, aún cuando esos mensajes prevalezcan, hay otros mensajes que pueden contrarrestar los efectos negativos. En cualquier caso cabe analizar los efectos —tanto positivos como negativos— de manera abierta y equilibrada. El discurso también debe abordar el interés nacional general, en lugar de centrarse en los intereses de determinados sectores de la sociedad. Gran parte de la investigación sobre los efectos positivos que puede tener la migración guarda relación con la sociedad y economía en su globalidad. La fuerza de esos mensajes puede perderse si la atención se centra en las repercusiones en determinados subgrupos de una sociedad o economía. Por otro lado, no hay que dejar de lado el examen de los temores locales, por ejemplo, sobre

lo que se puede hacer para poner coto a la migración irregular, o las presiones locales en la infraestructura que ocasiona el crecimiento demográfico; por el contrario, hay que informar al público sobre lo que ha dado resultado y lo que no, sin responsabilizar exclusivamente al migrante por el fracaso de alguna iniciativa política.

La falta de información de fácil acceso para el público, que aborde directamente todas esas cuestiones, es tal vez la mayor causa de los continuos malentendidos. La difusión de información sobre las inquietudes del momento, que explique claramente los derechos de los ciudadanos y no ciudadanos, contribuye a aclarar los malos entendidos y asegura que las políticas se perciban como justas y respetuosas de los derechos de todas las personas.

3) Colaboración con los medios de comunicación para apoyar la presentación equilibrada de la información

Los medios de comunicación ejercen una considerable influencia en el debate público, ya que moldean la opinión pública e influyen en todas las partes interesadas, en especial en encargados de formular las políticas y políticos. Por lo tanto, cabe plantear una pregunta de fundamental importancia: ¿Qué se puede hacer para lograr que los medios de comunicación presenten una imagen más equilibrada de la migración y sus repercusiones? La presentación equilibrada de la información en los medios de comunicación significa evitar titulares monotemáticos, cobertura excesiva o insuficiente de determinados grupos y terminología generalizada. También supone reconocer que los migrantes no son un grupo homogéneo y que la migración usualmente guarda relación con muchas otras cuestiones públicas.

Los gobiernos desempeñan un papel trascendental en lo que respecta a instaurar el entorno social y político que fomente un sistema de información imparcial y fidedigno y la correcta utilización de la base empírica. Por lo tanto, el liderazgo es importante para proyectar una imagen más equilibrada de la migración. Esto impone una gran responsabilidad a los líderes de la opinión política, pero no deben ser la única fuente de liderazgo en relación con este tema. Otras partes interesadas, como la sociedad civil, el sector privado y la comunidad de investigación académica, también tienen una importante función que desempeñar. Ello puede entrañar una colaboración más estrecha con los medios de comunicación que en el pasado. Aunque esto podría estar al margen del terreno familiar de los medios de comunicación, en cierta medida esos actores tienen la responsabilidad de facilitar, de algún modo, la labor de los medios de comunicación, asegurándose que los profesionales de la comunicación estén mejor informados sobre la complejidad de las cuestiones migratorias.

La prestación de orientación sobre el modo de informar sobre la migración es otro elemento de fundamental importancia. El fomento de la capacidad de los reporteros, periodistas, entre otros, ya sea por conducto de programas de capacitación o material informativo, puede ayudar a crear un grupo básico de especialistas en el tema, que podría ofrecer información más fidedigna al respecto. La prestación de orientación de fácil acceso sobre el modo de abordar el tema de la migración es un buen punto de partida. En términos ideales, dicha orientación debe incluir la formulación de estrategias de comunicación, por parte de los investigadores, y el establecimiento de asociaciones con los medios de comunicación. La propia comunidad de investigación puede desempeñar una función clave, cerciorándose de que sus conclusiones guarden relación con la política pertinente y el contexto político, y participando activamente en el debate, recurriendo para ello a las pruebas y a sus conocimientos especializados, sin comprometer su integridad académica.

La información periodística equilibrada también exige eliminar los obstáculos a la diversidad en los medios de comunicación. La eliminación de la discriminación estructural en las instituciones mediáticas tradicionales para incluir un grupo de personas de diversa procedencia sirve, a su vez, para suprimir los contenidos discriminatorios, ofreciendo otros puntos de vista.

4) El reconocimiento de los migrantes como agentes de comunicación activos

Sin duda, uno de los grandes retos de quienes desean promover una imagen fidedigna de los migrantes y la migración es dar la palabra a auténticos migrantes. Hay pruebas inequívocas de que cuanto mayor es el conocimiento que tienen los no migrantes con respecto a los migrantes, en una relación personal directa, tanto menor será la propensión a albergar sentimientos negativos hacia los migrantes. Ahora bien, es muy frecuente que tanto en los países de origen como en los países de destino, se considere a los migrantes como agentes pasivos en el debate sobre la migración.

Una importante forma de reducir el nivel de percepción errónea, y sus repercusiones en los migrantes, bien sea como resultado del debate político o de la información en los medios de comunicación, consiste en asegurar que los migrantes se conviertan en participantes activos en las deliberaciones públicas. Eso puede hacerse de diversas maneras —por ejemplo, creando mayores oportunidades de expresión para los medios de información étnicos y los medios de difusión generales, integrando la diversidad en los medios de difusión generales, o utilizando las nuevas tecnologías de los medios sociales de modo que los migrantes puedan comunicarse con un público más amplio (migrantes y no migrantes) y presentar imágenes más fidedignas de quiénes son y qué hacen.

MIGRACIÓN INTERNACIONAL: INFORME ANUAL 2010-2011

La lenta recuperación tras la crisis económica revela la resistencia de la migración internacional

El periodo 2010-2011 se ha caracterizado por la lenta y en ocasiones vacilante marcha hacia la recuperación económica tras la peor recesión mundial en varios decenios. Las tasas de crecimiento del PIB fueron positivas en la mayoría de los países de ingresos altos a comienzos de 2011, mientras que en muchos países emergentes y economías en desarrollo se registraron saludables indicadores del crecimiento económico. Al agudizarse la crisis abundaron los pronósticos sobre los efectos en las corrientes migratorias, pero sólo fueron confirmados parcialmente por las pruebas disponibles. La crisis económica de 2008-2009 y sus réplicas reflejaron de muchas maneras, a escala mundial, lo ocurrido a escala regional tras la crisis económica asiática del decenio anterior: i) pese a observarse diversas tendencias de escala mundial, hubo un considerable grado de variación en los planos regional y local; ii) los contingentes de migrantes establecidos en el transcurso de varios decenios siguieron sin sufrir grandes cambios; iii) hubo numerosos indicios de una disminución de las corrientes migratorias hacia los países de destino; iv) varios de los principales países de destino hicieron un reajuste descendente de las metas de sus programas de migración, en previsión de una reducción de la demanda de trabajadores migrantes, o simplemente para proteger sus mercados laborales nacionales; y v) el temor de una gran reducción de las remesas resultó ser infundado; tras algunas reducciones relativamente pequeñas, hubo una buena recuperación

en 2010 y seguirán aumentando en los próximos años. En general, la migración internacional ha demostrado su resistencia a las recesiones económicas y cabe esperar que siga aumentando en volumen y en complejidad en los próximos decenios.

El aumento en el número de desplazamientos por motivos ambientales pone de relieve la necesidad de mejorar las capacidades, la consulta y la coordinación

Los desastres naturales extraordinariamente graves ocurridos en 2010, como el terremoto de Haití, continuaron poniendo de relieve los efectos de los factores ambientales en los patrones migratorios y la necesidad de que los gobiernos estén preparados para gestionar los movimientos de población que ocasionan esas catástrofes. Si bien se aprecia un creciente interés al nivel político en las cuestiones relacionadas con el cambio climático y ambiental (por ejemplo, los Acuerdos de Cancún y la Convención de Kampala), muchos gobiernos aún carecen de los conocimientos y capacidades necesarios para abordar las consiguientes dificultades de manera amplia y coherente. Los Acuerdos de Cancún son un paso positivo hacia la integración de la migración en los planes de adaptación al clima mediante el reconocimiento de la migración como parte de la adaptación. Sin embargo, a escala nacional, aún no se ha procedido a la integración sistemática de la migración en los planes de adaptación al cambio climático.

La crisis en el Oriente Medio y África Septentrional: el centro de atención en Libia

Desde comienzos de 2011, los disturbios sociales y políticos (sobre todo en el Oriente Medio y África Septentrional) han dado lugar a un tipo de movimiento de población muy poco visto en esa escala en el pasado: grandes corrientes de trabajadores migrantes atrapados en situaciones de conflicto en los países de destino, que necesitan ayuda para retornar a sus hogares. Al no contar con ayuda internacional, esos migrantes deben tomar la difícil decisión de permanecer y hacer frente a las hostilidades o huir a un país vecino. En el contexto de la actual crisis en Libia, y en cooperación con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la OIM organizó la evacuación de 143.000 trabajadores migrantes a su país de origen (a partir del 31 de mayo de 2011). Ahora bien, subsisten dificultades para atender a las actuales necesidades de los evacuados y los que puedan estar en situación de desamparo. Varios países de África y Asia necesitan ayuda para la reintegración del gran número de trabajadores migrantes que retornan procedentes de Libia.

El Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo sigue siendo una plataforma eficaz para el diálogo y la colaboración en el ámbito de la migración

En 2010, la Presidencia mexicana del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD) centró su labor en la mejora de los niveles de cooperación entre los países de envío de migrantes y los países receptores, introduciendo el concepto de la responsabilidad compartida, los beneficios colectivos y las asociaciones. El enfoque adoptado por la Presidencia suiza del FMMD en 2011 apuntaba, por el contrario, a aprovechar los resultados fundamentales de anteriores reuniones del FMMD y proceder a la aplicación práctica de las recomendaciones formuladas, a través de diversos instrumentos de planificación (como los Perfiles de Migración y el Manual sobre Migración y Desarrollo del Grupo Mundial sobre Migración titulado *Mainstreaming Migration into Development Planning*). A escala regional, los avances logrados en los procesos consultivos regionales sobre la migración (PCR) —por ejemplo, a raíz de las reuniones ministeriales

celebradas por el Diálogo sobre la Migración en África meridional (MIDSA) y el Proceso de Colombo— deben continuar estimulando a los gobiernos a fomentar el diálogo entre los Estados y a deliberar sobre cuestiones migratorias de interés común. En la preparación del segundo Diálogo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Migración y el Desarrollo, que se celebrará en Nueva York en 2013, surgirán posibles sinergias y nuevas oportunidades de cooperación entre el FMMD y los PCR en la esfera de la gestión de la migración.

SECCIÓN ESPECIAL: SEXAGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA OIM – UNA MIRADA HISTÓRICA A LA LABOR DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES

Una organización mundial que presta ayuda a los Estados Miembros con miras a una gestión adecuada de la migración

Desde su creación en 1951, hace 60 años, como Comité Intergubernamental Provisional para los Movimientos de Migrantes desde Europa, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) se ha convertido en la única organización con un mandato global en el ámbito de la migración.

A lo largo de su historia, las respuestas programáticas de la OIM han sido reactivas al cambio y los acontecimientos mundiales más importantes, y proactivas a la luz de las cuestiones y tendencias migratorias emergentes. Aunque inicialmente la OIM centró su interés en el reasentamiento de los refugiados y otras personas desplazadas por la segunda guerra mundial en Europa, con el correr de los años el conjunto de servicios prestados se ha ampliado, tanto en términos geográficos como temáticos. Hoy en día, es una institución mundial, con intereses en todas partes del planeta y con capacidad para actuar en todas las regiones del mundo, pero conservando su propósito fundamental de trabajar con sus Estados Miembros a efectos de promover una gestión de la migración en forma ordenada y en condiciones humanas.

En el transcurso de los últimos dos decenios, de conformidad con su enfoque holístico de cara a la gestión de la migración, la OIM desarrolló un conjunto de programas que incluye una amplia gama de servicios para los migrantes, los Estados Miembros y los interesados directos. De hecho, en una etapa muy temprana de la historia de la OIM se hizo evidente que el transporte de los migrantes y refugiados suponía mucho más que el simple traslado de esas personas de un lugar a otro, y que era necesario prestar, simultáneamente, otros servicios indispensables.

Actualmente, las actividades de la OIM a escala mundial abarcan todos los aspectos de la gestión de la migración. La Organización reconoce que la migración contemporánea es un proceso complejo, por consiguiente, su enfoque de la gestión de la migración a escala mundial tiene en cuenta la relación entre la migración y las cuestiones políticas, sociales y económicas contemporáneas, con el fin de maximizar los beneficios y los aportes de los migrantes a la sociedad. Ahora, las actividades de la OIM incluyen la facilitación de la migración (trátase de migración laboral o de movimientos en situaciones de emergencia o consecutivos a las mismas), la lucha contra los movimientos irregulares como la trata de personas, la gestión eficaz en las zonas fronterizas, el reasentamiento, la integración de los migrantes en las sociedades de acogida, el retorno voluntario y la reintegración de los migrantes, la prestación

de servicios de atención de la salud y los programas destinados a mejorar el potencial de la migración en términos de desarrollo.

Además de sus operaciones en el terreno, la OIM también ha estado participando muy de cerca en la prestación de ayuda y apoyo a los foros consultivos multilaterales sobre migración internacional en los dos últimos decenios. Aunque esos foros son de carácter informal y no vinculante, desempeñan una importante función en el fomento de la cooperación y coordinación internacionales, así como de coherencia en el desarrollo de políticas. Muchos de esos procesos consultivos son de carácter regional, pero en los últimos años, el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo ha ofrecido una plataforma más amplia para el intercambio de información y el examen de las cuestiones. La OIM también se ha destacado como una importante fuente de información sobre cuestiones migratorias, habiendo publicado más de 600 informes sobre la migración en el último decenio. En el transcurso de los años, las publicaciones de la OIM se han convertido en instrumentos de comunicación de creciente importancia, y los estudios que ha llevado a cabo la Organización le han permitido desarrollar un gran número de nuevos programas en respuesta a cuestiones migratorias emergentes.

La OIM en cifras: 2001-2010

El crecimiento de la OIM ha sido notable en los últimos 10 años: actualmente cuenta con 132 Estados Miembros, el presupuesto se ha cuadruplicado y la cartera de actividades de la OIM es cada vez más diversificada. Aunque en el pasado se han presentado estadísticas relativas a las operaciones de la OIM en todo el mundo, sobre una base ad hoc, esta es la primera vez que se publica un cuadro estadístico amplio.

La OIM acopia estadísticas relativas a sus programas y proyectos operacionales en más de 133 países. Sus archivos de estadísticas incluyen información sobre las personas que han recibido asistencia de la OIM desde el establecimiento de la Organización en 1951. Las estadísticas que figuran en el *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2011* abarcan los últimos 10 años de la labor de la OIM e incluyen datos sobre diferentes tipos de actividades relacionadas con el traslado de personas (como reasentamiento o repatriación) pero también otras formas de intervención que han evolucionado considerablemente con el correr de los años, como la facilitación de la migración laboral, la asistencia a las víctimas de la trata, el retorno voluntario y otras formas de asistencia a los migrantes.

- Entre 2001 y 2010 más de 60 millones de desplazados internos, refugiados, migrantes desamparados y excombatientes, entre otros, se beneficiaron de los servicios de la OIM en respuesta a situaciones de emergencia y consecutivas a crisis humanitarias.
- Entre 2001 y 2010, la OIM prestó asistencia a 810.000 refugiados para su reasentamiento en un país tercero.
- Durante el mismo periodo, un total de 130.610 personas recibió asistencia en el marco de los programas de repatriación de la OIM.
- Desde el año 2000, casi 330.000 migrantes recibieron asistencia para el retorno voluntario y la reintegración en más de 170 países.
- Durante el último decenio, la OIM prestó asistencia a personas víctimas de trata en más de 46.000 ocasiones.
- Entre 2003 y 2010, la OIM facilitó la contratación y el empleo de alrededor de 20.000 trabajadores extranjeros temporales.

- Entre 2001 y 2010, unos 352.328 migrantes se beneficiaron de las actividades de formación para migrantes de la OIM.
- Entre 2006 y 2010, la OIM atendió 382.133 solicitudes de ayuda para inmigración y visados.
- Entre 2001 y 2010, se prestó asistencia de salud en materia de viajes y se realizaron evaluaciones de la salud de más de 1,5 millones de migrantes.

La función de la OIM en el futuro

Tras años de raudo crecimiento, hay sin duda ciertas esferas —como la migración y el desarrollo— que han ganado prominencia y continuarán siendo componentes clave de la labor de la OIM. También hay cuestiones emergentes —como la migración por motivos de cambio climático— que adquirirán cada vez más importancia, y en relación con las cuales la Organización ya desempeña una función destacada. La OIM continuará sus actividades tradicionales, pero seguirá siendo receptiva a las tendencias emergentes y dando respuesta a las situaciones de crisis que puedan ocurrir. Como se señala en el *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2010*, elaborado por la OIM, la consolidación institucional de los Estados y otras partes interesadas en la gestión de la migración indudablemente pasará a ser un componente básico, cada vez más importante, de la labor de la OIM.

Sin lugar a dudas, se celebrarán nuevos debates sobre el enfoque holístico de la gestión de la migración y, en particular, sobre la búsqueda del modelo adecuado de gobernanza internacional de la migración a escala mundial. Las actividades de la OIM en materia de investigación y en foros continuarán desarrollando ese tema en el futuro y examinando los medios de lograr una cooperación internacional más eficaz, inclusive a través de mecanismos como el FMMD y los PCR.

La OIM no deja de acrecentar su colaboración con diversos mecanismos interinstitucionales y actúa en varios lugares como parte de los equipos de las Naciones Unidas en los países. Oficialmente, sin embargo, goza del estatuto de observador ante las Naciones Unidas, lo que tiene varias ventajas y desventajas en términos de operaciones y lanzamiento de nuevas iniciativas. Indudablemente, dicha relación seguirá siendo una cuestión de interés para los Estados Miembros.

Como fenómeno ya firmemente arraigado en el entramado social de la sociedad global contemporánea, la migración sólo aumentará en importancia e interés político en el futuro previsible. Durante los últimos 60 años la OIM ha estado en el primer plano del debate sobre la migración internacional, y ha evolucionado en su modo de pensar y en sus operaciones paralelamente con la evolución de las tendencias migratorias. Al ser la única organización con un mandato global en el ámbito de la migración, tiene una función central que desempeñar en el futuro, tanto en la escena internacional como al servicio de sus Estados Miembros.



PARTE A

CAPÍTULO 1- COMUNICAR EFICAZMENTE SOBRE LA MIGRACIÓN

INTRODUCCIÓN

Hay pocas esferas de la política pública sujetas a un mayor grado de tergiversación en el debate público y político, y a la vez más influenciadas por la opinión pública, que la migración internacional. La comprensión de la migración contemporánea ha mejorado considerablemente gracias a la labor teórica basada en la economía neoclásica, las nuevas economías domésticas, la teoría dual del mercado laboral, la teoría de las redes, la teoría de los sistemas mundiales, la causalidad acumulativa y los acontecimientos más recientes en el ámbito de la teoría del transnacionalismo (Massey y otros, 1993, 1998; Vertovec, 2001). También son cada vez más numerosos los trabajos de investigación empírica relacionados con la migración. Se podría decir, sin embargo, que ni la teoría ni la investigación han tenido tanta repercusión en la formulación de las políticas como el debate político, los informes de los medios de comunicación y la opinión pública sobre el carácter, los propósitos y los efectos socioeconómicos de la migración.

El telón de fondo de los debates es un panorama de migración mundial que probablemente aumentará en magnitud y complejidad debido a las crecientes desigualdades demográficas, la nueva dinámica mundial y política, la revolución tecnológica y las redes sociales. En muchas partes del mundo eso ya está ocurriendo. Las tendencias demográficas, sociales, ambientales, políticas y económicas de largo plazo han tenido –y seguirán teniendo– una considerable repercusión en la escala y los patrones de los movimientos migratorios.

Esas corrientes migratorias suelen tener un profundo efecto en la composición socioeconómica y étnica de las sociedades, que se traduce en nuevos retos políticos relativos a la buena integración de los migrantes en la sociedad de acogida; en la manera en que los perciben los países de origen; y, en términos más generales, en la visión de la migración que tiene la comunidad en general. Dado que prácticamente todos los países están de algún modo expuestos a la migración, las sociedades están tomando conciencia de que la decisión que deben adoptar ahora no tiene que ver con la gestión del cambio sino con el modo de efectuar esa labor. Abordar la problemática de una sociedad diversificada y en evolución significa hacer frente a cuestiones fundamentales sobre el carácter y el entramado de una sociedad, pero también a consideraciones de índole muy práctica relativas al diseño, la organización y el funcionamiento de las instituciones públicas y los reglamentos con el fin de lograr un equilibrio entre las oportunidades económicas y sociales y los costos que se derivan de la migración.

En ese contexto, la imagen de los migrantes en sus países y en las sociedades de acogida es de enorme importancia. Aunque se reconoce cada vez más que ciertos migrantes pueden crear capital social transfronterizo, que una mayor diversidad cultural puede dar impulso al espíritu empresarial y que las fuerzas laborales con un componente de diversidad cultural están entre las más rentables, la percepción general que se tiene de los migrantes en muchas sociedades tiende a ser negativa. Con frecuencia hay una tenue línea divisoria entre el debate realista y honesto sobre los retos derivados de la migración y la adopción de enfoques politizados en los que los migrantes responden a imágenes estereotipadas y son utilizados como chivos expiatorios. Esas imágenes negativas obedecen, en parte, a que las corrientes migratorias son más visibles y diversas que nunca antes, y generan cuestionamientos que, si se dejan sin respuesta, dan lugar a percepciones e informaciones distorsionadas. Es evidente que los migrantes en general, así como las personas de ciertas nacionalidades y las que pertenecen a determinados grupos étnicos suelen ser estigmatizadas en los países de destino. Sin embargo, es una situación que no se limita a los migrantes en el extranjero; también existe en los países de origen, sobre todo por la idea de que los migrantes han abandonado su país, o por las esperanzas y expectativas poco realistas de los familiares y las comunidades de origen de los migrantes.

La comunicación distorsionada sobre la migración puede desencadenar un ciclo vicioso que da lugar a una situación de constante información errónea a través de la política gubernamental, los medios de comunicación, el público en general, y viceversa, lo que, a su vez, puede sesgar el debate en todos los niveles. Por lo tanto, las políticas y el debate político pueden desempeñar una importante función en lo que respecta a configurar la imagen de los migrantes en las sociedades de acogida. Uno de los mayores retos se relaciona con la información que los gobiernos comunican sobre los migrantes y las políticas migratorias al público en general, y la manera en que lo hacen. Los medios de informar y educar al público tal vez sean el instrumento de política más importante en todas las sociedades que hacen frente a cuestiones migratorias, ya que la gestión de la migración también incluye abordar la percepción que se tiene de los migrantes en la sociedad.

En la primera parte de este Capítulo se analizan las conclusiones relativas a toda la serie de percepciones y actitudes del público con respecto a la migración a escala mundial y el grado en que contribuyen a la opinión pública y, a su vez, la influencia que ejercen en la política. Acto seguido se examina el contexto en que se forman y la función de los medios de comunicación tanto en lo que se refiere a influir en esas opiniones como en darlas a conocer. También se ofrecen ejemplos de iniciativas en materia de buenas prácticas llevadas a cabo por los gobiernos, la sociedad civil y los medios de comunicación. Por último, se analiza la manera más eficaz de informar sobre importantes cuestiones migratorias, con el fin de mejorar la formulación de políticas y lograr la participación más eficaz de los propios migrantes.

LA IMPORTANCIA DE LA OPINIÓN PÚBLICA SOBRE LA MIGRACIÓN

Son numerosos los estudios relativos a la opinión pública sobre la migración y los migrantes —la mayoría centrados en los países de destino. Sin embargo, no hay muchos estudios sistemáticos de las actitudes en cuanto a la emigración y los emigrantes en los países de origen, a pesar del interés cada vez mayor en los posibles beneficios que la emigración puede reportarles (Naciones Unidas, 2006; Banco Mundial, 2006; CMMI, 2005). Este capítulo comprende ambos aspectos, y el material que se examina va desde estudios cualitativos de pequeña escala hasta estudios comparativos regionales, nacionales e internacionales. Sin embargo, la calidad de la investigación de las actitudes del público con respecto a la migración es muy poco uniforme.

En las actividades de investigación de las actitudes del público se utilizan muchísimo las encuestas y los sondeos de opinión. Es importante reconocer, sin embargo, que esas metodologías han sido objeto de crítica en términos de su aplicación técnica y del modo en que se interpretan sus resultados. La interpretación de los resultados de las encuestas como reflejo de la opinión pública puede ser problemática de diversas maneras¹. Por otro lado, al darse por sentado que las personas poseen la capacidad para formarse una opinión sobre cualquier tema en particular, suele no darse importancia a la falta de respuesta de los participantes en la muestra. Además, el hecho de atribuir un carácter representativo de la opinión pública al conjunto de las respuestas individuales a una encuesta, pese a no estar basadas en un grupo de criterios comúnmente comprendidos, puede inducir a error al suponer la existencia de consenso (OCDE, 2010).

En algunos países, la investigación de la opinión pública no está sujeta al mismo grado de escrutinio que otras esferas de investigación —por ejemplo, en una evaluación de los estudios sobre la Inmigración y la opinión pública en Australia se encontró que debido a que no existe una cultura de investigación en esa esfera “Los sondeos de opinión se han convertido en el juguete de los medios de comunicación; se pide a los periodistas que utilicen titulares de prensa provocadores” (Markus, 2011). Además, en esa misma evaluación se encontraron varios ejemplos de encuestas de opinión australianas que incluían preguntas sesgadas o que inducían a los encuestados a dar una determinada respuesta. Se daban ejemplos de encuestas que inclinaban a los entrevistados a dar respuestas positivas o negativas, dependiendo de cómo estaban formuladas las preguntas, del lugar que ocupaban en la encuesta, de la muestra, de la metodología y de la gestión de la encuesta. En consecuencia, lo que podría considerarse como opinión de la mayoría en relación con una serie de cuestiones suele ser un concepto impreciso e inclusive poco coherente, ya que “normalmente el encuestado puede apoyar tanto la asimilación como el multiculturalismo, favorecer la diversidad cultural e indicar inquietud con respecto a la división [que] crea” (*Ibid.*). Otro aspecto revelador de este estudio es que en el análisis de los medios de comunicación se encontró una práctica generalizada de información sensacionalista sobre las conclusiones erróneas de esas encuestas.

¹ Además de las dificultades que se examinan en esta sección, cabe mencionar que la mayoría de los estudios no especifican la composición de la muestra utilizada. Dependiendo del ámbito del estudio, la muestra podría incluir a los propios migrantes como encuestados, lo que probablemente distorsionaría los resultados en un sentido u otro.

Otro factor que influye en la falta de precisión de las conclusiones de los sondeos de opinión es el hecho de que no existe una comprensión común del significado de “migrantes” o “migración”. En cada país hay diversos tipos de migrantes, y sin embargo son numerosas las encuestas que no definen los grupos de migrantes que están siendo evaluados. Los encuestados pueden tener distintas ideas sobre lo que significa el término “migrante”, así como distintas actitudes hacia diferentes categorías de migrantes. En muchos casos, las encuestas no captan la complejidad de esas actitudes.

Por lo tanto, las encuestas y los sondeos de la opinión sobre la migración pueden ser parte del problema si sus metodologías son cuestionables. Cuando se analizan prestando la debida atención a los factores de contexto, las encuestas y sondeos de la opinión pueden ofrecer valiosa información, como se demuestra en las siguientes secciones. Sin embargo, el escrutinio escrupuloso y crítico de las fuentes de opinión es un requisito básico para un examen informado e imparcial de las cuestiones migratorias en los planos local, nacional e internacional. En el recuadro 1 se presenta una lista de los tipos de preguntas que podrían utilizar los analistas en los sondeos de la opinión sobre la migración para interpretar los resultados.

Recuadro 1: Preguntas clave para el análisis de los sondeos de opinión sobre la migración

- ¿Se ha utilizado una metodología sólida y bien fundamentada?
- ¿Están claramente definidos en los sondeos los términos migrante y/o migración?
- ¿Cabría decir que la encuesta es representativa de toda la población?
- ¿Cabría decir que las preguntas llevan a los encuestados a dar determinadas respuestas?
- ¿Qué procedimiento se aplica en el caso de las preguntas que se dejan sin responder en la encuesta?
- ¿Puede decirse que las preguntas recogen toda la complejidad de las actitudes, o que obligan a los encuestados a plantearse una dicotomía?
- ¿Podría decirse que la fecha en que se llevó a cabo la encuesta permitió que un determinado evento ejerciera una influencia decisiva?

La opinión pública sobre la inmigración y los factores que ejercen influencia

Resulta demasiado rudimentario y simplista limitar nuestra comprensión de la opinión pública a las noticias que se destacan en los titulares
(Kleemans y Klugman, 2009: 19)

La opinión popular sobre la migración que se desprende de los sondeos de opinión pública suele ser negativa, y todo apunta a que esa característica se ha acentuado en los últimos años. Lo que es seguro, sin embargo, es que la opinión pública sobre la migración varía según los países y dentro de ellos, y con el correr del tiempo. Hay pautas de diferencia entre los distintos subgrupos de población de los países, que también pueden reflejar factores o cuestiones externas. Al respecto, a menudo induce a error hablar de una sola opinión pública cuando hay gran diversidad de opiniones, cuya intensidad también es diferente. Para lograr una comprensión más matizada de las actitudes hacia la migración es necesario reconocer esas variaciones. En la presente sección se examinan algunos de los factores que influyen

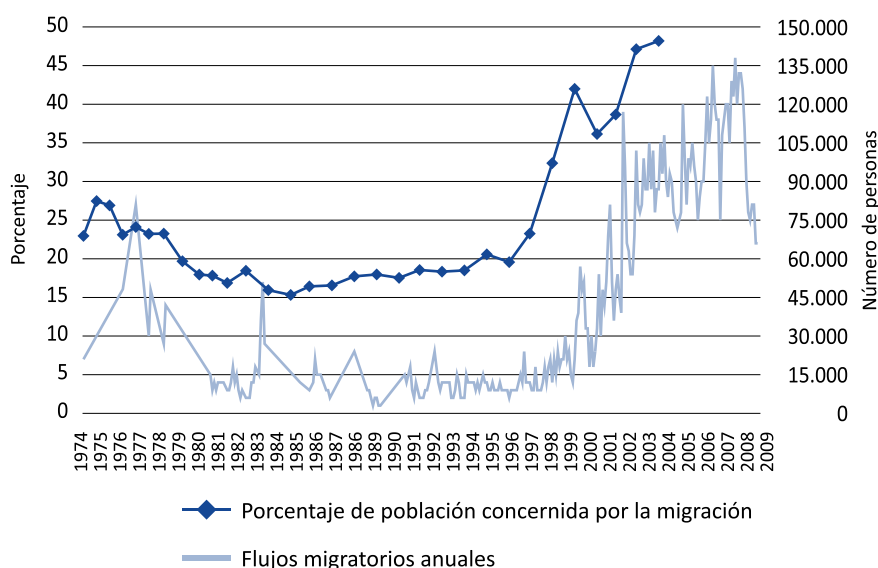
mayormente en la opinión pública y las pautas de diferencia entre los grupos, en términos de actitudes hacia la migración.

Niveles de inmigración reales, percibidos y preferidos, y estatuto de los migrantes

El aumento real de los flujos migratorios o, en términos más precisos, el grado en que los niveles de migración percibidos se consideran superiores a los “niveles aceptables”, por lo general tiene una repercusión negativa en la opinión pública. Hay también quienes señalan que el creciente temor y negatividad del público con respecto a la migración obedecen no sólo al aumento de las corrientes migratorias sino asimismo al ritmo en que se está produciendo (Papademetriou y Heuser, 2009). Independientemente del nivel o el ritmo de la migración, otro factor que influye en la opinión es el estatuto oficial en materia de inmigración de los que se desplazan —es decir, el hecho de que se trate de migrantes regulares o irregulares. En consecuencia, los niveles de migración preferidos no se reducen a una simple cuestión de cifras, que no guardan relación con factores como el origen y el estatuto de los migrantes.

El gráfico 1 indica el aumento en el último decenio del porcentaje de la población del Reino Unido que expresa inquietud con respecto a la inmigración, junto con el aumento de los niveles de inmigración. Se sabe también que desde el decenio de 1960 la población del Reino Unido estima que los niveles de migración son demasiado elevados; ese sentimiento ha sido bastante persistente, a pesar de la fluctuación de los niveles reales de migración, lo que indica que lo que ha cambiado en los últimos años es la prominencia de las cuestiones migratorias (Hurrell, 2010).

Gráfico 1: Inquietudes del público con respecto a la inmigración, 1974-2009

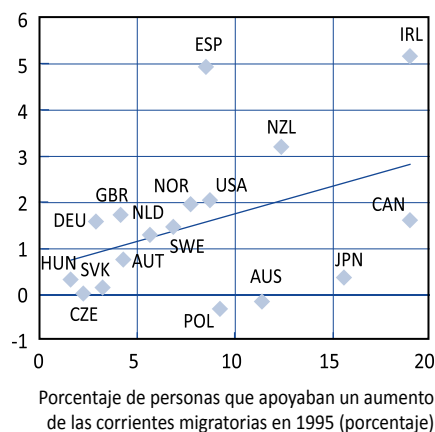


Fuente: Adaptado de Ipsos MORI y Oficina Nacional de Estadística del Reino Unido 1974-2009 (citado en Page, 2009)

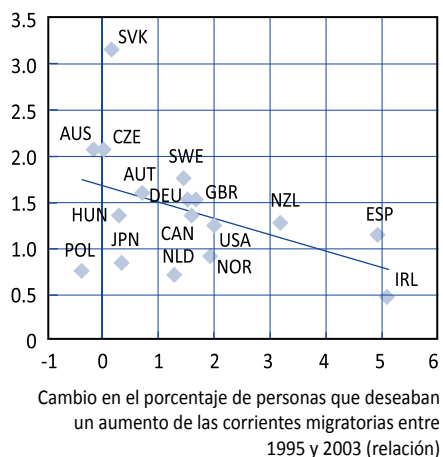
Desde una perspectiva transnacional, un estudio de la OCDE (2010) en el que se comparan datos del Programa Social Internacional de Encuestas correspondientes al periodo 1996-2003, encontró que a medida que aumentaron las corrientes migratorias se registró una disminución del apoyo público a la inmigración en algunos países de la OCDE (véase el gráfico 2).

Gráfico 2: Apoyo al aumento de la inmigración en relación con el creciente porcentaje de inmigrantes en las poblaciones de determinados países de la OCDE (en porcentaje), 1995-2003

Apoyo al aumento de la inmigración en relación con el creciente porcentaje de inmigrantes en las poblaciones de determinados países de la OCDE (porcentaje), 1995-2003



Aumento del porcentaje de inmigrantes en la población entre 1995 y 2003 (puntos porcentuales)



Fuente: OCDE, 2010: 120 (http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2011-en).

Nota: Los porcentajes presentados no contabilizan la falta de respuestas (no recibidas). Datos ponderados.

Aunque estos resultados sugieren una relación bastante clara entre cifras y actitudes negativas, es importante recordar que los habitantes de los países de destino suelen tener ideas falsas con respecto a la magnitud y el carácter de la migración y a las políticas que influyen en esos aspectos. Un estudio de ocho países receptores de migrantes (Alemania, el Canadá, España, los Estados Unidos de América, Francia, Italia, los Países Bajos y el Reino Unido) reveló que en todos ellos los encuestados se inclinaban a sobrevalorar considerablemente el volumen de la población de migrantes (Transatlantic Trends, 2010: 6), como se indica en el cuadro 1. Para comprobar si el conocimiento de los hechos alteraba las actitudes, se preguntó a algunos de los encuestados si había “demasiados”, “muchos, pero no demasiados” o “muy pocos” migrantes en sus países, y se les proporcionó información sobre el volumen real de la población de migrantes, mientras que los demás encuestados no recibieron esa información complementaria. Se encontró que era menos probable que el primer grupo respondiera que había demasiados migrantes en el país. Es común que existan percepciones erróneas sobre el volumen real de la migración en los países de destino, lo cual es un elemento importante, como se señaló en un seminario de la Policy Network (Hurrell, 2010), ya que el volumen de inmigración adecuado es “la línea divisoria básica en el debate sobre la inmigración”.

Cuadro 1: Porcentaje percibido y real de la población integrada por migrantes, en cuatro países transatlánticos, 2010

País	Percibido	Real
Italia	25	7
España	21	14
EE.UU.	39	14
Canadá	39	20

Fuente: Transatlantic Trends, 2010: 6

En los Estados Unidos de América se observa constantes indicios de que la mayoría de los estadounidenses está a favor de una disminución del nivel de migración o del mantenimiento del nivel actual. Los sondeos Gallup, que incluyen algunas de las series cronológicas más extensas y son los más utilizados, examinan las cuestiones migratorias desde el decenio de 1960². Esos sondeos generalmente han revelado que una pequeña mayoría (58% en 2001, 51% en 2006 y 50% en 2009) considera que la migración debería disminuir. Como aspecto interesante cabe señalar que los sondeos Gallup revelan que desde 2001, la mayoría (58% en 2003, 67% en 2006 y 57% en 2010) considera la migración como beneficiosa para el país. En las encuestas de 2006 y 2008, la gran mayoría de los encuestados (74 y 79%, respectivamente) también manifestó que los inmigrantes ilegales (en situación irregular)³ no quitaban puestos de trabajo a los estadounidenses, ya que realizaban trabajos de baja remuneración que no interesaban a la población del país. Las encuestas Gallup indican una opinión pública más positiva sobre la inmigración y los inmigrantes que otras encuestas como la Vision Critical/Angus Reid Public Opinion. A fines de 2010, esa encuesta encontró que el 57% de los habitantes opinaba que la inmigración tenía efectos negativos en los Estados Unidos de América, el 39% deseaba una reducción del número de inmigrantes legales y el 56% consideraba que los inmigrantes ilegales estaban ocupando puestos de trabajo que correspondían a los trabajadores estadounidenses.

En 2006, el Pew Hispanic Center⁴ examinó una serie de sondeos llevados a cabo a comienzos de 2006 y llegó a la conclusión de que el público parecía estar dividido casi en partes iguales en lo que se refería a determinar si en general la inmigración era positiva o negativa para el país. Sin embargo, los estadounidenses seguían mostrando mayores diferencias en cuanto a los niveles preferidos de inmigración legal (regular); aproximadamente una tercera parte estaba a favor de que se mantuvieran los niveles de inmigración legal existentes, y otra tercera parte estaba a favor de su disminución. Un porcentaje más reducido deseaba un aumento de la inmigración legal y la mayoría de los estadounidenses consideraba que la inmigración ilegal era un problema grave.

Hay algunos estudios de las actitudes hacia los inmigrantes en los países en desarrollo o en vías de industrialización. Una encuesta nacional de 2006 en la que participaron 3.600 ciudadanos sudafricanos adultos, llevada a cabo en el marco del Proyecto de Migración para África Meridional encontró que el porcentaje de quienes favorecían la prohibición total de la inmigración había aumentado del 25% en 1999 al 37% en 2006, mientras que el 84%

² Véase <http://www.gallup.com/poll/1660/Immigration.aspx>

³ La OIM favorece la utilización de los términos migración regular y migración irregular. Sin embargo, con el propósito de reflejar con precisión la terminología que se emplea en los sondeos, en el presente documento se utilizan también los términos migración legal y migración ilegal.

⁴ Véase, <http://pewhispanic.org/files/factsheets/18.pdf>

consideraba que se estaba permitiendo el ingreso de “demasiados” extranjeros (Crush, 2008). Porcentajes igualmente elevados de los encuestados en países como Malasia, el Senegal, Tanzania y Venezuela estaban de acuerdo con la idea de limitar y controlar más la inmigración (Pew Research Center, 2007).

No puede afirmarse con certeza que las actitudes hacia la migración se tornen más positivas o menos favorables a medida que aumenta el porcentaje de migrantes como parte del total de la población y/o a consecuencia de que lleguen a considerarse parte integrante de la comunidad. En una encuesta mundial de valores, 214.628 personas fueron entrevistadas en 86 países, preguntándoseles si tendrían objeciones a vivir teniendo como vecino a un migrante. No es sorprendente observar que en varios países con niveles de migración elevados, los porcentajes de objeción fuesen bajos (por ejemplo, en Australia, Nueva Zelanda, España y Suiza). Sin embargo, hay varios países con niveles de migración bastante elevados, donde el porcentaje de la población que tenía objeciones a vivir con un migrante como vecino era elevado, especialmente en el Oriente Medio y partes de Asia. Ello podría deberse a la relativa novedad de la migración en esos países, así como a la dinámica específica de la migración en esas regiones. Lo que es claro, sin embargo, es que no hay una correlación constante entre la aceptación de los migrantes y el porcentaje de migrantes en la población nacional.

Sin embargo, hay claros indicios de diferencias de opinión con respecto a distintos tipos de corrientes de inmigrantes. Por ejemplo, según datos de la OCDE, la opinión pública generalmente es más favorable hacia los refugiados que hacia otros migrantes. No obstante, los residentes de países que aceptan grandes cantidades de refugiados tienen un mayor grado de preocupación con respecto a las consecuencias de la migración que los de otros países (OCDE, 2010). Además, hay algunas diferencias de actitud, dependiendo del país de origen de los inmigrantes.

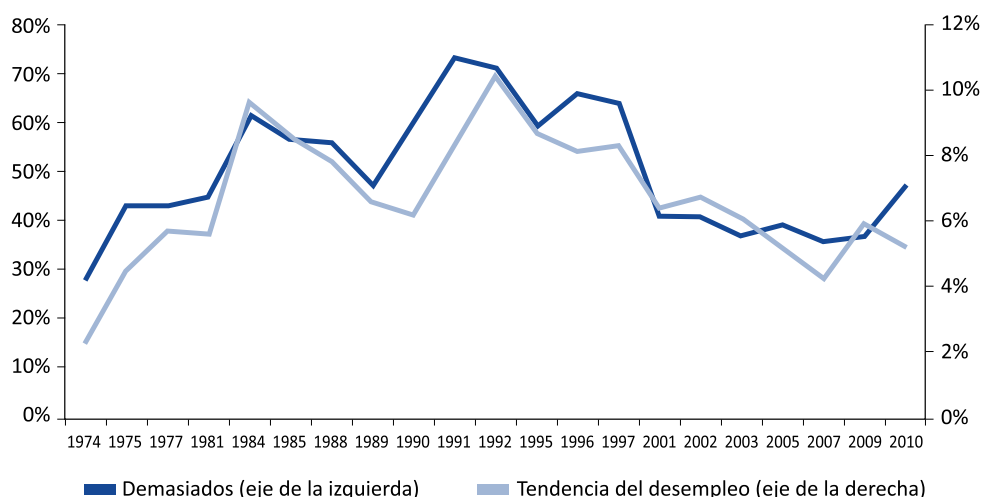
La economía, los trabajos, la desigualdad y el nivel percibido de la contribución que aportan los migrantes

En las actitudes hacia la migración se observa la gran influencia de la disponibilidad de puestos de trabajo, según la encuesta mundial de valores a la que se hace referencia en la sección anterior (Kleemans y Klugman, 2009). En la mayoría de los 52 países encuestados en 2005-2006, si bien la gran parte de los encuestados apoyaba las restricciones a la migración, muchos vinculaban esas restricciones a la disponibilidad de puestos de trabajo. Sin embargo, varios países de desarrollo humano mediano a alto (de conformidad con la clasificación del Índice de Desarrollo Humano)⁵ favorecen la aplicación de mayores restricciones a la migración, independientemente del número de puestos de trabajo vacantes (*Ibid.*).

Los vínculos entre las actitudes hacia la inmigración y la disponibilidad de puestos de trabajo también son evidentes en los datos de la serie cronológica australiana. El gráfico 3 indica que el porcentaje de australianos que manifestaba que los niveles de inmigración eran demasiado elevados reflejaba con gran precisión la tasa de desempleo durante el periodo 1974-2010. Se encontró también una importante relación entre las actitudes hacia la migración y los niveles de desempleo en 34 países (Kleemans y Klugman, 2009). En Europa, los resultados también parecen indicar que en períodos de recesión económica la opinión se vuelve en contra de la inmigración (Kessler y Freeman, 2005).

⁵ Véase <http://hdr.undp.org/en/statistics/hdi/>

Gráfico 3: Correlación entre el nivel de desempleo y quienes consideran que los niveles de inmigración son demasiado elevados (en porcentaje), en Australia, 1974-2010



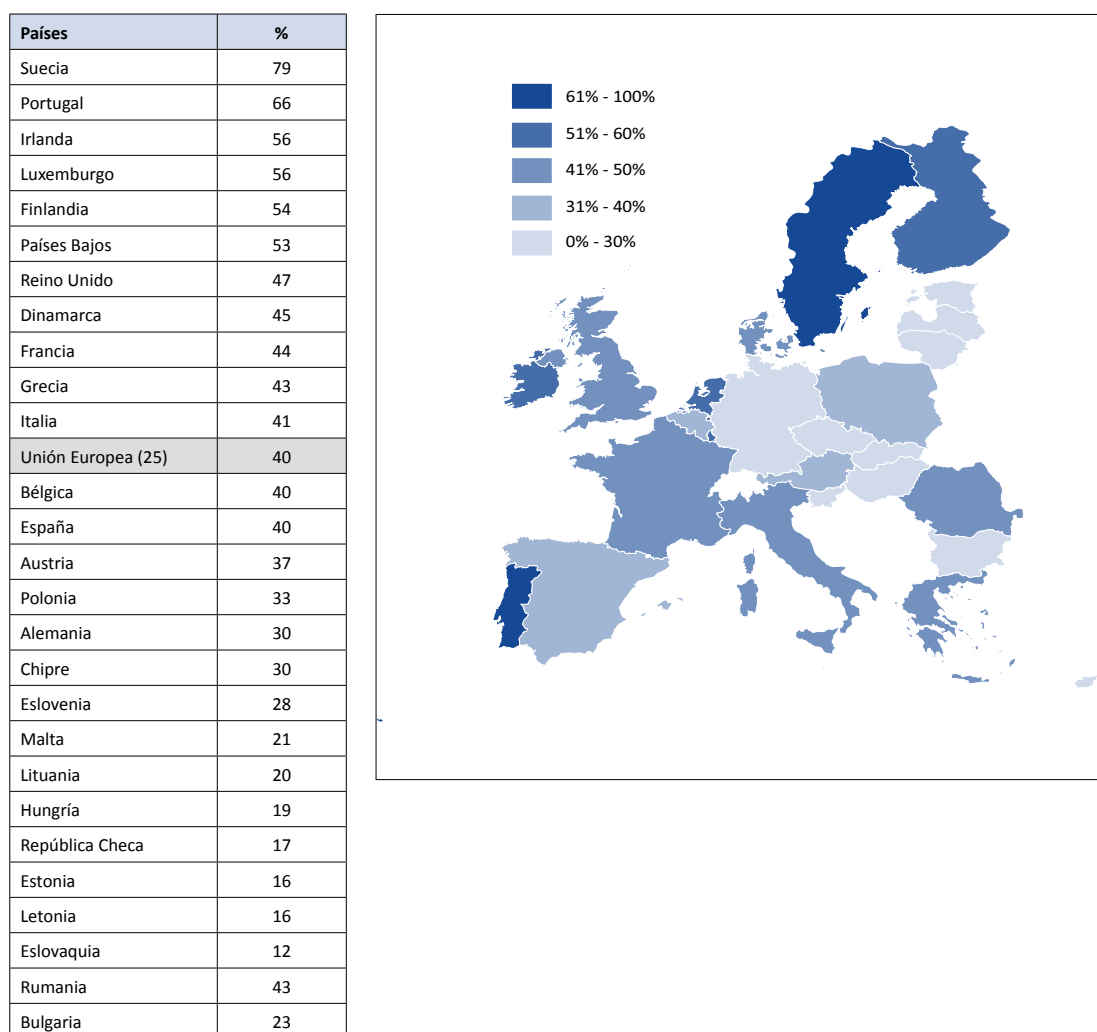
Fuente: Markus, 2011.

Los habitantes de países con un mayor grado de desigualdades, de conformidad con las mediciones del coeficiente Gini⁶, se sienten más inclinados a considerar que los nacionales deben recibir prioridad en el mercado laboral (Kleemans y Klugman, 2009). No obstante, los países que tienen niveles de desigualdad semejantes pueden tener actitudes bastante diferentes con respecto a la discriminación. Además, los países con un PIB elevado tienen una actitud “más negativa con respecto a la autorización del ingreso de extranjeros (política de inmigración) pero más positiva una vez que han ingresado: creen en la igualdad de trato en el mercado laboral y es menos probable que tengan objeciones a la posibilidad de tener un migrante como vecino” (*Ibid.*).

Por otro lado, las inquietudes de tipo económico o laboral reflejan no solamente la disponibilidad de puestos de trabajo sino también la percepción de que los migrantes quitan puestos de trabajo a los nacionales o significan una merma para los recursos del país. En consecuencia, la cuestión del vínculo entre la migración y el empleo da lugar al problema más amplio relativo al carácter y el nivel de las contribuciones de los migrantes a la sociedad de acogida. En este caso también existen grandes diferencias entre los países. En las encuestas Eurobarómetro Estándar de la Comisión Europea (2006) se evaluó la opinión pública en los países de la Unión Europea con respecto a las contribuciones de los migrantes, entre otras cuestiones. Se preguntó a los encuestados si estaban de acuerdo, o no, con la siguiente afirmación: *los inmigrantes hacen un gran aporte a nuestro país*. El gráfico 4 indica el porcentaje de encuestados que estaba de acuerdo con esa afirmación. Como término medio, el 40% de la población de los países de la UE estaba de acuerdo, y una pequeña mayoría (52%) no lo estaba. Sin embargo, como se aprecia en el gráfico 4, hay un considerable grado de variación entre los países. Se observaron niveles de acuerdo superiores a la media en Finlandia, Irlanda, Luxemburgo, los Países Bajos, Portugal y Suecia. Por otro lado, hubo niveles de acuerdo muy bajos en varios países de Europa Oriental.

⁶ Para mayor explicación véase <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=4842> (consultado el 22 de agosto de 2011).

Gráfico 4: Porcentaje de encuestados de países de la Unión Europea que estaban de acuerdo en que los inmigrantes hacen una gran contribución al país, 2006



Fuente: Adaptado de la Comisión Europea, 2006.

Una encuesta sobre la vida en Qatar reveló que una enorme mayoría de ciudadanos valoraba la contribución de los extranjeros al desarrollo de su país debido a su arduo trabajo (89%) y su talento (89%) (SESRI, 2010). También estaban de acuerdo en que los extranjeros — tanto expatriados como trabajadores migrantes— hacían que el país fuera más receptivo hacia nuevas culturas. Sin embargo, alrededor del 75% consideraba que el volumen de trabajadores extranjeros significaba una carga para los servicios de salud del país (*Ibid.*). En una encuesta llevada a cabo por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2010) sobre la percepción que se tiene de los trabajadores migrantes en la República de Corea, Malasia, Singapur y Tailandia se encontró que la mayoría de los encuestados consideraba que los trabajadores migrantes eran necesarios para cubrir la escasez de mano de obra, y que una media del 80% en la República de Corea y Singapur opinaba que los trabajadores migrantes aportaban una contribución neta a la economía (40% en Tailandia y poco menos del 40% en Malasia). Por el contrario, una encuesta realizada en 2006 en Sudáfrica llegó a la conclusión de que generalmente se consideraba a los migrantes como una amenaza para el bienestar socioeconómico del país; el 67% de los encuestados señaló que los migrantes “agotaban

los recursos” y el 62% afirmó que “quitaban empleos” (Crush, 2008). Como se indica en las secciones que figuran más adelante, esas percepciones suelen estar arraigadas en contextos socioeconómicos y culturales más generales y no pueden analizarse de manera aislada.

Edad, procedencia socioeconómica, origen étnico, ubicación geográfica y nivel de educación

Las actitudes hacia la migración también varían considerablemente entre los subgrupos de los países, según la edad, la situación socioeconómica y el nivel de educación. Hay una importante relación entre la edad y las actitudes, como se aprecia en el Reino Unido, donde es evidente que las personas de mayor edad son quienes albergan los sentimientos más negativos hacia la migración (véase el cuadro 2). Entre 1999 y 2008, sin embargo, el mayor aumento entre los que indicaban que el Reino Unido tenía demasiados inmigrantes se registró en los grupos de adultos jóvenes. El cuadro también permite apreciar una importante diferencia según la clase social, siendo la categoría de trabajadores calificados la más negativa.

Cuadro 2: Porcentaje que se manifestó de acuerdo en que había demasiados inmigrantes en el Reino Unido, 1999 y 2008

Edad	1999	2008	% de cambio
15-29	44	67	+23
30-49	51	67	+16
50-64	64	71	+7
65+	69	78	+9
Clase social	1999	2008	% de cambio
Clase media alta	48	63	+15
Trabajadores calificados (C1)	47	70	+23
Categoría de trabajadores calificados (C2)	60	75	+15
Categoría de trabajadores no calificados y trabajadores que dependen de pensiones estatales	65	74	+9

Fuente: Ipsos MORI, junio 1997–junio 2008, citado en Page, 2009.

Nota: La clase de trabajadores calificados (C1) se refiere a los que realizan trabajo de supervisión, de oficina y de mando medio, administrativo y profesional. En la clase de trabajadores calificados (C2), de conformidad con la clasificación de categorías sociales del Reino Unido, se incluyen las familias en las que el sostén de la familia realiza trabajo calificado que exige un aprendizaje o formación, como la fontanería o la mecánica de automóviles.

En Australia y Alemania se observan tendencias semejantes, aunque en los estudios examinados no se indica el cambio de opinión con el correr del tiempo entre los grupos de personas más jóvenes. En una encuesta llevada a cabo en Alemania se encontró que los grupos de personas de edades comprendidas entre los 16 y los 24 años tenían la opinión más favorable hacia los migrantes. Ello podía obedecer a un mayor grado de contacto con los migrantes, como el hecho de tener amigos o conocidos entre ese grupo. Alrededor del 65% de los jóvenes pensaba de esa manera, en comparación con el 32% de las personas de 60 años o más (Abah, 2009). En Australia, las personas que expresan opiniones negativas sobre los migrantes son principalmente mayores de 65 años; sin estudios universitarios o calificaciones al nivel de bachillerato o cursos técnicos; las que tienen una situación financiera que describen como “de dificultad para pagar las cuentas” o “de pobreza”; las que desempeñan oficios

tales como operarios de máquinas, conductores de vehículos o peones de labranza; las que indican una afiliación religiosa pero rara vez asisten a servicios religiosos y las que son viudas o divorciadas. (Markus, 2010).

El nivel de aptitudes y la ubicación geográfica también son factores de gran influencia, según el análisis de los datos de la encuesta social europea y de la encuesta social internacional, efectuado por la OCDE, que reveló que los trabajadores menos especializados eran los que más se inclinaban a favorecer la aplicación de políticas restrictivas, y que era más probable que las personas de las zonas rurales consideraran que la migración tenía efectos negativos (2010). En Malasia, la República de Corea, Singapur y Tailandia, los resultados de encuestas semejantes parecen indicar que las personas que conocen a trabajadores migrantes y mantienen trato con ellos, bien sea a nivel profesional o social, tienen una actitud más favorable (OIT, 2010).

Otro resultado común de los estudios de las actitudes es que cuanto mayor es el nivel de educación tanto más positivas son las actitudes hacia la migración (Rothon y Heath, 2003; McLaren y Johnson, 2004; Statistics Canada, 2003; Comisión Europea, 2006). Sin embargo, cuando se tienen en cuenta los niveles de educación, el PIB y el Índice de Desarrollo Humano, surge un escenario más matizado: las opiniones sobre la migración son más positivas entre las personas con un alto nivel de educación en los países ricos, pero no tanto en los países pobres (Kleemans y Klugman, 2009). Además, sobre la base de los análisis de las encuestas realizados por Kleemans y Klugman, se encontró que todas las variables relacionadas con el nivel de ingresos y la clase social tienen una vinculación positiva con las actitudes hacia la migración, y que las personas que viven en las ciudades más grandes tienen una opinión más favorable de la migración (2009).

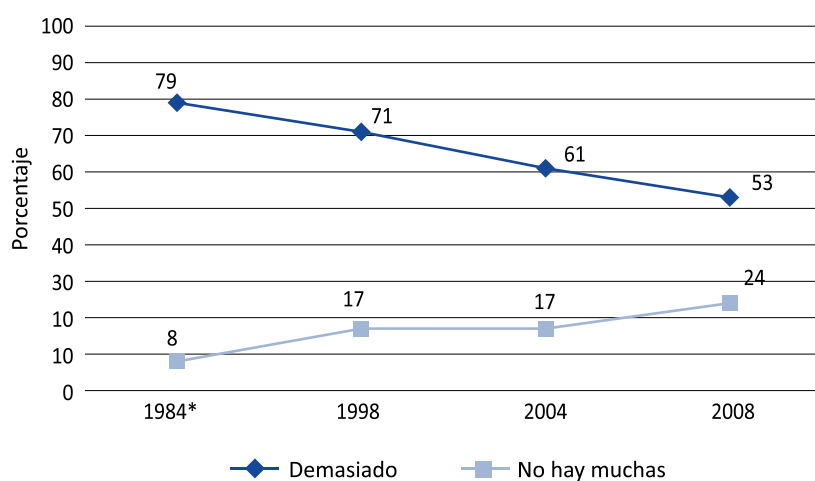
Por otro lado, los sondeos y los estudios casi siempre coinciden en que las personas de origen migrante generalmente están a favor de la migración (Pew Research Center, 2006; CMMI/ Instituto de Investigaciones sobre Políticas Públicas, 2004). Ahora bien, hay cierta variación entre los migrantes nacidos en el extranjero y los migrantes de segunda generación, nacidos en el país, ya que con el transcurso del tiempo las opiniones pueden asemejarse más a las de la población nacional.

La importancia de la diferencia de tiempo

Las investigaciones coinciden en que las percepciones, actitudes y opiniones sobre la migración y los migrantes cambian con el correr del tiempo. Aunque algunas actitudes de ciertos grupos están profundamente arraigadas y prácticamente no admiten cambios, la opinión pública general puede variar, y efectivamente lo hace, lo que subraya la importancia de proporcionar información equilibrada y fidedigna al público en general. Esa situación también es alentadora para quienes desean poner término a la desinformación, la parcialidad y la intolerancia que caracterizan algunos de los debates públicos sobre la migración.

Varios estudios demuestran esa tendencia hacia un cambio de actitud. El gráfico 5, por ejemplo, revela el cambio de la percepción de la inmigración en Alemania durante el periodo 1984-2008. Abah señala: “Aunque en ocasiones se han registrado sentimientos muy negativos hacia los migrantes se ha producido un proceso de familiarización junto con una creciente aceptación de los inmigrantes entre el público en general” (2009: 31). En Australia y en los Estados Unidos de América se observó una tendencia semejante en la aceptación de la migración tras un periodo de tiempo prolongado, a medida que fue aumentando el número de migrantes (Suro, 2009; Betts, 2005).

Gráfico 5: Porcentaje de encuestados que considera excesivo el número de inmigrantes en Alemania, 1984-2008



Fuente: Institut für Demoskopie Allensbach, citado en Abah, 2009.

Nota: Los datos se refieren a agosto de 1984, junio de 1998, diciembre de 2004 y marzo de 2008.

* Los datos de 1984 corresponden únicamente a Alemania-Occidental.

Sin embargo, esta pauta de creciente aceptación con el correr del tiempo no es en absoluto coherente y puede ser influida por varios otros factores. En el Reino Unido, por ejemplo, las inquietudes del público en relación con la inmigración alcanzaron niveles sin precedentes en el último decenio, llegando a su punto máximo en 2008, y sólo disminuyeron cuando fueron superadas por el temor ocasionado por la crisis financiera mundial (Page, 2009).

La inestabilidad de las opiniones se aprecia mejor en el caso de Australia. Como señala Markus (2011: 6), Australia (junto con el Canadá) figura entre los países más receptivos a la inmigración. Los datos que utiliza Markus en el cuadro 3 provienen del Programa de la Encuesta Social Internacional, que indica que en 2003 sólo el Canadá tenía un mayor porcentaje (68%) que Australia (61%) de encuestados que deseaban que el número de inmigrantes en el país aumentara o permaneciera en su mismo nivel. Esa situación se compara con el 44% en los Estados Unidos de América, el 30% en Alemania, el 22% en el Reino Unido y el 18% en Rusia. Sin embargo, Markus (2011: 8) utiliza datos de una serie de sondeos (incluidos los llevados a cabo para la Fundación Scanlon) para demostrar el considerable grado de variación en el porcentaje de la población que considera que el volumen de inmigración es aproximadamente el correcto o demasiado bajo. El cuadro 4 indica que ese porcentaje aumentó del 28% en 1997 al 57% en 2003, bajando nuevamente al 46% en 2010.

Cuadro 3: Actitudes hacia el ingreso de inmigrantes (porcentaje de encuestados), países seleccionados, 2003

Cantidad de inmigrantes que ingresa en el país				
	Debe aumentar	Debe permanecer en el mismo nivel	Debe aumentar o permanecer en el mismo nivel	Debe disminuir
Canadá	29	39	68	32
Australia	23	38	61	39
España	10	39	49	52
Dinamarca	10	39	49	51
Estados Unidos de América	11	32	44	56
Portugal	3	41	44	56
Nueva Zelanda	16	28	43	57
Suecia	12	30	42	58
Irlanda	9	32	41	59
Austria	7	32	39	61
Francia	8	26	34	66
Hungría	2	29	31	69
Alemania – Occidental	5	24	30	70
Países Bajos	4	26	30	70
Noruega	7	22	29	71
Reino Unido	6	16	22	78
Federación de Rusia	4	13	18	83

Fuente: Grupo de Investigación del Programa de la Encuesta Social Internacional, 2003, citado en Markus, 2011: 7.

Nota: La encuesta australiana se llevó a cabo entre 2.183 encuestados, del 27 de agosto al 24 de diciembre de 2003. Las preguntas daban la posibilidad de dar cinco respuestas: ¿Cree usted que el número de inmigrantes actualmente en [PAÍS] debe aumentar considerablemente? ¿Cree que debe aumentar un poco?, ¿Cree que debe mantenerse en el nivel actual? ¿Cree que debe reducirse un poco? y ¿Cree que debe reducirse considerablemente? Los totales parciales pueden tener una variación de +/-1%, debido al redondeo (ZA, 2005, citado en Markus, 2011).

Cuadro 4: La opinión pública sobre los niveles de inmigración en Australia (en porcentaje), años seleccionados

Año	Demasiado elevados	Más o menos correctos/ demasiado bajos
1996	62	32
1997	64	28
2001	41	54
2002	41	54
2003	37	57
2005	39	56
2007	36	53
2009	37	55
2010	47	46

Fuente: Markus, 2011: 8.

LA OPINIÓN PÚBLICA SOBRE LA EMIGRACIÓN Y LA MIGRACIÓN DE RETORNO

La mayoría de los análisis de las actitudes hacia la migración internacional y los migrantes se ha centrado en el extremo final del proceso —el lugar de destino— es decir, en la inmigración. Sin embargo, la migración también tiene profundas repercusiones en los países de origen y sus poblaciones. La emigración ha pasado a ser una cuestión de creciente importancia, no sólo por su volumen sino también porque hay pruebas fehacientes de sus repercusiones en el desarrollo en los últimos años (Banco Mundial, 2006). Por lo tanto, tal como sucede en el ámbito de la inmigración, las actitudes y percepciones sobre los emigrantes pueden influir en la configuración de la política y/o viceversa. No obstante, a diferencia de la inmigración, son relativamente pocos los trabajos de investigación empírica sobre la opinión pública en relación con la emigración. Ocurre, particularmente, en los países en desarrollo, que se han convertido en importantes fuentes de migrantes hacia economías de ingresos altos y otros países en desarrollo. Existen algunas encuestas cualitativas y de pequeña escala, pero con escasa cobertura de la migración de retorno. Ahora bien, esa situación está cambiando, a medida que se reconoce el retorno como componente fundamental del ciclo migratorio.

En la Encuesta Pew de Actitudes Mundiales llevada a cabo en 44 países en 2002⁷ se encontró que un elevado porcentaje de la población consideraba que la emigración era un problema “muy grande” en varios países, especialmente en América Latina (Honduras (63%), la Argentina (58%), Guatemala (53%) y México (52%)). Inquietudes con respecto a la emigración se expresaron también en Bulgaria (58%) y Sudáfrica (52%). Sin embargo, la percepción que tienen el público o el Estado de los emigrantes y los migrantes que retornan varía desde los sentimientos negativos que despierta el abandono del país de origen hasta considerar héroes nacionales a quienes están en el extranjero. Además, las opiniones también parecen responder a cuestiones tales como la duración de la permanencia en el extranjero, las repercusiones en las familias o en la comunidad que quedan detrás, y la situación económica reinante en el país de origen.

En México, el Centro de Investigaciones Pew realizó entrevistas a 1.000 adultos en 2009 encontrando que, si bien la mayoría de los mexicanos (62%) afirmaba que no se trasladaría a los Estados Unidos de América aún cuando pudiera hacerlo, una considerable minoría (33%) dijo que sí lo haría. Entre los que se trasladarían, el 55% (que representaba el 18% del total de la muestra) manifestó que estaría dispuesto a hacerlo sin autorización. Aproximadamente la mitad de los encuestados (48%) señaló que no era conveniente para México que un número tan grande de sus ciudadanos viviera en los Estados Unidos de América, y el 42% dijo lo contrario. Alrededor del 81% consideraba un gran problema que los mexicanos salieran del país para buscar trabajo en el extranjero. También se constataron opiniones mixtas sobre la emigración en un estudio de pequeña escala realizado en cuatro provincias de Viet Nam, aunque la opinión de la mayoría era positiva. Estudios cuantitativos y cualitativos revelaron que la mayoría de las personas, así como las autoridades locales en todos los niveles, apoyaban la migración laboral. Una mayoría de los encuestados consideraba que la migración era beneficiosa no

⁷ Véase <http://pewglobal.org/files/pdf/165.pdf>

sólo para la familia sino también para la comunidad. Alrededor del 11% de los encuestados no apoyaba la migración, registrándose la mayor oposición (16%) entre las personas de 36 a 45 años. Era mayor el número de mujeres (13%) en contra de la migración que el de hombres (7%) (Yen y otros, 2010).

Opiniones igualmente mixtas sobre la emigración existen en la región septentrional de Ghana, aunque muy matizadas según los diferentes tipos de migración, sea estacional, temporal, de largo plazo o permanente. Como parte de un estudio de la emigración en la región, se realizaron entrevistas con 204 cabezas de familia de las zonas rurales a quienes se pidió que expresaran su opinión sobre las consecuencias de la migración de temporada, de largo plazo y de retorno. Sus respuestas indicaron opiniones diferenciadas, dependiendo del tipo de migración. Por ejemplo, casi todos los encuestados tenían opiniones positivas sobre las consecuencias de la migración laboral de temporada —particularmente en relación con sus efectos en la seguridad alimentaria y como medio de acceso a los bienes. No obstante, en el caso de la migración de largo plazo, las respuestas fueron más ambivalentes. Por un lado, se pensaba que la emigración de largo plazo reducía la presión en las tierras agrícolas, y que el nivel de vida de algunas personas podía mejorar. Por otro lado, se consideraba también que la emigración no era un factor que permitiera a muchos migrantes alcanzar sus objetivos económicos, y que les hacía perder los vínculos con su comunidad de origen (van der Geest, 2010).

En Guatemala, la opinión pública sobre la emigración refleja las circunstancias económicas del país, y generalmente se considera una solución y no un problema. Según la organización de encuestas guatemalteca CID Gallup⁸, cuatro de cada cinco guatemaltecos conoce a alguien que ha emigrado a los Estados Unidos de América en busca de trabajo (citado en Gilbert y Bauder, 2005).

Un estudio realizado por Soruco y otros, (2008) en la región de Cuenca, en el Ecuador, examina los factores determinantes de las actitudes negativas que prevalecen en esa parte del país con respecto a la emigración. El autor identifica las siguientes tres razones para los propios emigrantes y, en especial para sus familias: a) se considera que los emigrantes no actúan de manera racional, que no utilizan sus remesas en actividades productivas y sostenibles que contribuyan a la economía nacional; b) se piensa que los emigrantes son personas irresponsables porque abandonan a sus familias; y c) se piensa que los hijos de los emigrantes no obtienen tan buenos resultados en los estudios escolares como los hijos de no emigrantes, debido a su falta de integración en la sociedad, puesto que probablemente abandonarán el país del mismo modo que lo hicieron sus padres (Soruco y otros, 2008). En términos de grupos socioeconómicos, es más probable que las percepciones discriminatorias existan entre las personas de las zonas urbanas, de ingresos altos, con un buen nivel de educación, casadas y de mayor edad (*Ibid.*).

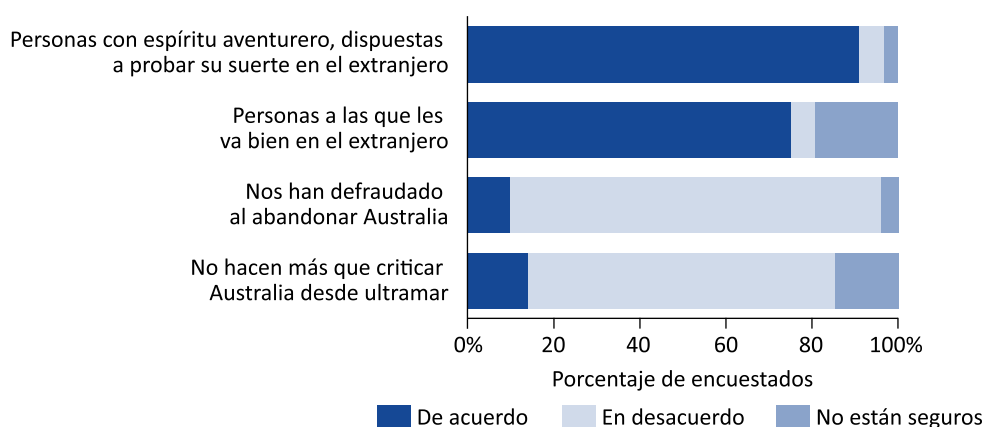
Estudios realizados en el Senegal parecen indicar un panorama muy distinto. En el debate popular senegalés, el emigrante generalmente es considerado un símbolo de éxito, y la cultura popular describe a los migrantes como “minas de oro” (Riccio, 2005, citado en Fall y otros, 2010), y modelos a seguir por los jóvenes. Sin embargo, hay variaciones regionales, y los jóvenes de Dakar, por ejemplo, tienen más interés en lugares de destino del mundo occidental que en otros destinos africanos. Ahora bien, la situación socioeconómica también es un factor

⁸ Consultoría Interdisciplinaria en Desarrollo (CID).

determinante, y Francia se ha convertido en el lugar de destino de las elites educadas. Los emigrantes de las zonas rurales suelen dirigirse hacia España e Italia, generalmente tras haber emigrado primero a Dakar (Fall y otros, 2010).

También hay actitudes positivas hacia la emigración en países de origen desarrollados como Australia. Una encuesta de 1.000 australianos para evaluar las actitudes hacia los expatriados y la diáspora indicó que generalmente existe una actitud positiva hacia los australianos que se trasladan al extranjero, como se puede apreciar en el gráfico 6 (Fullilove y Flutter, 2004). Los australianos también tienen una actitud positiva con respecto a la existencia de una importante comunidad de australianos en otros países. En general, se encontró que los jóvenes tenían opiniones más positivas que las personas de mayor edad.

Gráfico 6: Actitudes hacia los expatriados en Australia (porcentaje de encuestados)



Fuente: Adaptado de Fullilove y Flutter, Lowy Institute, 2004: 39

La migración de retorno

La migración de retorno es tal vez el aspecto del ciclo migratorio que menos atención ha recibido, posiblemente porque la mayoría de los recursos de investigación se encuentran en los países muy desarrollados, mientras que la mayoría de quienes retornan lo hacen a países en desarrollo. Es de lamentar que así sea, sobre todo porque las percepciones y las actitudes con respecto al proceso de retorno tienen una gran influencia en el migrante que retorna y en su comunidad de acogida. Una mejor comprensión de los valores —positivos o negativos— que se atribuyen a los migrantes que retornan sería un primer paso hacia la formulación de políticas y estrategias de comunicación eficaces sobre el retorno.

Como regla general, los migrantes que retornan tras haber alcanzado una buena situación financiera en el extranjero reciben un trato favorable e inclusive se les señala como modelo a seguir. Por otro lado, las actitudes hacia quienes regresan al país de origen tras fracasar en su intento de conseguir empleo y residencia en el extranjero pueden hacerles sentir que han defraudado a sus familiares y amigos. Hay muchos otros matices de percepción, dependiendo de que el retorno haya sido voluntario o involuntario.

En general las evaluaciones son mixtas. En el caso de los migrantes senegaleses, como ya se ha mencionado, el retorno al país de origen se suele considerar conveniente, y los migrantes que regresan tras haber alcanzado éxito económico influyen de manera positiva

en la imagen de la emigración. Por otro lado, los migrantes que retornan pueden tener que hacer frente a actitudes de recelo sobre el modo en que ganaron su dinero en el extranjero y la manera en que lo invierten, además de ser criticados por comportamientos y actitudes que pueden haber adquirido en el extranjero —por ejemplo, “comportarse como europeos” (Fall y otros, 2010).

La ambivalencia hacia los migrantes que retornan también puede obedecer al hecho de que no se hayan cumplido las expectativas económicas de los familiares y amigos, y al temor de que se “occidentalicen”. Por ejemplo, en una encuesta realizada entre afganos que habían retornado, las respuestas más comunes se centraron en aspectos tales como pérdida económica, fracaso de la experiencia migratoria e inclusive alegaciones de que la permanencia en el extranjero hacía que los migrantes perdieran sus creencias religiosas (de Bree, 2008). Una de las conclusiones más sorprendentes de esa misma encuesta fue tal vez la que indicaba que para muchos de los migrantes el retorno había sido una experiencia traumática; la mayoría de ellos había retornado de manera forzosa, lo que despertaba un sentimiento de vergüenza asociado al fracaso, y el 75% de los encuestados afirmaba que la experiencia migratoria y el retorno habían tenido un efecto negativo en su vida (*Ibid.*).

Conclusiones semejantes se derivaron también de un estudio de la OIM en el Cáucaso Meridional, que reveló que los migrantes que retornaron habían sufrido estrés o problemas de salud asociados a la imposibilidad de mejorar las condiciones socioeconómicas de sus familias. Sin embargo, para el 18%, las relaciones familiares en realidad mejoraron debido, sobre todo, a la felicidad de reunirse con los miembros de la familia y a la satisfacción por el progreso socioeconómico. Para los demás, la permanencia temporal en el extranjero y su retorno al hogar no significaron cambio alguno en la relación con sus familiares. Alrededor de las dos terceras partes de los encuestados dijeron haber recibido ayuda de sus familiares, especialmente en términos de contribuir a que se sintieran cómodos (OIM, 2002).

Con respecto a las víctimas de trata de personas que retornan, las percepciones son igualmente mixtas, debido a la falta de comprensión de la trata de personas o al sentimiento de vergüenza o estigma que sufren las víctimas por la actitud de los familiares o de la comunidad en general. En un estudio realizado en Viet Nam, muchas de las víctimas se sentían tratadas con recelo, rechazo y discriminación por sus familiares, vecinos y la comunidad. Los resultados del estudio demostraron que la discriminación era más intensa en las zonas rurales que en las urbanas. Algunas personas tenían una actitud de “culpar a la víctima”, basada en la percepción errada de que las circunstancias de la persona objeto de trata eran consecuencia de un estilo de vida indulgente y de la codicia. Otras percepciones negativas se basaban en la suposición de que las mujeres víctimas de trata tal vez habían estado ejerciendo la prostitución (Yen y otros, 2010).

LA OPINIÓN PÚBLICA: LA IMPORTANCIA DE SITUAR LAS CONCLUSIONES DE LAS ENCUESTAS EN EL CONTEXTO ADECUADO

Como se ha indicado en secciones anteriores, las preguntas de las encuestas relativas a los migrantes y la migración deben formularse y definirse con gran esmero, ya que ejercen una gran influencia en los resultados. Además, la opinión pública sobre la migración puede ser inestable y sensible a toda una serie de factores externos, con inclusión de los ciclos económicos, las tasas de desempleo, los tipos de migración o las inquietudes políticas y sociales del momento. Lo cierto, sin embargo, es que tiene el potencial de influir en la política y en los encargados de formular las políticas. Como se pone de manifiesto en las secciones que siguen a continuación, hay una fuerte espiral de información entre la opinión pública, la política y los medios de difusión. No obstante, nunca es fácil establecer vínculos causales directos entre la cobertura en los medios de comunicación y las tendencias políticas. Por esa razón, es importante examinar constantemente las cuestiones derivadas de los sondeos de opinión y situarlas en el contexto político, social y económico general en el que surgen, antes de analizar el papel que desempeñan otros actores, como los medios de comunicación.

El panorama mundial más amplio

Conviene examinar el panorama más amplio con respecto a la migración, como se trató de hacer en la Encuesta Pew de Actitudes Mundiales, de 2002. Es interesante señalar que esta encuesta reveló que ninguno de los 44 países participantes consideraba que la inmigración o la emigración fuera el principal problema nacional. No obstante, un gran porcentaje de personas dijo que la inmigración era un problema “muy grande” en su país; por ejemplo, el 63% en Sudáfrica, el 61% en el Líbano, el 59% en Honduras y el 55% en Italia pensaba que así era. La emigración también se considera un problema “muy grande” en una serie de países, como se ha indicado anteriormente.

Aunque para la mayoría de las personas la inmigración no rivaliza con otras cuestiones que constituyen importantes problemas nacionales, generalmente se considera que los inmigrantes y grupos minoritarios tienen una influencia negativa en la mayoría de los países. Según la Encuesta Pew, solamente en el Canadá una gran mayoría de la población (77%) tiene una actitud positiva hacia los inmigrantes. Entre otros importantes países industrializados, el mayor apoyo a los inmigrantes se da en los Estados Unidos de América (49%). No obstante, una gran minoría (43%) opina que los inmigrantes son una mala influencia para el país. Los inmigrantes son vistos con muy poca simpatía en Europa. En todos los países europeos, con excepción de Bulgaria, se considera que los inmigrantes ejercen una mala influencia en el país. En Europa Occidental hay fuertes sentimientos negativos hacia los inmigrantes en Alemania e Italia (60% y 67%, respectivamente). Los sentimientos negativos son inclusive más acentuados en Europa Oriental, donde una gran mayoría en la República Checa (79%) y la República Eslovaca (69%) ve con poco aprecio la inmigración, al igual que la mayoría de los rusos (59%).

Otra encuesta Pew realizada en 2007⁹ encontró que, con excepción del Japón, Corea del Sur y el Territorio Palestino Ocupado, la mayoría de los habitantes de los 47 países participantes en

⁹ Véase <http://pewglobal.org/files/pdf/258.pdf>

la encuesta manifestó que sus países debían imponer mayores restricciones a la inmigración —opinión muy semejante a los resultados de anteriores encuestas que señalaban que la mayoría de las personas deseaban que se redujera el nivel de migración¹⁰. Sin embargo, una encuesta llevada a cabo por las Naciones Unidas (véase el cuadro 5), que expresa las opiniones de los gobiernos más bien que las de la comunidad (como en las encuestas Pew), demuestra que entre 1976 y 2009 hubo una disminución del número de países más adelantados que consideraban que la inmigración había alcanzado proporciones muy elevadas, y un aumento del número que consideraba que era muy reducida. El aumento del número de países que consideraban que había un volumen de migración demasiado elevado sólo se registró entre los países menos adelantados.

Cuadro 5: Opiniones de los gobiernos con respecto al nivel de inmigración, 1976, 1986, 1996 y 2009

A. Por nivel de desarrollo								
Número de países					Porcentaje			
Año	<i>Demasiado bajo</i>	<i>Satisfactorio</i>	<i>Demasiado elevado</i>	<i>Total</i>	<i>Demasiado bajo</i>	<i>Satisfactorio</i>	<i>Demasiado elevado</i>	<i>Total</i>
<i>Mundo</i>								
1976	11	129	10	150	7	86	7	100
1986	6	125	33	164	4	76	20	100
1996	4	148	41	193	2	77	21	100
2009	9	152	34	195	5	78	17	100
<i>Regiones más adelantadas</i>								
1976	1	27	6	34	3	79	18	100
1986	0	26	8	34	0	76	24	100
1996	1	31	16	48	2	65	33	100
2009	4	41	4	49	8	84	8	100
<i>Regiones menos adelantadas</i>								
1976	10	102	4	116	9	88	3	100
1986	6	99	25	130	5	76	19	100
1996	3	117	25	145	2	81	17	100
2009	5	111	30	146	3	76	21	100
<i>Países menos adelantados</i>								
1976	2	39	1	42	5	93	2	100
1986	1	40	7	48	2	83	15	100
1996	0	41	8	49	0	84	16	100
2009	0	41	8	49	0	84	16	100

Fuente: Naciones Unidas, 2010.

¹⁰ La encuesta reveló, además, que el 94% de la población de Côte d'Ivoire y casi el mismo porcentaje en Sudáfrica, Indonesia y Malasia (89%), estaba de acuerdo en limitar la inmigración. La mayoría de los estadounidenses (75%) y canadienses (62%) también dijeron que debería aplicarse un mayor grado de restricciones al ingreso de extranjeros a sus países. Esas inquietudes eran compartidas por los habitantes de América Latina: aproximadamente tres cuartas partes de los venezolanos (77%), chilenos (74%) y bolivianos (73%) estaban de acuerdo en que sus países debían imponer mayores restricciones y controles de inmigración, al igual que la mayoría de brasileños (72%), mexicanos (71%) y argentinos (68%) y poco más de la mitad de los peruanos (51%). Entre los habitantes de los países europeos, los italianos expresaron el mayor grado de preocupación por los niveles de la inmigración en su país; el 87% estaba de acuerdo en que se debían imponer mayores restricciones y controles de inmigración. Esa opinión era compartida por aproximadamente tres cuartas partes de la población de España (77%), el Reino Unido (75%), la República Checa (75%) y la Federación de Rusia (72%), y por el 68% en Francia, el 66% en Alemania, el 64% en Eslovaquia y el 63% en Ucrania.

El aspecto revelador de esas conclusiones es que, si bien la migración tal vez no sea el principal problema nacional y pueda haber cierta variación en las conclusiones, su prominencia como cuestión de interés es notablemente uniforme. Ahora bien, ello no es sorprendente, dado el carácter intersectorial de la migración. Las actitudes con respecto a la migración rara vez, o casi nunca, se forman en un contexto independiente de otras cuestiones sociales y económicas; dichas actitudes dependen en gran medida de los vínculos que se perciben con cuestiones tan variadas como la condición del mercado laboral, el ritmo de cambio cultural e, inclusive, las consideraciones medioambientales. No obstante, se le sigue tratando como una cuestión independiente, razón por la que es tan importante examinar con gran detenimiento las respuestas, y el contexto en que se formulan las preguntas en las encuestas.

Un estudio más detenido de las opiniones del público y de la descripción de las cuestiones migratorias

En general, se puede decir que las encuestas de opinión evalúan tres dimensiones: la económica, la de seguridad y la sociocultural. En la mayoría de los países, el debate sobre la migración se enmarca de la misma manera. El grado en que se tiene en cuenta una u otra dimensión, o una combinación de las tres, depende considerablemente de los conceptos que existen en el país sobre la migración y es, en parte, una función de las respuestas dadas en la esfera de la política. Sin embargo, en los últimos años en muchas partes del mundo la política ha caído en la trampa del populismo (Citrin y Sides, 2008), perdiendo de vista los elementos básicos de las cuestiones migratorias que son el tema del debate. La politización de las cuestiones migratorias ha creado una situación que inevitablemente se traduce en percepciones erróneas, desinformación y políticas poco acertadas. En ese entorno resulta bastante fácil responsabilizar a los migrantes, sea de manera directa o indirecta, por cuestiones tales como el desempleo, la seguridad o la cohesión social, que tienen sus raíces en procesos de cambio mucho más amplios y complejos. Es interesante señalar, por ejemplo, que el reciente estudio Transatlántico (2010) sugiere que, a pesar de cierto aumento de los sentimientos negativos hacia los migrantes durante la actual crisis económica, que empezó en 2008, la migración no era un problema prioritario en ninguno de los países que participaron en el estudio (Alemania, el Canadá, España, los Estados Unidos de América, Francia, Italia y el Reino Unido).

Las inquietudes más profundas relacionadas, entre otras cosas, con la inseguridad laboral, la vivienda y la educación, por importantes que sean, no desaparecerán con la simple promulgación de políticas migratorias más estrictas. Ello obedece a varias razones: cuando esas medidas se adoptan unilateralmente, pueden transmitir el mensaje erróneo —que la migración es, en realidad, la causa del problema; además, esas medidas suelen ser ineficaces, ya que la migración no cesa con la simple imposición de restricciones, y esas medidas de políticas tampoco abordan la situación de los migrantes que ya se encuentran en el país, ni las inquietudes del público con respecto a la presencia de esas personas. Si bien la aplicación de un enfoque sumamente restrictivo podría calmar temporalmente los llamamientos públicos a la acción, es poco probable que se resuelvan las cuestiones más amplias, que indudablemente resurgirán a mediano o largo plazo (Hurrell, 2010). Un enfoque más general de la gestión de la migración, que ofrezca un equilibrio entre medidas de control y oportunidades de movimiento, augura mayores éxitos.


El concepto dominante acerca de la migración y la comprensión popular de las sociedades y los Estados pueden permanecer ancladas en determinadas interpretaciones históricas

que no reflejan la realidad de la movilidad demográfica contemporánea. Esa comprensión puede dejar de lado o excluir diferentes identidades, culturas, idiomas, religiones y orígenes nacionales. “La promoción o el mantenimiento de esos conceptos no solamente suele hacer caso omiso de las realidades nacionales en evolución sino que conlleva el riesgo de avivar las llamas de respuestas excluyentes y xenófobas a la inmigración” (OIT y otros, 2001). En el debate político y público, la vinculación deliberada de la migración y los migrantes a la delincuencia, la ilegalidad, las enfermedades, el desempleo y otros problemas sociales que convierte a los migrantes en chivos expiatorios, los margina y aumenta su vulnerabilidad.

La integración es otro importante aspecto de la migración que suele ser tema central de los debates sobre la migración. Recientes debates políticos en Europa, Australia y otros lugares han reactivado las deliberaciones sobre el concepto de multiculturalismo. Es absolutamente comprensible que en un mundo cada vez más caracterizado por la diversidad social se planteen interrogantes sobre el modelo, o modelos, de política que pudieran ser más eficaces. Las inquietudes relativas a las amenazas a la cultura y la identidad cultural no pueden descartarse sumariamente. Es importante, sin embargo, cerciorarse de que el debate esté debidamente encuadrado. Como ha señalado la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (2008), “El debate público sobre la integración parece haber dejado de lado su carácter técnico, en el que se examinaban y abordaban diferentes esferas de desventajas, para convertirse en un debate más general sobre las culturas y los valores de diferentes grupos y, en última instancia, sobre el valor inherente y la compatibilidad entre esas culturas y valores” (Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, 2008). Esto significa que es mejor enfocarse en la formulación de políticas eficaces para abordar la situación, en lugar de imponer la responsabilidad de la integración exclusivamente a los migrantes, o centrarse en estilos de vida, religiones, valores o identidades que se consideran superiores (Spencer, 2011; Castles, 2008; Malik, 2011).

Las repercusiones en la opinión pública del concepto que se tiene de la migración no se limitan a los países de destino. En varios países de origen, las percepciones del público han registrado un cambio positivo en reconocimiento de los posibles beneficios de la emigración, y a la luz de la situación económica de los países. Eso se ha logrado, sobre todo, mediante la creación de vínculos con la diáspora, el establecimiento de ministerios públicos o políticas concretas, o por conducto de programas específicos de la diáspora. No obstante, ha de reconocerse que esas percepciones positivas no son absolutas; con gran frecuencia son mitigadas por inquietudes tales como las relativas a la fuga de talentos o la vulnerabilidad de los migrantes a la explotación y el abuso.

Filipinas es uno de los ejemplos más conocidos de una actitud positiva hacia la emigración. El Gobierno de Filipinas ha aplicado un enfoque dinámico en lo que respecta a comunicar el valor de los trabajadores filipinos en el extranjero —por ejemplo, refiriéndose a ellos como los nuevos héroes del país y organizando diversos eventos nacionales que celebran su trabajo (Asis, 2008). El Gobierno del Senegal también ha adoptado un enfoque dinámico en la gestión de la migración al establecer su Ministerio de Relaciones Exteriores y Asuntos de los Senegaleses en el Exterior. Varios gobiernos árabes también han reconocido que la emigración



puede contribuir a aliviar la presión en el mercado laboral nacional. Ya en los decenios de 1960 y 1970, Argelia, Egipto, Jordania, Marruecos y Túnez empezaron a facilitar activamente la movilidad internacional de sus nacionales (Fargues, 2006). Sin embargo, esa labor de facilitación se destina generalmente a las categorías de trabajadores poco especializados (*Ibid.*).

Para comprender la opinión pública en el contexto de la migración en un determinado país es preciso entender en qué se basa la opinión pública y de qué manera se interpretan las políticas públicas, ya que a veces esos dos elementos pueden estar en contradicción, pero al mismo tiempo alegan responder a las exigencias del público. En la siguiente sección se va un paso más allá, examinando la interrelación entre las opiniones, el debate político y los medios de comunicación, y su repercusión en lo que se comunica sobre la migración, así como el modo en que se comunica.

LA POLÍTICA Y LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN: FUNCIONES, RESPONSABILIDAD Y EQUILIBRIO

Además de estar muy condicionada por las características de una población y el contexto nacional, en la opinión pública sobre la migración y los migrantes también incide en una serie de partes interesadas, grupos de interés y actores de la sociedad —particularmente las asociaciones de empleadores, los sindicatos, las organizaciones no gubernamentales (ONG), los gobiernos, los partidos políticos y los medios de comunicación.

Dado que, durante el último decenio, la inmigración ha sido tema de interés cada vez mayor para los medios de comunicación, adquiriendo prominencia en los debates políticos, es importante tener en cuenta la función crítica que esos medios desempeñan tanto en lo referente a influir en la opinión pública como a reflejarla. Asimismo, en términos de políticas, los medios de comunicación pueden actuar a la vez como “elementos que determinan la agenda y dan impulso a los asuntos relativos a la inmigración, y como un reflejo de los debates que se celebran en los círculos públicos y normativos” (Papademetriou y Heuser, 2009: 23). Por lo tanto, la información rigurosa y equilibrada es una función clave y una responsabilidad de los medios de comunicación, en colaboración con los actores pertinentes, en particular los encargados de la formulación de políticas.

Evaluación del contenido de la cobertura de la prensa sobre la migración: el reflejo y la configuración de la opinión

Aunque los vínculos causales directos entre la opinión pública y la información que publican los medios de comunicación no siempre son claros, podría decirse que los medios de comunicación efectivamente configuran las actitudes de los encargados de formular políticas y del público en general, de varias importantes maneras.

En primer lugar, los medios de comunicación proporcionan información sobre el fenómeno de la migración —a veces señalando atención a las estadísticas, tendencias y análisis, pero más a menudo a través de reportajes sobre eventos relacionados con la migración que se consideran temas de interés— que son el aspecto de la función de los medios de comunicación que tiende a atraer la mayor atención de los investigadores. Además, los medios de comunicación “enmarcan” el debate de un tema. Al poner de relieve determinados aspectos de la migración y dejar de lado otros, al utilizar un lenguaje en particular y ciertas clases de recursos retóricos (como las analogías), los periodistas no sólo comunican hechos sobre la migración sino que en cierto sentido también transmiten al público el modo en que debe interpretarse esa información (Chappell y Glennie, 2011). Referirse a la migración como una “avalancha” de personas, por ejemplo, da la idea de que puede tener un carácter abrumador. Puesto que los medios de comunicación son selectivos en cuanto a la dimensión de la migración de la que se ocupan, el grado y el carácter de su cobertura puede ejercer una enorme influencia en la opinión pública. De ello se desprende que los medios de comunicación pueden desempeñar una importante función en el éxito o el fracaso de las intervenciones políticas en el ámbito de la migración, al presentar un análisis positivo o negativo, y al examinar esas intervenciones (Papademetriou y Heuser, 2009).

Dado que las diversas formas de medios de difusión generalmente son la principal fuente de información sobre los migrantes y la migración, en particular para quienes tienen escaso o ningún contacto con los migrantes, las imágenes que presentan pueden tener efectos de gran alcance. Al decidir las cuestiones en que centrarán su atención, aumentando la importancia de ciertos temas para el público, y restando importancia a otros, los medios de comunicación inclusive determinan si las personas pensarán o no sobre una cuestión. Las cuestiones que reciben una cobertura más constante suelen adquirir mayor interés para el público, lo que ayuda a configurar las prioridades políticas y sociales (Chappell y Glennie, 2011). Esto significa que la amplia cobertura de la migración en los medios de comunicación de muchos países hace que, para muchas personas, sea una cuestión más prominente de lo que sería de otro modo.

En algunos casos, los medios de comunicación han contribuido a desarrollar o exacerbar ideas no fundamentadas que apuntan a que la migración es una amenaza para la soberanía nacional y la cohesión social, y a promover estereotipos erróneos sobre los migrantes, sin informar sobre las dimensiones positivas. Sin embargo, es igualmente importante reconocer que los representantes de ciertos medios de comunicación pueden estar dispuestos a difundir historias más positivas pero están limitados por la incapacidad o la falta de voluntad de las partes más directamente interesadas en esas cuestiones (como las ONG y las asociaciones de migrantes) en lo que respecta a participar en un diálogo. El recuadro 2 indica que los medios de comunicación Italianos han intentado educar al público con respecto a la migración.

Recuadro 2: Campaña de sensibilización de los medios de comunicación italianos

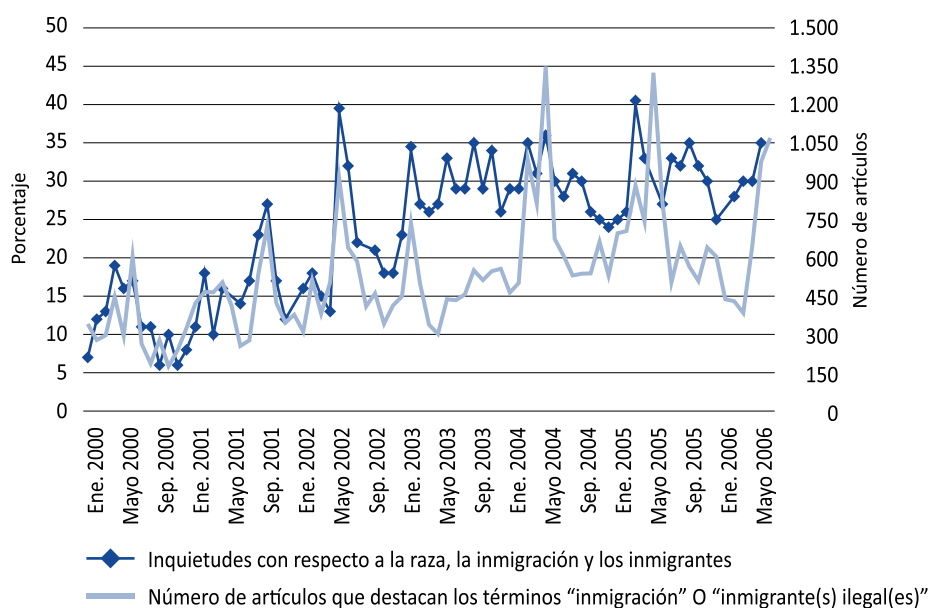
Contra un telón de fondo de cobertura de la migración constantemente negativa en Italia, la OIM inició actividades de colaboración con la agencia de publicidad Publicis para poner en marcha varios proyectos encaminados a sensibilizar tanto a los medios de comunicación como al público en general con respecto a las realidades de la migración. La campaña presentaba una imagen de los migrantes que en general se desconoce —el migrante como persona que hace una contribución positiva a la sociedad. Lanzada por primera vez en 2009 y posteriormente en 2011, la campaña “¿El Típico migrante de las noticias?”, publicada en numerosos periódicos italianos, muestra la imagen de un médico inmigrante de origen africano salvando la vida de un italiano, pero con un titular estereotipado y negativo que sugiere, una vez más, que un migrante es el tema de las noticias en primera plana. Su sencillo mensaje es directo y representa, de conformidad con la OIM, a “la mayoría silenciosa de inmigrantes que trabaja arduamente y contribuye al desarrollo del sistema social y económico italiano”.

Fuente: <http://www.italy.iom.int/>

Los estudios de la cobertura de la migración en los medios de comunicación van desde análisis complejos del contenido cuantitativo de muestras representativas de los medios impresos y electrónicos, hasta evaluaciones de tipo más cualitativo¹¹. La conclusión es que parece haber una relación entre la cobertura mediática de la migración y el grado de inquietud del público con respecto a la migración. Un estudio de la cobertura de la prensa en el Reino Unido indica que los altibajos en el nivel de la inquietud del público con respecto a la migración parecen coincidir con los niveles de cobertura en los diarios, como se indica en el gráfico 7 (Page, 2009).

¹¹ Para información más amplia de los estudios que analizan el contenido de la cobertura sobre el tema de la inmigración, véase el informe SOPEMI 2010 de la OCDE.

Gráfico 7: Repercusiones de la cobertura periodística de la inmigración en las inquietudes del público, 2000-2006



Fuente: Ipsos MORI 2000-2006, citado en Page, 2009.

Diversos estudios coinciden en que los medios de comunicación pocas veces ofrecen un cuadro equilibrado de la migración y sus efectos. Papademetriou y Heuser (2009: 24) sostienen que algunas de las características de la cobertura periodística tanto en Europa como en América del Norte obstaculizan el camino hacia la reforma del sector normativo de la migración, principalmente al hacer hincapié en la ilegalidad y en la función que desempeña el migrante en el proceso, restando así importancia al papel que podrían desempeñar el gobierno o los empleadores. Los medios de comunicación también tienden a informar de manera poco homogénea, prestando atención excesiva a momentos de crisis y dando voz a las opiniones extremistas y agresivas. Dado que esas opiniones rara vez son contrarrestadas a través de información que presente la migración como el proceso social que realmente es (con costos y beneficios), no es sorprendente que la opinión pública esté polarizada.

Otros estudios se han centrado en la función de los medios de comunicación en la formación de la opinión pública y la formulación de la política –por ejemplo, intentando establecer una relación entre la migración, la delincuencia y la violencia urbana, o desdibujando la distinción entre los migrantes irregulares, los migrantes regulares e inclusive los migrantes de segunda generación. Un estudio de las prácticas de los medios de comunicación en los Estados Unidos de América reveló que “Prácticas profundamente arraigadas en el periodismo estadounidense han dado lugar a descripciones que inducen al público a asociar la inmigración a la ilegalidad, situaciones de crisis, controversia y fallos del Gobierno” (Suro, 2009: 186). Lo más sorprendente, tal vez, es lo que Suro denomina el “efecto acumulativo” de la cobertura periodística, sugiriendo que, si bien los distintos artículos o informes sobre la migración pueden ser correctos, el efecto acumulativo de la información excesiva o insuficiente sobre un determinado ángulo termina por distorsionar la realidad. La cobertura del tema de los migrantes y grupos de migrantes, en la que se utilizan términos generales como “migrante”, “africanos”, o “asiáticos”, tiene un efecto similar (Dirección Noruega de Integración y Diversidad, 2009).

En resumen, gran parte de la cobertura de la migración en los medios de prensa de los países de inmigración y emigración tiende a orientarse hacia lo siguiente:

- Cobertura episódica – incrementos repentinos de cobertura debido a algún acontecimiento relacionado con la migración, generalmente de carácter negativo.
- La ilegalidad como centro de la atención – situación muy frecuente, pese a que los migrantes transgresores son una minoría del total de migrantes.
- Exageración de los hechos – en Australia, por ejemplo, los solicitantes de asilo en 2008 totalizaron 5.020, cifra que era sólo el 1,3% del total de solicitantes de asilo en todo el mundo (ACNUR, 2011: 6) y una fracción muy reducida del aumento neto de la migración en el mundo en 2008-2009, que fue de 315.686 (Oficina de Estadística de Australia, 2011: 11). No obstante, la cobertura de la inmigración en los medios de comunicación de Australia en 2008 se centró de manera abrumadora en la llegada de solicitantes de asilo por vía marítima a las costas del norte de Australia.
- Falta de contexto – en los Estados Unidos de América, por ejemplo, se sostiene que la cobertura de los migrantes en los medios de comunicación rara vez tiene en cuenta la función central del mercado laboral estadounidense en la determinación del volumen y las características de las corrientes de inmigrantes.

Cabe señalar otras dos observaciones. En primer lugar, el carácter de los medios de comunicación ha cambiado espectacularmente en los dos últimos decenios, alterando la naturaleza de la cobertura relacionada con la migración. En varios casos, la creciente comercialización de los medios de difusión ha llevado a las redes de medios de comunicación a adoptar un enfoque más sensacionalista de los temas, incluida la migración, lo que con frecuencia refuerza las percepciones negativas (OCDE, 2010). Un estudio efectuado en el Reino Unido (Threadgold, 2009) señala la complejidad de la cobertura de la migración en la prensa en lo que se refiere a la relación entre las empresas de comunicaciones y el gobierno y entre los periodistas y las fuentes políticas. “La orientación política se transmite a los periodistas, y las historias que elaboran las organizaciones mediáticas se incorporan en el discurso político. La comprensión de la cultura de la profesión y de las salas de redacción en las que trabajan los periodistas —y de las clasificaciones comerciales y culturas de comercialización que influyen en ellas— es una misión complicada” (*Ibid.* 226). Además, hay quienes afirman que la proliferación de los medios de comunicación y el desarrollo de nuevas formas de comunicación han fragmentado el panorama de los medios de difusión. En los Estados Unidos de América, por ejemplo, Suro (2009) sostiene que ahora el periodismo imparcial sólo es una forma de informar sobre una determinada cuestión, y que los cambios en los medios de comunicación han dado lugar a una grama más amplia de voces que suelen ser más sesgadas.

En segundo lugar, aunque el carácter y los mecanismos de las noticias de prensa pueden haber cambiado, los que realizan la labor no cambian mucho. La integración de los medios de comunicación o la inclusión de reporteros y periodistas de distinta procedencia cultural, religiosa o étnica sigue siendo un reto, especialmente en los medios de difusión tradicionales. En consecuencia, hay una discriminación estructural y relacionada con el contenido en los medios de comunicación (Lüken-Klaßen y Heckmann, 2007). Por esa razón, los puntos de vista que pueden tener más resonancia en las comunidades de migrantes suelen excluirse en los principales medios de difusión, aunque pueden luego encontrar expresión en medios de difusión paralelos como los periódicos de grupos étnicos o los que se publican en idiomas extranjeros y los programas especiales de radio o televisión. Aunque podría aducirse que esas formas de medios de difusión aíslan aún más a los migrantes, en lugar de promover la

integración, pueden responder directamente a las inquietudes de una determinada comunidad al informar sobre cuestiones que no suelen abordarse en los medios de comunicación tradicionales (*Ibid.*). Además, los medios de comunicación étnicos por lo común “traducen” los principales medios de difusión —tanto en términos culturales como lingüísticos— lo que mejora el nivel de comprensión. Organizaciones no gubernamentales como la New American Media intentan abordar esta cuestión vinculando a los medios de comunicación étnicos y los principales medios de difusión a través de proyectos conjuntos y seminarios de desarrollo profesional destinados a periodistas de los medios de comunicación étnicos. Otras iniciativas, como el proyecto de la OIM financiado por la Comisión Europea denominado Migrantes en el Punto de Mira (véase el recuadro 3), también tienen por objeto colaborar con los periodistas locales y migrantes en la promoción de una mayor sensibilización con respecto a las cuestiones migratorias.

Recuadro 3: Migrantes en el Punto de Mira

Migrantes en el Punto de Mira —iniciativa financiada principalmente por la Comisión Europea— tiene por objeto contribuir a una mejor comprensión, sensibilización e información sobre las cuestiones migratorias, los nacionales de países terceros, la integración y temas conexos entre los medios de comunicación y los estudiantes de periodismo, incluidos los propios inmigrantes, para facilitar una información más eficaz y precisa sobre las cuestiones migratorias en Eslovaquia, Hungría, Letonia, Lituania, la República Checa y Rumania. Puesta en práctica por la OIM, esta iniciativa incluye la realización de 12 sesiones de formación destinadas a profesionales de los medios de comunicación (incluidos los miembros de los canales de difusión de los migrantes y de los estudiantes de periodismo) sobre el modo de presentar con precisión y eficacia las cuestiones relacionadas con la migración. Asimismo, en mayo de 2011 se celebró una Conferencia internacional sobre el fomento de la integración de los migrantes a través de los medios de comunicación y el diálogo internacional, que incluyó la entrega de premios a jóvenes que habían participado en un concurso de artículos y documentales sobre cuestiones de migración e integración en sus respectivos países.

Fuente: <http://www.mits-eu.org/index.php/en/home>

La política, los medios de comunicación y la base empírica: una unión imperfecta

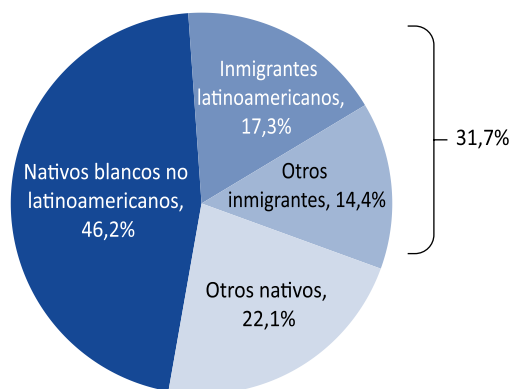
Pese al creciente cúmulo de pruebas en cuanto a los costos y beneficios de la migración, es probable que exista un cierto grado de mala comunicación, o inclusive falta de comunicación entre quienes presentan las pruebas y el público. Sin embargo, como la opinión pública no se formula prescindiendo del debate político o de la información que se publica en los medios de comunicación, el modo en que los encargados de la formulación de las políticas y los medios de comunicación decidan utilizar las pruebas e interactuar con el público en relación con las cuestiones migratorias es un factor de fundamental importancia que hay que tener en cuenta si se quiere encontrar una solución equilibrada y racional para las cuestiones relacionadas con la migración.

Hay varios ejemplos de que la percepción pública dominante con respecto a las repercusiones de la migración o de los migrantes no concuerda con los resultados de los trabajos de investigación relativos a ese tema. Una de esas contradicciones se refiere a la opinión frecuentemente expresada en los países de destino de que los trabajadores migrantes ocupan trabajos que deberían desempeñar los nacionales, aunque en realidad no sea siempre así. Los migrantes suelen ser un complemento en el mercado laboral, colmando vacíos que no podrían cubrirse de otro modo (OIM, 2008 y 2010). Por ejemplo, determinadas especializaciones que no se han podido cubrir mediante el sistema local de formación o educación, o trabajos que los propios ciudadanos locales no están dispuestos a realizar. En efecto, la investigación exhaustiva de las repercusiones de la inmigración en los países de inmigración tradicionales ha demostrado que en términos de trabajo esas repercusiones son benignas en las poblaciones locales, y que la migración puede dar lugar, inclusive, a la creación de nuevos puestos de trabajo (Wooden y otros, 1994).

Una segunda idea errónea es la que presenta a los migrantes como un “costo económico” para el país de destino cuando, en realidad, hacen numerosos aportes económicos. El rápido crecimiento económico, el descenso de la fecundidad y el envejecimiento generalmente significan que las economías de rápido crecimiento no siempre pueden atender a las necesidades de sus propios mercados laborales. El déficit en el número o tipo de trabajadores se convierte en una limitación para el crecimiento, que los migrantes pueden ayudar a superar. Los migrantes también hacen una contribución económica al país de destino, y el costo de los servicios que utilizan se compensa en gran medida con los impuestos que pagan. En efecto, su contribución neta per cápita a la economía suele ser mayor que la de los no migrantes, ya que el país de acogida no ha tenido que sufragar el costo de la educación o formación del migrante. El país de acogida puede no tener que sufragar tampoco los gastos de la pensión por vejez si el migrante decide jubilarse en el país de origen.

El gráfico 8 ofrece un ejemplo del tipo de historia positiva relacionada con la migración que rara vez ocupa los titulares de la prensa, a pesar de su carácter singular. En este caso, los inmigrantes representaban casi una tercera parte del crecimiento del PIB de los Estados Unidos de América entre 2000 y 2007.

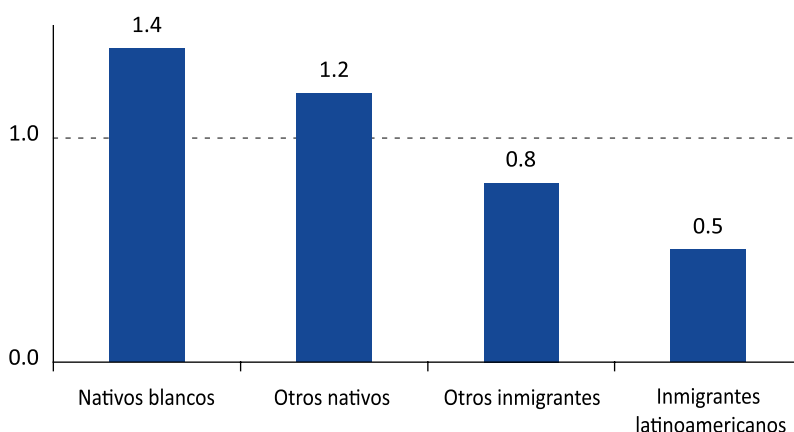
Gráfico 8: Contribución al crecimiento del PIB (en porcentaje) sobre la base del origen étnico de los trabajadores en los Estados Unidos de América, 2000-2007



Fuente: SIMDE, datos de la Oficina de Análisis Económicos de los Estados Unidos de América, *Gross Domestic Product by Industry Accounts* (1995-2007), y de la Oficina de Censos de los Estados Unidos de América, *Current Population Survey, suplemento de marzo* (1995-2007), citado en Puentes y otros (2010: 24).

El gráfico 9 indica también la relación entre el valor de los beneficios recibidos por los migrantes de los servicios sociales públicos y la cuantía de los impuestos que pagan en los Estados Unidos de América. El gráfico muestra claramente que los nacionales obtienen mayores beneficios que los migrantes por sus impuestos.

Gráfico 9: Relación entre los beneficios recibidos de los servicios sociales públicos y los impuestos pagados en los Estados Unidos de América, 2008



Fuente: Adaptado de la Oficina de Censos de los Estados Unidos de América, Current Population Survey, suplemento de marzo, 2008, citado en Puentes y otros (2010:25).

En los países de origen generalmente se hace hincapié en los efectos negativos de la emigración por la pérdida de capital humano, liderazgo y competencias. Aunque esas pérdidas sin duda sumamente preocupantes para los países en desarrollo y, sobre todo, para los países menos adelantados, cada vez son más numerosas las pruebas de que la emigración puede tener repercusiones positivas en materia de desarrollo para las familias y las comunidades que quedaron atrás. Los efectos positivos de la migración en el desarrollo que suelen citarse con mayor frecuencia se refieren a las remesas. Se estima que en 2010 las remesas de los migrantes representaron 325.000 millones de dólares EE.UU. (Banco Mundial, 2011), siendo en general superiores al volumen de la asistencia oficial para el desarrollo (ODA) y, en términos netos, probablemente mayores que la inversión extranjera directa (IED).

¿Por qué, entonces, los encargados de formular las políticas y los medios de comunicación parecen inspirar muy poca confianza con respecto a la base empírica? Las razones son varias. En primer lugar, el debate sobre la migración tiende a centrarse mucho más en cuestiones emocionales y políticas que en los propios hechos, que pueden diluirse rápidamente en el fragor del debate. Ocurre también que no se da gran difusión a ciertas pruebas. De conformidad con Suro (2009), una de las voces que menos se escuchan en los medios de comunicación estadounidenses en lo que se refiere al debate sobre la migración es la de los empleadores. Las opiniones de los empleadores —principales interesados en las cuestiones migratorias— apenas si se publican, a pesar del consenso general de que la experiencia de la migración e integración empieza principalmente en el lugar de trabajo (FRA, 2010; Departamento de Seguridad Interna de los Estados Unidos de América, 2008). Otro ejemplo de comunicación selectiva se refiere a los obstáculos sociales, económicos y políticos que enfrentan los migrantes, tema que ha sido objeto de amplia investigación, pero al que no se ha dado difusión.

En segundo lugar, hace muy poco que el interés principal de la investigación en la esfera de las ciencias sociales se ha centrado en la migración como cuestión de interés prioritario. Tradicionalmente, la migración se ha abordado no como tema de investigación independiente, sino como cuestión de interés secundario, en términos de sus vínculos con objetivos nacionales más importantes, como la industrialización o la construcción de la nación. Como señala Castles (2008) sucintamente: “...las ciencias sociales tradicionales siempre han sido parte del juego” en la esfera de la migración. Actualmente, está surgiendo una comprensión más precisa de la migración propiamente dicha, pero los encargados de formular las políticas aún tienen dificultades para asimilarla. Hay otra cara de la moneda, que es la tentación de utilizar investigaciones a la medida, destinadas a apoyar determinados objetivos de política (*Ibid.* 2008).

En tercer lugar, los encargados de formular las políticas hacen frente a un verdadero reto para dar a conocer a la comunidad, por conducto de los medios de comunicación, hechos y cifras relacionados con la migración, así como las políticas en respuesta a esas cuestiones. Ello supone más que la simple transmisión de información. El cuadro 6, adaptado de Chappell y Glennie (2011), presenta un enfoque amplio de los medios de comunicación en el ámbito de la migración.

Cuadro 6: Los 10 consejos más importantes para tratar con los medios de comunicación

1.	Contratar profesionales del sector de las comunicaciones que posean un buen conocimiento de los medios de comunicación, aún cuando no conozcan mucho sobre el tema de la migración. Los conocimientos sobre la migración se pueden adquirir gradualmente.
2.	No intentar producir material promocional o publicitario para los medios de comunicación. Los folletos no les interesan. Cualquier tipo de material que se elabore para los medios debe tener la posibilidad de contar una historia.
3.	Las notas informativas sobre políticas sirven a los encargados de formular las políticas, pero no cabe esperar que también sean de utilidad para los medios de comunicación. Los aspectos que interesan a los encargados de formular las políticas y los medios de comunicación en general no suelen ser los mismos.
4.	El material destinado a los medios de difusión no debe constar de más de cuatro páginas, y de preferencia tendrá una sola página.
5.	Promover el establecimiento de redes de contacto con los medios de comunicación en toda la organización. Cuanto mayor sea el contacto de la organización con los medios de comunicación, tanto mejor.
6.	Conviene mantener una lista actualizada de las personas de contacto con los medios de difusión, con direcciones de correo electrónico y números telefónicos.
7.	Reaccionar con rapidez; los primeros participantes en cualquier debate probablemente serán llamados a intervenir más adelante, si el debate continúa.
8.	Un buen profesional del sector de las comunicaciones pasa casi la misma cantidad de tiempo investigando posibles destinatarios (periodistas o asociados estratégicos) y estableciendo relaciones con ellos, como elaborando material para los medios de difusión.
9.	Pensar de manera creativa sobre el modo de poner en práctica las conclusiones de las investigaciones. Redactar comunicados de prensa, por ejemplo, así como organizar almuerzos y eventos de difusión de información.
10.	No depender exclusivamente de los medios de comunicación; sólo deben ser una parte de la estrategia de comunicaciones más amplia.

Fuente: Chappell y Glennie, 2011.

En cuarto lugar, prácticamente no existe una cultura de evaluación de la política migratoria. La migración es una de las pocas esferas de la política pública que no se evalúa sistemáticamente (Arditis y Laczko, 2008), lo que perpetúa la distancia entre la base empírica y la formulación de conclusiones firmes sobre los enfoques de política que tengan las mayores posibilidades de éxito. En esas circunstancias, resulta muy difícil informar al público de manera convincente sobre las nuevas políticas.

Otras posibles explicaciones del por qué la cobertura de la migración en los medios de comunicación no refleja la mejor investigación disponible incluyen: la falta de conocimientos sobre las cuestiones migratorias entre los periodistas; el hecho de que informar sobre historias negativas suele ser más fácil que informar sobre casos positivos; el hecho de que la migración sea un fenómeno complejo y hace que sea más sencillo y eficaz (en términos de la venta de diarios) centrarse en las historias negativas, especialmente en los tabloides; el hecho de que algunos reporteros presenten intencionalmente sus propias opiniones en lugar de las del público en general; el hecho de que los medios de comunicación pueden ser selectivos con respecto a las noticias que publican, orientándose a las opiniones de su clientela real o posible; y el hecho de que la opinión de los medios de comunicación puede reflejar la de los propietarios de la empresa de comunicación o de la elite política capaz de ejercer presión en la empresa (Chappell y Glennie, 2011).

Habida cuenta de los factores antes mencionados, no basta simplemente con pedir mayores pruebas, ni es esa tampoco la única forma de avanzar hacia una comunicación más fidedigna con el público. Con ello no se está negando la importancia de la base empírica sino más bien imponiendo a quienes la utilizan con fines de política o información en los medios de comunicación, la responsabilidad de hacerlo de manera más fidedigna, y al público la necesidad de exigir normas más elevadas. Tampoco significa simplemente irse al lado opuesto y dar un giro sin sentido crítico, pero positivo, a las noticias de prensa sobre las cuestiones migratorias. Lo que se necesita es un diálogo que tenga en cuenta de manera crítica pero equilibrada la interrelación entre el debate político, la investigación de base empírica y la cobertura de los medios de comunicación.

¿Dónde está el migrante? Las repercusiones y participación de los medios de comunicación

¿Quién soy realmente? Cuando participo en la carrera de los 800 metros como integrante del equipo juvenil nacional, soy noruego.

Pero cuando los medios de comunicación publican historias sobre los somalíes, la gente se me acerca y me pregunta si soy un traficante de drogas o un asaltante. Entonces, de un momento a otro, soy somalí.

Mohamed Abdi, antiguo integrante del equipo de atletismo juvenil Olímpico nacional, Cita tomada de una entrevista publicada en el Aftenposten (citado en Dirección Noruega de Integración y Diversidad, 2009)

En la mayoría de los debates sobre la imagen que tiene el público de los migrantes y la importancia de la información equilibrada y del diálogo con conocimiento de causa, suele faltar un elemento crítico: el migrante. Generalmente, en ese tipo de análisis el migrante asume el papel de agente pasivo —de quien se dicen cosas, que está en el centro de un debate álgido, pero que sin embargo permanece casi al margen del análisis. Del mismo modo que el debate público sobre la migración puede ser configurado e influido por información

sesgada y discursos unilaterales, también puede serlo la imagen del migrante. En este punto, hay dos ángulos de interés para los encargados de la formulación de la política. El primero es la imagen pública del migrante —sea positiva o negativa— y la manera en que se construye. Esta cuestión ya se ha examinado ampliamente y, tal como se ha mencionado, si las ideas equivocadas no se corrigen, puede llegarse a una situación de marginación y estigma de los migrantes.

Pero ¿qué piensan los migrantes de ellos mismos, y qué factores podrían tener influencia en su opinión? Las redes de migración o las redes sociales son los recursos que utilizan los migrantes con más frecuencia a modo de guía u orientación durante el proceso de adopción de decisiones sobre la migración y a la llegada al país de acogida, ya que proporcionan información útil sobre las oportunidades económicas, o sobre cuestiones más concretas como el empleo, el alojamiento o los servicios sociales. Hay otras fuentes de información— como la televisión, la radio, los periódicos e Internet— que desempeñan un papel preponderante y que repercuten en la percepción de los propios migrantes y en sus interacciones en la sociedad de acogida.

La relación entre los migrantes y los diferentes medios de comunicación puede analizarse desde varias perspectivas. Antes de la migración, los medios extranjeros son un importante canal de información para los posibles migrantes, y con frecuencia tienden a “reforzar la idea de la migración como un viaje en busca de El Dorado” (Braga, 2007). Independientemente de que la información sea correcta o no, cada migrante interpreta de manera distinta lo que ve y lo que escucha, y esas ideas influyen en el modo en que imaginan su vida en el futuro (*Ibid.*).

En los países de acogida, los medios de comunicación también son un punto de referencia para los nuevos migrantes, en los que encuentran información sociocultural y práctica sobre la sociedad de la que han pasado a formar parte. En muchos países, los medios de comunicación son uno de los principales recursos a través de los cuales se crea un sentido de unidad nacional y pertenencia entre la población. Sin embargo, al centrar su interés principalmente en ese sentido de identidad nacional, los medios de comunicación pueden —intencionalmente, o no— excluir a varios otros grupos, como los migrantes. Estudios llevados a cabo con migrantes revelan que son muy conscientes de las imágenes estereotipadas y negativas que se presentan sobre ellos en los medios de comunicación. Esto puede contribuir a crear un sentimiento de marginación y un cuestionamiento de su sentido de pertenencia. Varios estudios (Mainsah, 2009; Widyawati, 2005/2006) señalan las frustraciones que pueden surgir cuando se utiliza terminología separatista e imágenes estereotipadas para referirse a todos los migrantes como si constituyeran una sola categoría homogénea. Esos estudios señalan que se produce un sentimiento de frustración aún mayor por la diferencia entre las típicas descripciones negativas que aparecen en los medios de comunicación y las experiencias que tienen realmente los migrantes en su trato cotidiano con las personas de su entorno.

Más allá de los titulares: Promoción de la comprensión y medidas para combatir las percepciones negativas en el terreno

Frente a los riesgos inherentes de la politización de las cuestiones migratorias, y la prevalencia de actitudes negativas hacia los migrantes, los gobiernos y otras partes interesadas han reaccionado aplicando una serie de intervenciones, generalmente por conducto de asociaciones de base popular local. Aunque esas iniciativas no ocupan los titulares de prensa, un análisis rápido indica que no escasean las respuestas positivas. Dichas iniciativas, que suelen agruparse de manera general en el marco de programas de integración, incluyen actividades tales como

programas de sensibilización, de difusión de información, de ayuda directa a los migrantes, de promoción de la comprensión intercultural y medidas en contra de la xenofobia. Entre los distintos canales de comunicación que se utilizan figuran instituciones educativas, manifestaciones sociales y culturales, e inclusive eventos deportivos. Como ejemplo de esos canales cabe mencionar el establecimiento del Día de la Armonía en Australia en 1999, a cargo del Departamento de Inmigración y Ciudadanía, en el que todos los australianos celebran la diversidad cultural¹². Al nivel de la Unión Europea, se asignan fondos específicos para iniciativas de integración como parte del Fondo Europeo para la Integración de los Nacionales de Terceros Países, de la Comisión Europea. En otros casos se han establecido entidades que luchan contra la discriminación y la xenofobia. Figuran entre ellas el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) de la Argentina¹³ y el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia en España¹⁴. Los gobiernos de los países de origen han volcado su interés en los migrantes que retornan, procurando maximizar las contribuciones que aportan al país de origen por conducto, por ejemplo, del Centro de Reintegración Nacional para Trabajadores Filipinos en el Extranjero¹⁵ o el programa Paisano de México¹⁶. En última instancia, sin embargo, la capacidad para configurar eficazmente las percepciones y actitudes bien puede depender de la persistencia de esos esfuerzos y del modo en que se comunican al público en general.

Una manera de promover interacciones más positivas y de combatir las percepciones negativas entre los miembros de la comunidad consiste en transmitir mensajes más precisos a través de otros canales de comunicación. Por ejemplo, *Untold Stories: Learning with Digital Stories*¹⁷ —un proyecto conjunto de la OIM/Cross Czech— da a los extranjeros que viven en la República Checa la oportunidad de relatar sus experiencias en los medios digitales. Esas historias se publican luego en un sitio web público que ayuda a la sociedad checa a adquirir un mejor conocimiento de los migrantes en su país. Otro método, que se describe en el recuadro 4, recurre a las radionovelas, con fines semejantes.

¹² Véase: <http://www.harmony.gov.au/>

¹³ Véase: <http://inadi.gob.ar/institucional/>

¹⁴ Véase: <http://oberaxe.es/>

¹⁵ Véase: <http://www.nrco.dole.gov.ph/About.aspx>

¹⁶ Véase: <http://www.paisano.gob.mx/>

¹⁷ Véase: www.iom.hu; www.untoldstories.eu

Recuadro 4: La educación se combina con el entretenimiento en la programación radial en América del Sur

En 2006, se empezó a difundir la radionovela titulada Pueblo de Paso, para concienciar al público, y fomentar la comprensión, el respeto y la integración de los migrantes. A través de personajes y hechos de ficción se relataban eventos de la vida cotidiana de los migrantes y las sociedades de acogida para dar a conocer la migración en términos informativos y divertidos a la vez. El programa cuestionaba los mitos y estereotipos relativos a las poblaciones de migrantes, sin imponer puntos de vista al público. Esta campaña se difundió a través de 184 radioemisoras de América Latina. La campaña alteró el programa de trabajo de las ONG en Nicaragua, inspiró la realización de talleres y foros locales en El Salvador, y ayudó a las organizaciones de la sociedad civil de Panamá a despertar un mayor interés en las cuestiones relacionadas con la migración. Aunque subsisten dificultades para llegar a audiencias más jóvenes, lograr que se comprendan los efectos del programa en el público y desarrollar instrumentos pedagógicos para compartir las experiencias, esta campaña es un buen ejemplo del modo de propiciar un diálogo transnacional positivo sobre la migración.

Fuente: <http://www.cameco.org/files/mediaonthemove-salas.pdf>

Pueblo de Paso fue producido por el Centro de Comunicación Voces Nuestras, con el apoyo de la Evangelischer Entwicklungsdienst (EED, Alemania), la Real Embajada de los Países Bajos y la Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica (ALER).

La continua representación negativa de los migrantes plantea un gran riesgo para la sociedad y los migrantes, por igual. Los migrantes, a quienes se describe constantemente como delincuentes o ilegales, pueden finalmente hacer suya esa creencia y actuar de conformidad con las poco edificantes expectativas de la sociedad (Lüken-Klaßen y Heckmann, 2007). La categoría que corre el mayor riesgo suele ser la de los migrantes de la segunda generación, a los que la población local puede seguir tratando como intrusos. Mediante una labor activa de incorporación de los migrantes en la cobertura de los medios de comunicación tradicionales y la eliminación de los estereotipos se podría evitar ese tipo de riesgos.

Sin embargo, los migrantes no han permanecido en actitud pasiva sino que han intentado encontrar la forma de que sus opiniones y las de sus comunidades se tengan en cuenta en los medios de comunicación étnicos. En los últimos años, el recorrido del espacio de la identidad entre el país de origen y el país de acogida se ha vuelto cada vez más fácil. El acceso a los medios y redes sociales de comunicación ha facilitado la interacción entre los migrantes y las sociedades de acogida, tanto a través de las modalidades tradicionales como de otras nuevas. Una de las nuevas formas de facilitar esa interacción es a través del alcance mundial de las redes sociales y su potencial para promover la solidaridad en todo el mundo y entre diversos entornos nacionales. Los sitios Web de los medios sociales permiten a los migrantes (o “diáspora digital”) examinar las cuestiones que les conciernen —que pueden no ser fáciles de tratar habitualmente, como el racismo, los tabúes culturales, la identidad, los conflictos y lo que significa ser migrante. Algo particularmente importante es que esas iniciativas en línea están abiertas a la participación de todos —migrantes y no migrantes, por igual— y ofrecen valiosas oportunidades de mantener conversaciones más incluyentes y mejor informadas sobre los migrantes y la migración. En el recuadro 5 se presenta un ejemplo del modo en que una red social creada a escala mundial intenta llegar a un gran público de migrantes y organizaciones del ámbito de la migración.

Recuadro 5: La utilización de las redes sociales para promover la comprensión cultural

Los medios sociales, que pueden promover un intercambio público interactivo y conectar personas, lugares e ideas, se utilizan cada vez con más frecuencia para dar lugar al cambio, compartir un espacio público común e intercambiar ideas innovadoras. Las cuestiones migratorias no son una excepción. El establecimiento, gracias a la Alianza de Civilizaciones de las Naciones Unidas y la OIM, de la Integration: Building Inclusive Societies, un espacio virtual para la integración y construcción de sociedades inclusivas, es un intento de promover la comprensión intercultural, reducir la intolerancia y apoyar la aplicación de buenas prácticas de migración e integración en una comunidad de profesionales de la integración. El componente básico de la plataforma es una base de datos mundial de buenas prácticas en materia de integración, así como una base de datos sobre los profesionales de la esfera de la integración. Las actualizaciones de las noticias sobre la migración a escala mundial, el acceso a los foros de debate y a las investigaciones más recientes sirven para crear una comunidad en línea cuya finalidad es promover la armonía y la cohesión en las sociedades de acogida de los migrantes.

Para mayor información, véase: www.unaoc.org/communities/migrationintegration

CONCLUSIÓN

El mundo está cambiando a un ritmo sin precedentes, planteando a las sociedades el reto de reaccionar con adaptación y creatividad. La migración es una de las formas de lograr el intercambio de talentos, servicios, competencias y toda una variedad de experiencias. Sin embargo, la migración sigue siendo un asunto políticamente delicado y con frecuencia malentendido por el público, en contraste con la manera en que están evolucionando nuestras sociedades y economías. Los acontecimientos recientes en Noruega y durante los dos últimos decenios en otros lugares no hacen más que reforzar la necesidad de que la comunidad internacional se ocupe con urgencia de la cuestión, promoviendo un debate fundamentado, abierto y honesto sobre asuntos de interés para todos los migrantes —trátese de inmigrantes, emigrantes o personas que han retornado— y para las sociedades de origen y destino con las que se relacionan los migrantes.

En el presente capítulo se han indicado las razones de esto, destacándose principalmente el modo en que se transmite la información sobre la migración y por qué es tan susceptible a conceptos errados y a la parcialización. Aunque hay un creciente número de pruebas basadas en investigaciones relativas a las causas y las repercusiones de la migración en las economías, las sociedades y los entornos, el debate sobre el tema por lo general no tiene en cuenta esas pruebas. Los principales participantes en el debate —los políticos, los encargados de formular la política, las organizaciones de empleadores, la sociedad civil, los medios de comunicación e inclusive las asociaciones de migrantes— con frecuencia hacen caso omiso de las pruebas o las utilizan de manera selectiva o inclusive en interés propio. Las pruebas derivadas de las investigaciones, el debate político y las informaciones en los medios de comunicación se combinan para crear percepciones difusas cuando lo que se necesita es un análisis claro y preciso. La complejidad de la cuestión de la migración y su dimensión humana se pierden así en medio de argumentos políticos destinados a alcanzar propósitos electorales y ventajas políticas.

Como se ha destacado en el presente capítulo, las percepciones y opiniones del público sobre los migrantes no se forman de modo aislado. Responden a la influencia de factores socioeconómicos y demográficos como la edad, el nivel de instrucción, el tipo de empleo y la inclinación política. Además, hay factores externos como los períodos de recesión económica en que los niveles de desempleo son elevados, las épocas de disturbios políticos o conflicto que desencadenan la salida repentina de migrantes, y la incertidumbre en cuanto a la seguridad nacional tras un ataque terrorista, que pueden crear dudas sobre el valor de la migración. Pero esas inquietudes, aún cuando se sientan con gran contundencia, también dependen del momento que se vive, y suelen aliviarse cuando las condiciones mejoran. Uno de los retos más importantes para quienes desean promover un debate racional es impedir que la migración se convierta en una conveniente causa sucedánea de otras cuestiones políticas, sociales y económicas que crean malestar en las sociedades que hacen frente al cambio en un mundo en vías de globalización. Es bastante evidente que la migración suele ser el “comodín” que disfraza los temores y las incertidumbres que motivan las inquietudes del público— trátese de desempleo, vivienda o cohesión social (en los países de destino) o de la pérdida o despilfarro de capital humano y la dependencia económica (en los países de origen).

Un exhaustivo estudio de los resultados de los sondeos y encuestas sugiere que las opiniones de la comunidad son, al mismo tiempo, más matizadas y más susceptibles al cambio de lo que con frecuencia se nos hace creer. Se reconoce, en una serie de planos, que la movilidad es una característica de la sociedad contemporánea. También hay un cierto grado de comprensión, reconocimiento, e inclusive aceptación, del hecho de que la migración aporta nuevos beneficios a la economía y la sociedad, y que los migrantes son un complemento, y no un elemento de competencia para los nacionales en el mercado laboral. En otras palabras, existe suficiente material disponible para iniciar un debate ponderado y equilibrado sobre la migración—que no presente la migración como un proceso que tiene beneficios sin costos, y que le asigne el valor y le permita ocupar el lugar que le corresponde por derecho propio en nuestras sociedades interrelacionadas.

Es importante destacar que el modo en que se gestiona la información sobre la migración afecta no solamente las percepciones de las sociedades de origen y de acogida, sino también la propia percepción y el comportamiento de la población de migrantes. En el presente capítulo se han presentado argumentos en contra del trato de los migrantes como espectadores pasivos en el debate sobre la migración, en vez de considerarlos actores indispensables del proceso. La asignación de una función pasiva los hará vulnerables a los estereotipos negativos y a la postre creará una innecesaria división entre ellos y la comunidad de acogida. Los migrantes ocupan espacios de vida complejos, desplazándose entre sus países de destino y de origen, así como entre las correspondientes sociedades. Su intención y capacidad para integrarse en sus sociedades de acogida dependerá considerablemente de la percepción que tengan del lugar que ocupan —como parte de la población en general o al margen de ella— y del valor que se atribuya a su contribución al bienestar socioeconómico de esa sociedad.

Este Capítulo ha puesto de relieve varios buenos ejemplos de la labor que han llevado a cabo los gobiernos, la sociedad civil, las organizaciones internacionales y los medios de comunicación para promover una imagen favorable de los migrantes y sus contribuciones, localmente o en los medios de comunicación, destruyendo los mitos de la migración mediante campañas de información y ofreciendo a los migrantes la posibilidad de dar a conocer sus experiencias en los medios de difusión. Sin embargo, para que esas y otras iniciativas tengan repercusiones coherentes en las percepciones y actitudes del público es necesario ampliarlas, reajustarlas para que se adapten a los contextos locales, y sobre todo, respaldarlas por una firme voluntad política como parte de una estrategia de largo plazo. Con esos fines, conviene examinar cuatro orientaciones generales:

1) Establecimiento de un discurso sobre la migración abierto, equilibrado y amplio

Aquí, el acento se pone en la ampliación del debate sobre la migración de modo que no sólo gire interminablemente en torno a los problemas —reales o imaginarios (ambos propagados generosamente)— sino que examine la situación en general. Es importante que el nuevo debate sea dinámico y no simplemente reactivo al discurso dominante. Hay dos preguntas que generalmente sirven de punto de partida en los debates sobre la migración, por no mencionar la formulación de la política migratoria: : 1) *¿Cómo encarar la cuestión de los migrantes que ya están en el país?* y 2) *¿Cómo encarar la cuestión de los migrantes que podrían llegar?* Un debate constructivo, mejor fundamentado, empezará con un examen general del lugar que la migración podría ocupar realmente en la planificación demográfica, social y económica. Desde ese punto de vista, debería ser posible reenmarcar el debate de modo que diera lugar a un consenso general más fundamentado, en lugar de opiniones particulares.

En ese contexto, es probable que se requiera una estrategia de largo plazo, que incorpore mensajes clave en los medios de comunicación cuando se publiquen nuevos estudios de investigación, pero también cuando sean de pertinencia para un tema que esté siendo objeto de debate.

La ampliación del debate puede tener lugar no solamente en el plano nacional, sino también en foros multilaterales como los procesos consultivos regionales, el Diálogo Internacional sobre la Migración, que organiza la OIM, y el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD).

2) Despolitización del debate y examen de las cuestiones de interés

Aunque la migración es de indudable interés político, no debe abordarse únicamente como cuestión política. Muchas de las percepciones negativas en torno a la migración se basan en interpretaciones partidistas más bien que en los hechos. En la mayoría de los debates sobre la migración, es necesario analizar los efectos —tanto positivos como negativos— de manera acertada y equilibrada. El discurso también debe abordar el interés nacional general, en lugar de centrarse en los intereses de determinados sectores de la sociedad. Gran parte de la investigación sobre los efectos positivos que puede tener la migración guarda relación con toda una sociedad y economía. La fuerza de esos mensajes puede perderse si la atención se centra en las repercusiones en determinados subgrupos de una sociedad o economía. Por otro lado, no hay que dejar de lado el examen de los temores locales, por ejemplo, sobre lo que se puede hacer para poner coto a la migración irregular, o las presiones locales en la infraestructura que ocasiona el crecimiento demográfico; por el contrario, el público debe ser informado sobre lo que ha dado resultado y lo que no, sin responsabilizar al migrante por el fracaso de alguna iniciativa política.

La falta de información de fácil acceso para el público, que aborde directamente todas esas cuestiones, es tal vez la mayor causa de los continuos malentendidos. La difusión de información sobre las inquietudes del momento, que explique claramente los derechos de los ciudadanos y no ciudadanos, contribuye a aclarar los malos entendidos y asegura que las políticas se perciban como imparciales y respetuosas de los derechos de todos.

3) El trabajo conjunto con los medios de comunicación para apoyar la presentación de información equilibrada

Los medios de comunicación ejercen una considerable influencia en el debate público, ya que moldean la opinión pública y afectan a todas las partes interesadas, en especial a los encargados de formular las políticas y a los políticos. Por lo tanto, es preciso plantear una pregunta de fundamental importancia: *¿Qué se puede hacer para lograr que los medios de comunicación presenten una imagen más equilibrada de la migración y sus repercusiones?* La presentación equilibrada de la información en los medios de comunicación significa evitar titulares monotemáticos, cobertura excesiva o insuficiente de determinados grupos y terminología generalizada. También supone reconocer que los migrantes no son un grupo homogéneo y que la migración usualmente guarda relación con muchas otras cuestiones públicas.

Los gobiernos pueden desempeñar un papel de enorme importancia en lo que respecta a crear el entorno social y político para el florecimiento de un sistema de información imparcial y fidedigno y la correcta utilización de la base empírica. Por lo tanto, el liderazgo


es importante para proyectar una imagen más equilibrada de la migración. Esto impone una gran responsabilidad a los líderes de la opinión política, pero no deben ser la única fuente de liderazgo en relación con este tema. Otras partes interesadas, como la sociedad civil, el sector privado y la comunidad de investigación académica, también tienen una importante función que desempeñar. Hay que tener en cuenta asimismo el papel de otras elites y personas destacadas. Existen numerosos ejemplos en los que esas personas han defendido causas de justicia social y han logrado importantes repercusiones tanto en los medios de comunicación como en la opinión pública. El papel de esos líderes de opinión puede incluir una colaboración más estrecha con los medios de comunicación que la llevada a cabo en el pasado. Aunque esto podría estar al margen del terreno familiar de los medios de comunicación, en cierta medida esos actores tienen la responsabilidad de facilitar de algún modo la labor de los medios de comunicación, asegurándose que los profesionales de la comunicación estén mejor informados sobre la complejidad de las cuestiones migratorias.

La prestación de orientación sobre el modo de informar sobre la migración es otro elemento de fundamental importancia. La creación de capacidad con respecto a los reporteros, periodistas, etc., ya sea por conducto de programas de capacitación o material informativo, puede ayudar a crear un grupo básico de especialistas en el tema, que podría ofrecer información más fidedigna al respecto. La prestación de orientación de fácil acceso sobre el modo de abordar el tema de la migración (como las que pueden consultarse en www.ethicaljournalisminitiative.org) es un buen punto de partida. En términos ideales, dicha orientación debe incluir la formulación de estrategias de comunicación, por parte de los investigadores, y el establecimiento de asociaciones con los medios de comunicación. La propia comunidad de investigación puede desempeñar una función clave cerciorándose de que sus conclusiones guarden relación con la política pertinente y el contexto político, y participando activamente en el debate, haciendo uso de las pruebas y de sus conocimientos especializados, sin comprometer su integridad académica.

La información periodística equilibrada también exige eliminar los obstáculos a la diversidad en los medios de comunicación. La eliminación de la discriminación estructural en las instituciones mediáticas tradicionales para incluir un grupo de personas de diversa procedencia sirve, a su vez, para suprimir los contenidos discriminatorios ofreciendo otros puntos de vista.

4) El reconocimiento de los migrantes como agentes de comunicación activos

Sin duda, uno de los grandes retos de quienes desean promover una imagen fidedigna de los migrantes y la migración es dar la palabra a auténticos migrantes. Hay pruebas inequívocas de que cuanto mayor es el conocimiento que tienen los no migrantes con respecto a los migrantes, en una relación personal directa, tanto menor será la propensión a albergar sentimientos negativos hacia los migrantes. Es muy frecuente que tanto en los países de origen como en los países de destino, se considere a los migrantes como agentes pasivos en el debate sobre la migración. Sin embargo, las repercusiones de esta idea errada, bien sea en el debate político o en las informaciones que aparecen en los medios de comunicación, no eluden al propio migrante.



Una importante forma de reducir el nivel de percepción errónea consiste en modificar el papel que desempeñan los migrantes en las deliberaciones públicas, de modo que no sean simplemente el tema del debate sino también participantes activos. Eso puede hacerse de diversas maneras —por ejemplo, creando mayores oportunidades de expresión para los medios de información étnicos y los medios de difusión generales, integrando la diversidad en los medios de difusión generales, o utilizando las nuevas tecnologías de los medios sociales para alentar a los migrantes a presentar imágenes más fidedignas de quiénes son y qué hacen.

REFERENCIAS

Abah, O.S.

- 2009 German public opinion on migration. En: *Migration, Public Opinion and Politics: The Transatlantic Council on Migration* (Bertelsmann Stiftung and Migration Policy Institute, eds). Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, págs. 29 a 51.

Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA)

- 2010 *Informe Anual 2010: Conference Edition*. FRA, Viena.

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

- 2011 *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2010*. ACNUR, Ginebra.

Arditis, S. y F. Laczko

- 2008 *Assessing the Costs and Impacts of Migration Policy: An International Comparison*. Eurasyllum/OIM, Ginebra.

Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa

- 2008 *European Muslim Communities Confronted with Extremism*. Opinion Committee on Migration, Refugees and Population, 14 de abril de 2008. Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (PACE), Estrasburgo.

Asis, M.

- 2008 *Transnational Solidarity: Migrant Homeland Cooperation for Development in Asia*. Reunión de expertos de las Naciones Unidas sobre la migración internacional y el desarrollo en Asia y el Pacífico, Bangkok.

Banco Mundial

- 2006 *Global Economic Prospects 2006: Economic Implications of Remittances and Migration*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- 2010 *Migration and Remittances Factbook 2011 – Segunda edición*. Banco Mundial, Washington, D.C.

Betts, K.

- 2005 Cosmopolitan and patriots: Australia's cultural divide and attitudes to immigration. *People and Place*, 13(2): 29-40.

Braga, M.

- 2007 *Dreaming Another Life: The Role of Foreign Media in Migration Decision – Evidence from Albania*. Documento de trabajo. Universidad Bocconi, Milán.

Canoy, M. y otros

- 2006 *Migration and Public Perception*. Oficina de Consejeros de Política Europea (BEPA), Comisión Europea, Bruselas.

- Carroll, J.
- 2007a Hispanics' views on immigration unchanged from last year. Gallup News Service, 28 de junio. Véase: <http://www.gallup.com/poll/28003/Hispanics-Views-Immigration-Unchanged-From-Last-Year.aspx> (consultado el 20 de agosto de 2011).
 - 2007b Americans divided on need for new immigration laws. Gallup News Service, 16 de julio. Véase: <http://www.gallup.com/poll/28135/Americans-Divided-Need-New-Immigration-Laws.aspx> (consultado el 20 de agosto de 2011).
- Castles, S.
- 2008 *Migration and Social Transformation*. Working Papers Series. LSE Migration Studies Unit, Londres.
- Chappell, L. y A. Glennie
- 2011 *Migrating out of Poverty: Engaging the media, improving reporting and changing attitudes*. Documento inédito.
- Citrin, J. y J. Sides
- 2008 Immigration and the imagined community in Europe and the United States. *Political Studies*, 56: 33-56.
- Comisión Europea
- 2006 *Eurobarometer 66: Public Opinion in the European Union – First Results*. Eurobarómetro Estándar, otoño. Comisión Europea, Bruselas.
- 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 (CMMI), Ginebra. Véase: <http://www.gcim.org/en/finalreport.html> (consultado el 20 de agosto de 2011).
- Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (CMMI)/Instituto de Investigaciones sobre Políticas Públicas
- 2004 *Mixed Messages: Migration in the Media*. Summary seminar report, 5 de julio de 2004, Londres.
- Crush, J. (ed)
- 2008 *The Perfect Storm: The Realities of Xenophobia in Contemporary South Africa. Southern African Migration Report*, 2008. Véase: <http://www.queensu.ca/samp/sampresources/samppublications/> (consultado el 20 de agosto de 2011).
- de Bree, J.
- 2008 *Return Migration to Afghanistan: Monitoring the Embeddedness of Returnees*. Radboud University Nijmegen y Universidad de Amsterdam, Nijmegen.
- Departamento de Inmigración y Ciudadanía
- 2010 *Immigration Update 2009-2010*. Servicio de Publicaciones del Gobierno de Australia (AGPS), Canberra.
 - 2011 *Asylum Statistics Australia, 2010-11 (First six months)*. Servicio de Publicaciones del Gobierno de Australia (AGPS), Canberra.

Departamento de Seguridad Interna de los Estados Unidos de América

- 2008 *Building an Americanization Movement for the Twenty-first Century: Report to the President of the United States from the Taskforce on New Americans.* Departamento de Seguridad Interna de los Estados Unidos de América, Washington, D.C.

Dirección Noruega de Integración y Diversidad

- 2008 *Immigrants in the Norwegian Media.* Dirección Noruega de Integración y Diversidad, Oslo.

Fall, P. y otros

- 2010 *Senegal Country and Research Areas Report.* EUMAGINE (Imagining Europe from the Outside). Véase: <http://www.eumagine.org/> (consultado el 23 de agosto de 2011).

Fargues, P.

- 2006 *International Migration in the Arab Region: Trends and Policies.* Reunión del Grupo de Expertos sobre Migración Internacional y Desarrollo en la Región Árabe. Naciones Unidas, División de Población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES), Beirut.

Flander, A.O.

- 2011 *Population and Social Conditions – Immigration to EU Member States down by 6% and emigration up by 13% in 2008.* Eurostat, Comisión Europea, Bruselas.

Fullilove, M. y C. Flutter

- 2004 *Diaspora: The World Wide Web of Australians.* Lowy Institute Paper No. 4. Lowy Institute for International Policy, Nueva Gales del Sur.

Gallup

- 2005 GPNS focus on: Immigration. Gallup Poll News Service. Véase: <http://www.gallup.com/poll/14785/Immigration.aspx> (consultado el 20 de agosto de 2011).
- 2011 Immigration. Gallup Poll News Service. Véase: <http://www.gallup.com/poll/1660/Immigration.aspx> (consultado el 20 de agosto de 2011).

Gilbert, G. y H. Bauder

- 2005 *Representation of Labour Migration in Guatemalan and American Media.* Universidad de Guelph, Ontario. Véase: <http://www.geography.ryerson.ca/hbauder/Immigrant%20Labour/latinAmericanMigration.pdf> (consultado el 24 de agosto de 2011).

Gobierno de Dinamarca

- 2009 *A Common and Safe Future: An action plan to prevent extremist views and radicalisation among young people.* Gobierno de Dinamarca, Copenhague.

Haselhoff, K. y P. Ong

- 2008 *Are They Welcome? Understanding Public Opinion on Immigrants in Southern California.* School of Public Affairs, UCLA, Los Angeles.

- Hugo, G.J.
2004 *Migrants in Society: Diversity and Cohesion*. Informe para la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (CMMI), Ginebra. Véase: <http://www.gcim.org/attachements/TP6.pdf> (consultado el 20 de agosto de 2011).
- Hunt, V.F.
2006 Political implications of US public attitudes toward immigration on the immigration policymaking process. En: *Actas de la Conferencia de 2006 sobre Migración, Comercio y Desarrollo*. Banco Federal de Reserva de Dallas, Dallas.
- Hurrell, A.
2009 *Performance Politics: Building Public Confidence in Immigration Policy*. Seminar report. Policy Network, Londres.
- ISSP Research Group
2003 National Identity II, SPSS data file. International Social Survey Programme (ISSP). Véase: <http://www.issp.org/> (consultado el 23 de agosto de 2011).
- Jedwab, J.
2006 Keep on tracking: Immigration and public opinion in Canada? Presentation to Metropolis Canada, Vancouver, Columbia Británica, 24 de marzo.
- Jones, J.
2006 Americans' views of immigration growing more positive. Gallup News Service, 10 de julio. Véase: <http://www.gallup.com/poll/23623/americans-views-immigration-growing-more-positive.aspx> (consultado el 20 de agosto de 2011).
2008 Fewer Americans favor cutting back immigration. Gallup News Service, 10 de julio. Véase: <http://www.gallup.com/poll/108748/fewer-americans-favor-cutting-back-immigration.aspx> (consultado el 20 de agosto de 2011).
2010 More Americans favor than oppose Arizona immigration law. Gallup News Service, 29 de abril. Véase: <http://www.gallup.com/poll/127598/americans-favor-oppose-arizona-immigration-law.aspx> (consultado el 23 de agosto de 2011).
- Kessler, A.E. y G.P. Freeman
2005 Public opinion in the EU on immigration from outside the community. *Journal of Common Market Studies*, 43(4): 825-850.
- Kleemans, M. y J. Klugman
2009 *Understanding Attitudes towards Migrants: A Broader Perspective*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo(PNUD), Human Development Reports Research Paper 2009/53, PNUD, Nueva York.
- Lüken-Klaßen, D. y F. Heckmann
2007 *The Impact of the Media on the Integration Process in Europe and the United States. A Conference Report*. European Forum for Migration Studies, Bamberg.

- Mainsah, H.
2009 Cameroonians in Oslo: diaspora and uses of the media. *Nordicom Review*, 30(1): 83-94.
- Malik, K.
2011 Assimilation's failure, terrorism's rise. *New York Times*, 6 de julio.
- Markus, A.
2010 *Mapping Social Cohesion: The 2009 Scanlon Foundation Surveys*. Monash Institute for the Study of Global Movements, Victoria. Véase: http://www.globalmovements.monash.edu.au/news/documents/Social%20Cohesion%20Report%202009_final.pdf (consultado el 20 de agosto de 2011).
2011 *A 'Sustainable' Population? Key Policy Issues*. Proceedings from the Productivity Commission Roundtable, Canberra, 21 y 22 de marzo. Véase: http://www.pc.gov.au/__data/assets/pdf_file/0018/111069/sustainable-population-proceedings.pdf (consultado el 20 de agosto de 2011).
- Massey, D. y otros
1993 Theories of international migration: A review and appraisal. *Population and Development Review*, 19(3): 431-466.
1998 *Worlds in Motion: Understanding International Migration at the End of the Millennium*. Oxford University Press, Oxford.
- McAllister, I. y otros
2010 Public opinion towards population growth in Australia. Australian National University (ANU) Poll, octubre.
- McLaren, L. y M. Johnson
2004 Understanding the rising tide of anti-immigrant sentiment. En: British Social Attitude: *The 21st Report* (A. Park y otros. eds). Sage, Londres, págs. 169 a 200.
- Misago, J.P. y otros
2009 *Towards Tolerance, Law, and Dignity: Addressing Violence against Foreign Nationals in South Africa*. Oficina Regional de la OIM para África Meridional, Arcadia.
- Morales, L.
2009 Americans return to tougher immigration stance. Gallup News Service, 5 de agosto. Véase: <http://www.gallup.com/poll/122057/americans-return-tougher-immigration-/default.aspx> (consultado el 20 de agosto de 2011).
2010 Amid immigration debate, Americans' views ease slightly. Gallup News Service, 27 de julio; Véase: <http://www.gallup.com/poll/141560/amid-immigration-debate-americans-views-ease-slightly.aspx> (consultado el 20 de agosto de 2011).
- Naciones Unidas
2006 *International Migration and Development*. Informe del Secretario General. Sexagésimo periodo de sesiones, Globalización e Interdependencia: Migración Internacional y Desarrollo. 18 de mayo, Naciones Unidas, Nueva York.
2010 *World Population Policies 2009*. Naciones Unidas, Nueva York.

Oficina de Estadística de Australia

- 2011a *Australian Demographic Statistics*. Trimestre de septiembre de 2010. Catálogo núm. 3101.0, Oficina de Estadística de Australia, Canberra.
- 2011b *Australian Demographic Statistics*. Trimestre de diciembre de 2010. Catálogo núm. 3101.0, Oficina de Estadística de Australia, Canberra.

Organización Internacional del Trabajo (OIT)

- 2010 *Public Attitudes to Migrant Workers: A Four Country Study, Triangle Project*, Organización Internacional del Trabajo / Oficina regional para Asia y el Pacífico, Bangkok.

Organización Internacional del Trabajo (OIT) y otros

- 2001 *International Migration, Racism, Discrimination and Xenophobia*. Publicació para distribución durante la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia. Oficina Internacional del Trabajo (OIT)/Organización Internacional para las Migraciones (OIM)/Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), Ginebra. Véase: <http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/wcar.pdf> (consultado el 24 de agosto de 2011).

Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

- 2002 *The Return and Reintegration of Migrants to the South Caucasus: An Exploratory Study*.
- 2008 En: Informe sobre la Migraciones en el Mundo 2008: *La Gestión de la Movilidad Laboral en una Economía Mundial en Plena Evolución*. OIM, Ginebra.
- 2010 *Migration, Employment and Labour Market Integration Policies in the European Union*. OIM, Bruselas.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

- 2010 *International Migration Outlook, SOPEMI 2010 Edition*. OCDE, París.

Page, B.

- 2009 British attitudes to immigration in the 21st century. En: *Migration, Public Opinion and Politics: The Transatlantic Council on Migration* (Bertelsmann Stiftung and Migration Policy Institute, eds). Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, págs. 131 a 154.

Papademetriou, D.G. y A. Heuser

- 2009 Council Statement: Migration, Public Opinion and Politics. En: *Migration, Public Opinion and Politics: The Transatlantic Council on Migration* (Bertelsmann Stiftung and Migration Policy Institute, eds). Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, págs. 19 a 26.

Pew Research Center

- 2002 *How Global Publics View: Their Lives, Their Countries, The World, America. What the World Thinks in 2002*. Pew Research Center, Washington, D.C.
- 2006 *The State of American Public Opinion on Immigration in Spring 2006: A Review of Major Surveys*. Factsheet, 17 de mayo. Pew Research Center, Washington, D.C.
- 2007 *World Publics Welcome Global Trade But Not Immigration*. 47-Nation Pew Global Attitudes Survey. Pew Research Center, Washington D.C.

- Puentes, R.
2009 Towards an assessment of migration, development and human rights links: Conceptual framework and new strategic indicators. Documento presentado en Acción Global de los Pueblos sobre Migración, Desarrollo y Derechos Humanos, IV Foro Mundial, Ciudad de México, noviembre.
- Rothon, C. y A. Heath
2003 Trends in racial prejudice. In: *British Social Attitudes: The 20th Report: Continuity and Change Over Two Decades* (A. Park y otros, eds). Sage, Londres, págs 189 a 214.
- Saad, L.
2010a Americans value both aspects of immigration reform. Gallup News Service, 4 de mayo. Véase: <http://www.gallup.com/poll/127649/Americans-Value-Aspects-Immigration-Reform.aspx> (consultado el 20 de agosto de 2011).
2010b Americans closely divided over immigration reform priority. Gallup News Service, 6 de julio. Véase: <http://www.gallup.com/poll/141113/Americans-Closely-Divided-Immigration-Reform-Priority.aspx> (consultado el 20 de agosto de 2011).
- Social & Economic Survey Research Institute (SESRI)
2010 *First Annual Omnibus Survey: A Survey of Life in Qatar*. Executive Summary Report. SESRI, Doha.
- Soruco, X. y otros
2008 *What Emigration Leaves Behind: The Situation of Emigrants and their Families in Ecuador*. Documento de trabajo. Banco Interamericano de Desarrollo Research Network, Washington, D.C.
- Spencer, S.
2011 Integration in the UK: Why the Silence? *Open Democracy*, 6 de abril.
- Statistics Canada
2003 *Ethnic Diversity Survey: Portrait of a Multicultural Society*. Catálogo núm. 86-593-XIE, Septiembre. Statistics Canada, Ottawa.
- Suro, R.
2009 America's views of immigration: The evidence from public opinion surveys. In: *Migration, Public Opinion and Politics: The Transatlantic Council on Migration* (Bertelsmann Stiftung and Migration Policy Institute, eds). Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, págs. 52 a 76.
- Thalhammer, E. y otros
2001 Attitudes towards Minority Groups in the European Union. European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, Viena. Véase: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_138_analysis.pdf (consultado el 20 de agosto de 2011).

Threadgold, T.

- 2009 The Media and Migration in the United Kingdom, 1999-2009. En: *Migration, Public Opinion and Politics: The Transatlantic Council on Migration* (Bertelsmann Stiftung and Migration Policy Institute, eds). Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Transatlantic Trends

- 2010 *Transatlantic Trends: Immigration 2010*. Transatlantic Trends, United States. Véase: http://trends.gmfus.org/immigration/doc/TTI2010_English_Key.pdf (consultado el 20 de agosto de 2011).

Tsoukala, A.

- 2001 Le traitement médiatique de la criminalité étrangère en Europe [Media coverage of foreign criminality in Europe]. *Déviance et Société*, 26: 61-82.

van der Geest, K.

- 2010 Local Perceptions of Migration from Northwest Ghana. *Africa*, 80 (4): 595-619.

Vertovec, S.

- 2001 Transnationalism and identity. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 27(4): 573-582.

Widyawati, N.

- 2005/6 Representation of migrant workers in Malaysian newspapers. In: *Are We Up to the Challenge? Current Crises and the Asian Intellectual Community*. The Work of the 2005/2006 API Fellows. The Nippon Foundation, Tokyo.

Wilkes, R. y otros

- 2008 "No thanks, we're full": Individual characteristics, national context, and changing attitudes toward immigration. *International Migration Review*, 42(2): 302-329.

Wooden, M. y otros

- 1994 *Australian Immigration: A Survey of the Issues*. Australian Government Publishing Service (AGPS), Canberra.

Yen, H. y otros

- 2010 *Formative Research Report on Design of a Behaviour Communication Change Strategy: Prevention and combating of human trafficking and reducing stigma towards trafficked victims in Phú Thọ, Nam Định, Thanh Hóa and Tây Ninh*. OIM, Hanoi.

Zentralarchiv für Empirische Sozialforschung [Archivo Central de Investigación Empírica en las Ciencias Sociales] (ZA)

- 2005 Codebook, National Identity II, ZA Study 3910. ISSP module 2003. ZA, Universidad de Colonia. Véase: <http://prod.library.utoronto.ca/datalib/codebooks/utm/za/3910/za3910.pdf> (consultado el 24 de agosto de 2011).

CAPÍTULO 2- MIGRACIÓN INTERNACIONAL: RECUESTO ANUAL 2010-2011

En el presente capítulo se hace un recuento de las principales tendencias en el ámbito de la migración en 2010-2011¹, incluidos los acontecimientos en las esferas de la política, la legislación, la cooperación internacional y el diálogo sobre la migración. Se hace también un breve examen de la migración a escala mundial presentándose luego algunas de las tendencias migratorias regionales, con especial hincapié en seis regiones (África, las Américas, Asia, Europa, Oceanía y el Oriente Medio).

TENDENCIAS DE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL

A pesar de la persistencia de los efectos de la crisis económica mundial, el número total de migrantes en todo el mundo no ha disminuido en los últimos años. Hubo cierta reducción de las corrientes migratorias hacia los países desarrollados durante la crisis e inmediatamente después —por ejemplo, en los Estados Unidos de América el número de extranjeros que ingresó en el país bajó de 1.130.818 en 2009, a 1.042.625 en 2010; en el Reino Unido la cifra descendió de 505.000 en 2008 a 470.000 en 2009; en España bajó de 692.228 en 2008, a 469.342 en 2009; en Suecia disminuyó de 83.763 en 2009, a 79.036 en 2010; y en Nueva Zelanda de 63.910 en 2008, a 57.618 en 2010 (DAES, de próxima publicación). Sin embargo, al no registrarse cambios trascendentales en los modelos de movimiento de personas, el contingente mundial de migrantes que se había constituido en el transcurso de varios decenios fue escasamente afectado: en 2010, se estimaba que el número total de migrantes internacionales en el mundo era de 214 millones de personas —es decir, un aumento con respecto a los 191 millones de 2005 (DAES, 2009). Puesto que el número estimado de migrantes internos es de 740 millones (PNUD, 2009), eso significa que alrededor de mil millones de personas son migrantes (aproximadamente uno de cada siete habitantes de la población mundial). Ello no obstante, subyacente a este panorama de estabilidad general hay una serie de acontecimientos concretos que se manifestaron claramente en el periodo 2010-2011. En las siguientes secciones se ponen de relieve algunas de las principales tendencias.

I. La transición política en el Oriente Medio y África Septentrional

La transición política en África Septentrional y el Oriente Medio en 2011 ha tenido enormes repercusiones en los patrones migratorios de esa región y fuera de ella. Las manifestaciones en contra del Presidente Ben Ali de Túnez lo obligaron a presentar su renuncia, el 14 de enero

¹ Los datos que se presentan en este capítulo incluyen nuevas cifras dadas a conocer en 2010 y a comienzos de 2011. A menos que se indique lo contrario, no se incluyen datos publicados después de junio de 2011. A causa de la relativa escasez y del carácter aún fragmentado de los datos sobre la migración, los datos de reciente publicación incluidos en este Capítulo no siempre corresponden a 2010, pudiendo referirse más bien a años anteriores, pero siguen siendo de utilidad para el análisis que aquí se presenta.

de 2011. Los disturbios en Túnez fueron seguidos de manifestaciones de protesta en los países árabes², incluido Egipto, cuyo Presidente Mubarak fue derrocado en febrero de 2011. En la Libia se produjo un raudo quebrantamiento del orden público, desde mediados de febrero de 2011, tras los intentos del Gobierno de reprimir las manifestaciones masivas en una serie de ciudades de las provincias. Los enfrentamientos entre los manifestantes y las fuerzas de seguridad se transformaron rápidamente en un grave conflicto civil que dio lugar a la salida de un gran número de personas hacia los países vecinos del este, el sur y el oeste. A fines de junio de 2011, de conformidad con datos de la OIM, más de 600.000 migrantes (incluidos alrededor de 280.000 nacionales de países terceros³ habían abandonado el país⁴ lo que representa un importante porcentaje de los 1,5 millones de migrantes (el mayor contingente de trabajadores migrantes de África Septentrional) en la Libia antes del inicio de las hostilidades (UC Davis, 2011a). En la frontera entre Túnez y Egipto se registraron grandes movimientos transfronterizos⁵ con 256.000 y 184.000 llegadas, respectivamente. Un gran número de los que llegaron eran nacionales de Libia, y la inmensa mayoría cruzaba reiteradamente la frontera por razones económicas, aunque sus familiares permanecían en Egipto. Las llegadas a lugares fuera de la región se registraron principalmente en Malta e Italia desde el inicio de la crisis y hasta finales de junio de 2011 más de 43.000 migrantes habían llegado a la Isla de Lampedusa —19.200 provenientes de la Libia y 24.100 de Túnez. No se tuvo noticias de corrientes de salida importantes de otros países de la región, incluido Egipto.

En muchas ocasiones los medios de comunicación han dado a entender que la crisis en África Septentrional se traduciría en un aumento de la migración irregular con destino a Europa⁶. En realidad, sólo un porcentaje muy pequeño de los desplazados por el conflicto emprendió el cruce del Mediterráneo, y los demás intentaron retornar a la Libia o solicitar ayuda para trasladarse a otro país de África o Asia. Muchos de esos trabajadores migrantes pudieron retornar a sus hogares gracias a la ayuda de la OIM, en colaboración con el ACNUR. A fines de junio de 2011, se había evacuado a más de 143.000 nacionales de terceros países, originarios de unos 50 países (véase el mapa 1). Los mayores contingentes de retornos con ayuda tenían como destino los siguientes siete países: Bangladesh (31.000), Chad (26.000), Egipto (24.000), el Sudán (17.000), el Níger (12.000), Ghana (11.000), y Malí (10.000)⁷.

Las cifras relativas a los casos de ayuda para el retorno no revelan, sin embargo, la verdadera escala de los movimientos de retorno. Las cifras de la OIM sugieren, por ejemplo, que por lo menos 200.000 migrantes retornaron a Egipto. Además, algunos países asiáticos, como Filipinas, exigen a los migrantes el pago de una suma que se destina a un fondo que posteriormente puede utilizarse para el retorno de migrantes desamparados que necesiten ser evacuados de un país. Entre 26.000 y 30.000 filipinos (en su mayoría trabajadores) se encontraban en la Libia antes del inicio de los disturbios, y aproximadamente 10.000 fueron evacuados y repatriados, según datos del Departamento de Trabajo y Empleo de Filipinas)⁸.

² Los otros países incluyen Argelia, Bahrein, el Iraq, Jordania, Kuwait, el Líbano, la Libia, Marruecos, Omán, Arabia Saudita, la República Árabe Siria y el Yemen.

³ En el contexto de la crisis de Libia, por nacionales de países terceros se entienden los migrantes que cruzan la frontera de la Libia con destino a un país que no es el de origen.

⁴ Sobre la base de estimaciones de la OIM. Véase Migration Crisis from Libya, IOM Middle East North Africa Operations. Puede consultarse en: www.migration-crisis.com/libya (consultado el 30 de junio de 2011).

⁵ Otros movimientos transfronterizos se registraron en las fronteras con Argelia, el Chad, el Níger y el Sudán.

⁶ Por ejemplo, el 10 de mayo, el International Herald Tribune publicó un artículo de opinión titulado Look who's coming to Europe, pese a que el artículo señalaba que la mayoría de quienes habían salido de la Libia eran trabajadores migrantes que retornaban a sus países de origen en Asia y África.

⁷ Véanse los informes en línea de la OIM en: www.migration-crisis.com/libya (consultados el 30 de junio de 2011).

⁸ Véase: <http://globalnation.inquirer.net/news/breakingnews/view/20110302-322970/10000-Filipinos-from-Libya-head-for-home> (consultado el 4 de julio de 2011).

55

El retorno imprevisto de un gran número de trabajadores migrantes a los países en desarrollo de África y Asia puede tener graves efectos en la estabilidad económica de esos Estados. Muchos de esos países, que luchan contra elevadas tasas de desempleo, se enfrentarían al reto de tener que absorber en sus mercados laborales a un gran número de los que retornan. También es probable que esos países se vean afectados desde un punto de vista financiero, ya que los trabajadores migrantes que retornan no podrán ya enviar remesas. En los países vecinos del Chad y el Níger, por ejemplo, 70.000 y 80.000 de sus nacionales, respectivamente, retornaron de Egipto y Túnez, por cuenta propia o con ayuda de la OIM, en los tres primeros meses de la crisis de Libia. Esos movimientos de retorno masivos han despertado inquietud con respecto a la seguridad alimentaria en las comunidades de acogida y han puesto de relieve la necesidad de disponer de opciones de reintegración y programas de estabilización de la comunidad para dar cabida al gran número de personas que retornan, sin desestabilizar a la subregión, y para mitigar el riesgo de que se produzca una crisis humanitaria relacionada con el colapso de los medios de subsistencia⁹.

Algunos países ya han adoptado medidas para prestar asistencia en el proceso de reintegración de las personas que retornan. En Bangladesh, por ejemplo, el Banco Mundial ha aprobado un proyecto sobre repatriación y restablecimiento de los medios de subsistencia de los trabajadores migrantes, que incluye el pago de los costos de repatriación, así como una subvención en efectivo, pagadera una sola vez, por valor de aproximadamente 775 dólares EE.UU. (equivalente a unos 30 meses del salario medio en Bangladesh)¹⁰ para cubrir las necesidades inmediatas de los migrantes y brindarles la posibilidad de establecerse en Bangladesh. El proyecto cuenta con un presupuesto total de 74,1 millones de dólares EE.UU., con un gran componente (40 millones de dólares EE.UU.) que ejecuta la OIM en nombre del Gobierno de Bangladesh. Nepal es otro ejemplo de país que ha utilizado su Fondo para el bienestar de los trabajadores extranjeros a efectos de sufragar los gastos de repatriación.

Algunas de las personas que abandonan la Libia no pueden regresar fácilmente a sus países de origen. Figuran entre ellas somalíes y eritreos, que pueden necesitar ayuda especial para su reasentamiento en un país tercero. Sin embargo, a pesar de la extensiva cobertura mediática, que da a entender que decenas de miles de migrantes de África Septentrional intentarían llegar a Europa de manera irregular, sólo algunos de los que salieron de la Libia realmente se trasladaron a Europa. A fines de junio de 2011, las llegadas por mar a Malta e Italia de migrantes provenientes de la Libia representaban menos del 3% del total de las corrientes de salida de ese país, y en su mayoría eran eritreos y somalíes. Asimismo, el número de nacionales tunecinos que salió de su país de origen desde mediados de febrero fue inferior al pronosticado inicialmente¹¹. Además, de conformidad con el ACNUR, sólo había un pequeño porcentaje de refugiados entre esas personas. La gran mayoría de los migrantes que buscaban una vida mejor en Europa eran jóvenes tunecinos —en su mayoría hombres solteros de poco más de 20 años— que intentaban aprovechar la situación para buscar trabajo en el extranjero.

⁹ Véanse los informes en línea de la OIM en: www.migration-crisis.com/libya (consultados el 31 de mayo de 2011).

¹⁰ Estimación basada en datos proporcionados por la Oficina de Estadísticas de Bangladesh en diciembre de 2004, tras conocerse los resultados de una Encuesta de la Fuerza Laboral, publicada en *Measuring Gender Dimensions of the World of Work in Bangladesh: A Training Guide*, Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2006, págs. 33 y 34. Véase: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/instructionalmaterial/wcms_116277.pdf.

¹¹ Véanse los informes en línea de la OIM en: www.migration-crisis.com/libya (consultados el 31 de mayo de 2011).

II. Aumento de los desastres naturales y de los desplazados

Se estima que en 2010 el número total de desplazados a causa de desastres naturales repentinos superó los 42 millones, lo que representa aumentos de 6 y 25 millones en comparación con 2008 y 2009, respectivamente. La gran mayoría (38 millones) fue desplazada debido a desastres relacionados con el cambio climático (principalmente inundaciones y tormentas (IDMC/NRC, 2011)). El considerable aumento registrado en 2010 se debió en gran medida a las inundaciones de carácter inusualmente grave ocurridas a mediados de 2010 en China (que dejaron más de 15 millones de desplazados) y en el Pakistán (desplazamiento de 11 millones de personas como mínimo), así como a los terremotos en Chile, el Japón y Haití. Otros países que también sufrieron graves desastres naturales fueron Bangladesh, la India y Filipinas, con lo que Asia se convirtió en la región más afectada (*Ibid.*). En 2010, el número total de desastres naturales fue de 321 —un ligero aumento con respecto a los 290 registrados en 2009, pero cerca de la media correspondiente a los últimos 10 años (EM-DAT/CRED, 2011)¹². El Centro de Vigilancia de los Desplazados Internos (IDMC) estima que el número de desastres naturales se ha duplicado en los últimos dos decenios (de alrededor de 200 a más de 400 por año). Por consiguiente, esas cifras son mucho más elevadas que la correspondiente a los desplazados por situaciones de conflicto, que representó alrededor de otros 2,9 millones en 2010 (IDMC/NRC, 2011).

El terremoto de enero de 2010 que devastó Haití, y ulteriormente, las graves inundaciones que se produjeron en el Pakistán son ejemplos de desplazamientos propiciados por desastres naturales. Todos esos desastres dieron lugar a importantes intervenciones internacionales humanitarias, pero aún es preciso atender a las necesidades en materia de medios de subsistencia, vivienda, salud y otros servicios generales en ambos países, por lo que continúan las actividades de reconstrucción y rehabilitación.

El terremoto de Haití ocasionó la muerte de más de 300.000 personas y el desplazamiento de alrededor de 1,5 millones. Se esperaban grandes oleadas de emigración a consecuencia del terremoto, pero esas previsiones no se hicieron realidad (Fundación pro Naciones Unidas, 2011). Ello puede deberse, sobre todo, a la falta de recursos de los nacionales haitianos para emprender un viaje costoso y peligroso. Por otro lado, el problema del desplazamiento interno sigue siendo tema de preocupación. Un año después del terremoto, la OIM calculó que unas 810.000 personas seguían viviendo en instalaciones improvisadas en Puerto Príncipe y las provincias¹³.

A finales de julio de 2010, “el Pakistán sufrió las peores inundaciones de su historia, que afectaron a más de 18 millones de personas en todo el país, dejando a 11 millones de personas sin hogar, ocasionando la muerte de unas 1.750 personas...”¹⁴. El país entero sufrió inundaciones que se produjeron inicialmente en las zonas montañosas del norte y se propagaron lentamente hacia las regiones bajas más hacia el sur de Punjaba y Sindh. Esa situación se comparó con un tsunami “en cámara lenta” al irse inundando partes de la región de Sindh cercanas al mar en los meses de septiembre y octubre —más de dos meses después de las lluvias que

¹² Cifra obtenida el 25 de marzo de 2011 de la base de datos sobre emergencias (EM-DAT): www.emdat.be.

¹³ Véase: <http://www.iom.int/jahia/Jahia/media/news-releases/newsArticleEU/cache/offonce?entryId=29002> (consultado el 4 de julio de 2011).

¹⁴ Véase Llamamiento Revisado de la OIM, septiembre de 2010. Puede consultarse en: http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/published_docs/IOM-Revised-Pakistan-Flood-Appeal.pdf (consultado el 4 de julio de 2011).

desencadenaron la corriente de agua desde el norte. Un considerable porcentaje de los más de 11 millones de desplazados durante las inundaciones del Pakistán sigue necesitando ayuda y traslado a sus lugares de origen¹⁵.

Entre mayo y agosto de 2010, China sufrió graves inundaciones y corrimientos de tierra. El Ministerio de Asuntos Civiles de China informó que más de 3 millones de personas habían quedado temporalmente desplazadas en la región central del país tan sólo en las dos últimas semanas de julio de 2010 (FICR, 2010). El terremoto de febrero de 2010 en Chile afectó a unos 2,6 millones de personas, 800.000 de las cuales tuvieron que ser evacuadas (EM-DAT/CRED, 2011; Cruz Roja Americana, 2011).

Es más difícil obtener datos sobre las repercusiones de los desastres naturales repentinos en el movimiento de las personas, pero hay algunos indicios de que son cada vez más numerosas las personas afectadas por las sequías (EM-DAT/CRED, 2011) —por ejemplo, en Somalia las sequías han dado lugar a más de 52.000 desplazados desde el 1º de diciembre de 2010, y muchos de ellos se han trasladado a la capital, Mogadiscio. Aunque la migración a consecuencia de las sequías no es algo inusual, parece ser la primera emigración en gran escala de pequeños agricultores a la capital, según informaciones de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCAH) (IRIN, 2011). Asimismo, en Mongolia el denominado efecto Dzud¹⁶ dio lugar a cambios en los patrones nómades habituales. Las poblaciones rurales se desplazaron a la periferia de la capital a consecuencia del invierno extremadamente frío y seco que ocasionó pérdidas de ganado —la fuente de ingresos tradicional.

III. Las cifras generales de refugiados y solicitantes de asilo no han cambiado

A finales de 2010 se estimaba que había 15,4 millones de refugiados¹⁷ y 845.800 solicitantes de asilo en el mundo¹⁸. Aunque el número de refugiados registró un ligero aumento (de 153.000, en comparación con 2009), las nuevas solicitudes de asilo recibidas por el ACNUR o los gobiernos disminuyeron en un 11% en 2010. El aumento del número de refugiados obedeció principalmente al deterioro de la situación en Somalia, que obligó a otros 119.000 somalíes a huir a los países vecinos en 2010 (ACNUR, 2011a). Los conflictos que surgieron a comienzos de 2011 en África Septentrional y África Occidental, particularmente en la Libia, pero también en Côte d'Ivoire, hacen pensar que se registrará un aumento del número de refugiados en 2011.

¹⁵ Véase Resumen de Prensa de la OIM: Pakistán seis meses después de las inundaciones. Puede consultarse en: <http://www.iom.int/jahia/Jahia/media/press-briefing-notes/pbnAS/cache/offonce/lang/en/pid/113?entryId=29083> (consultado el 4 de julio de 2011).

¹⁶ Un desastre natural complejo y de larga duración que se produce a causa de una sequía de verano seguida de fuertes nevadas y temperaturas inusualmente bajas en el invierno, y por una peligrosa helada de primavera. Para más información véase Dzud Appeal equipo de las Naciones Unidas en Mongolia, mayo de 2010. Puede consultarse en: http://www.undp.org/cpr/documents/recovery/mongolia_appeal.pdf (consultado el 4 de julio de 2011).

¹⁷ Esta cifra incluye a los refugiados (9,95 millones a fines de 2010) y a las personas en situación semejante a la de refugiados (597.000 a fines de 2010), comprendidas en el mandato de la Oficina del ACNUR. Incluye también a los refugiados comprendidos en el mandato del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS), (estimados en 4,82 millones a fines de 2010). “Por refugiados se entiende las personas reconocidas en función de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951; su Protocolo de 1967; la Convención de 1969 de la OUA que regula los aspectos específicos de los problemas de los refugiados en África; las reconocidas de conformidad con el Estatuto del ACNUR; las personas a las que se ha concedido formas de protección complementarias; o las que gozan de “protección temporal”. Las personas “en situación similar a la de un refugiado” representan una categoría de carácter descriptivo que incluye grupos de personas que están fuera de su país o territorio de origen y hacen frente a riesgos en materia de protección semejantes a los de los refugiados, pero cuyo estatuto no se ha determinado, por razones prácticas o de otra índole.

¹⁸ De conformidad con la definición del ACNUR, por solicitantes de asilo (casos pendientes) se entiende las personas que necesitan protección internacional y cuyas solicitudes del estatuto de refugiado aún no han sido evaluadas. Las 845.800 personas a que se hace referencia comprenden solicitantes cuyos expedientes estaban pendientes a fines de 2010, independientemente de la fecha en que se habían presentado.

Por el contrario, los datos del ACNUR revelan una importante disminución del número de solicitantes de asilo en los países industrializados¹⁹ en los últimos 10 años. “En 2010, los países industrializados recibieron un total de 358.800 solicitudes de asilo, cifra un 5% inferior a la de 2009 y casi la mitad (42%) de las 620.000 solicitudes recibidas en 2001” (ACNUR, 2011b).

IV. La migración y la crisis económica mundial: algunas señales de recuperación

La economía mundial registró una importante recuperación en 2010-2011 (aunque de carácter mixto). En los países emergentes y los países en desarrollo la tasa de crecimiento media del PIB fue del 7,1% en 2010, en comparación con el 2,6% en 2009, pero la recuperación fue más modesta en las economías industrializadas avanzadas (del -3,4% en 2009 al 3% en 2010) y a mediados de 2011 el desempleo seguía siendo elevado (FMI, 2011). Desde febrero de 2011, y por primera vez desde el inicio de la crisis económica mundial, se registraron tendencias decrecientes en las tasas de desempleo de la mayoría de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). En esa misma fecha, alrededor de 45 millones de personas estaban desempleadas en los países de la OCDE —una disminución de 2,1 millones en comparación con febrero de 2009, pero un aumento de 14,3 millones con respecto a febrero de 2008 (OCDE, 2011).

Desde el inicio de la crisis económica mundial en 2007-2008, se han elaborado numerosos pronósticos sobre las posibles repercusiones de la crisis (y de la posterior recuperación) en la migración. Las predicciones apuntan, entre otras cosas, a lo siguiente: una fuerte reducción de las entradas de corrientes migratorias; una abrupta interrupción del aumento de la población de extranjeros de los países de ingresos altos; una drástica reducción de las entradas de remesas en los países de origen de los migrantes; y un aumento de la migración de retorno a causa de las mayores tasas de desempleo entre los migrantes que viven en el extranjero. Los datos disponibles parecen indicar la falta de capacidad para prever los modelos y la magnitud de los patrones migratorios.

Aunque es difícil, por ejemplo, evaluar plenamente las consecuencias de la recuperación económica en las oportunidades laborales de los trabajadores migrantes, las cifras más recientes de cierto número de países sugieren un cuadro mixto. En algunos países hay indicios de un aumento de la inmigración; en otros, se espera una reducción del número de migrantes. En el Canadá, por ejemplo, el número de trabajadores extranjeros está aumentando nuevamente (de 178.271 en 2009 a 182.322 en 2010), habiendo alcanzado casi el nivel de 2008 (Departamento de Ciudadanía e Inmigración del Canadá, 2011). En los Estados Unidos de América, el número de nuevas llegadas en 2010 fue superior a los registrados en 2009 y 2008 (476.049 en comparación con 463.042 y 466.558, respectivamente) (Departamento de Seguridad Interna de los Estados Unidos de América, 2011). En Alemania, la población de extranjeros aumentó en aproximadamente 58.800 (0,9%), el primer aumento en cinco años, tras una ligera reducción entre 2006 y 2009 (Oficina Federal de Estadística – Destatis, 2011).

Por otro lado, las proyecciones para el Reino Unido señalan que la población de migrantes se habrá reducido en 360.000 para 2015, en comparación con las proyecciones de julio de 2008, anteriores a la recesión, lo que significará una disminución de 200.000 en la fuerza laboral del Reino Unido (Departamento para Comunidades y Gobierno Local, 2009, citado en Ghosh,

¹⁹ Los datos se refieren a los siguientes 44 países industrializados: los 27 países de la Unión Europea, Albania, Australia, Bosnia y Herzegovina, el Canadá, Croacia, los Estados Unidos de América, la ex República Yugoslava de Macedonia, Islandia, el Japón, Liechtenstein, Montenegro, Nueva Zelandia, Noruega, la República Popular Democrática de Corea, Serbia, Suiza y Turquía.

2011: 73). Las estimaciones correspondientes a Irlanda indicaban una salida neta de 60.000 personas en el año terminado en abril de 2009, y se anticipaba una nueva salida neta de 40.000 personas (Ghosh, 2011).

El *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2010* y la nueva publicación de la OIM/Proceso de La Haya, titulada *The Global Economic Crisis and Migration: Where do we go from here?* (Ghosh, 2011) sostiene que la reciente crisis económica ha puesto de relieve algunos de los principales retos que enfrentarán los futuros patrones migratorios y su gestión, que trascienden las repercusiones en las corrientes de remesas. La crisis económica mundial parece haber tenido por lo menos cinco tipos de repercusiones distintas.

En primer lugar, varios miles de migrantes perdieron su empleo, o no pudieron obtener la renovación de sus permisos de trabajo debido a las considerables pérdidas de puestos de trabajo en los mercados laborales de los países de destino. Por ejemplo, a fines de 2009, se perdieron más de 7 millones de puestos de trabajo en los Estados Unidos de América y 1,6 millones en España —principalmente en los sectores de la construcción y la manufactura (MPI, 2010a). Además, los niveles de desempleo aumentaron con más rapidez entre los trabajadores extranjeros que entre los nacionales (especialmente en España) (OIM, 2010a). Eso se debió, en parte, a que los migrantes estaban concentrados en los sectores de la economía más vulnerables a la recesión, como el de la construcción, y también a que los migrantes solían ser más jóvenes y tener menor seguridad laboral que los nacionales.

En segundo lugar, el contingente general de migrantes no disminuyó en la medida prevista porque, inclusive después de haber perdido su trabajo muchos trabajadores migrantes optaron por no regresar a sus lugares de origen, a pesar de los incentivos introducidos en algunos países, y porque la situación económica solía ser peor en el país de origen que en el país de destino. Por ejemplo, el Plan de Retorno Voluntario —un sistema de “pago para salir del país” aplicado por el Gobierno español en junio de 2008, que ofrecía prestaciones por desempleo a los nacionales de países no miembros de la Unión Europea que aceptaran retornar a sus países de origen— sólo registró 11.660 solicitudes hasta abril de 2010 (en comparación con las 87.000 solicitudes que se esperaba recibir) y apenas 8.451 inmigrantes retornaron efectivamente a sus países de origen (López, 2011). Los programas de incentivos para el retorno de los migrantes a sus países de origen que ofrecieron la República Checa y el Japón también tuvieron escasos resultados. Por otro lado, el ejemplo de Polonia pone de relieve los efectos de los resultados económicos de un país de origen en las decisiones de retorno de los migrantes. Desde 2008 se registra un aumento en el número de migrantes polacos que retorna, lo que probablemente obedece al hecho de que “Polonia es el único miembro de la Unión Europea que no ha caído en una recesión y ha continuado su crecimiento económico debido a una demanda nacional relativamente elevada y al hecho de que el comercio exterior representa un pequeño porcentaje del PIB del país” (Kaczmarczyk y otros, 2010).

En tercer lugar, los mayores niveles de desempleo entre los trabajadores migrantes probablemente hicieron que fueran mucho más vulnerables en el mercado laboral, aunque no se ha documentado plenamente el grado en que la crisis dio lugar a una situación de trabajo más precaria para los migrantes. No obstante, había indicios de un endurecimiento de la actitud del público hacia los inmigrantes, con una acompañante disminución del nivel de tolerancia hacia los extranjeros, lo que contribuía aún más a la vulnerabilidad de los migrantes a la discriminación y la xenofobia.

Un cuarto efecto de la crisis fue la reducción de las corrientes de migración irregular. En la UE, por ejemplo, el número de detenciones en las fronteras por intento de cruce ilegal disminuyó en un tercio entre 2008 y 2009 (Frontex, citado en el *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2010*).

En quinto lugar, pese a una cierta disminución en el envío de remesas, ocasionada tal vez por el aumento del desempleo entre los trabajadores migrantes, las remesas continuaron manteniéndose firmes, en muchos casos porque la migración de retorno no fue tan grande como se esperaba. Desde el inicio de la crisis en 2007-2008, las corrientes de remesas han mostrado una gran estabilidad en comparación con otras corrientes financieras, como la inversión extranjera directa (IED) y la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) (Banco Mundial, 2010). En 2010, las corrientes de remesas parecieron volver a los niveles registrados en los años anteriores a la crisis. Se estima que en 2010, los montos totales de las remesas superaron los 440.000 millones de dólares EE.UU., enviándose el mayor porcentaje (325.000 millones de dólares EE.UU.) a los países en desarrollo. Eso supone un aumento de casi el 6%, en comparación con las remesas registradas en 2009 (416.000 millones de dólares EE.UU. a escala mundial, de los cuales 307.000 millones de dólares EE.UU. se enviaron a países en desarrollo) (*Ibid.*). Para los próximos tres años (2011-2013) se esperan tasas de alrededor del 7 al 8%, lo que podría significar que las remesas a escala mundial superarán los 500.000 millones de dólares EE.UU. en 2012 y alcanzarán la cifra de 536.000 millones de dólares EE.UU. en 2013 (con 375.000 y 404.000 millones de dólares EE.UU., respectivamente, destinados a los países en desarrollo) (Banco Mundial, 2011a).

En general, parece que los cambios en los mercados laborales y los patrones migratorios ocasionados por la crisis económica mundial fueron de relativa corta duración. No obstante, un interrogante clave para el futuro es de qué modo la lenta recuperación económica general afectará las posibilidades de empleo de los trabajadores migrantes. La recuperación en el sector del empleo suele estar a la zaga de la recuperación de la producción, lo que hace necesario centrar mayor atención en medidas de creación de empleo que incluyan o se orienten de manera específica a los migrantes. Hasta la fecha, sin embargo, no se incluye a los migrantes en ninguna de las medidas de estímulo económico que han aplicado los gobiernos.

V. Las dimensiones de la trata de personas

El año 2010 marcó el 10º Aniversario del Protocolo de las Naciones Unidas contra la trata de personas (Protocolo de Palermo)²⁰, pero son pocos los indicios de una disminución de la trata de personas desde la firma del Protocolo.

A escala mundial, el número de personas víctimas de la trata —con inclusión de adultos y niños en situación de trabajo forzoso, trabajo en régimen de servidumbre y prostitución forzosa— sigue siendo elevado y se estimaba en 12,3 millones en 2010 (Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, 2010). En términos mundiales, prácticamente 2 de cada 1.000 personas son víctimas de la trata; en Asia y el Pacífico, por ejemplo, esa relación es de 3 por cada 1.000 habitantes.

²⁰ Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional (Naciones Unidas, 2000).

Sin embargo, hay señales de que la comunidad internacional está dedicando mucha mayor atención al problema. Por ejemplo, el número de signatarios del Protocolo de Palermo ha registrado un aumento de casi el 50% en 10 años —de 80 signatarios en 2000, a 117 signatarios a fines de 2010. Se trata de un importante logro que ha coincidido con un aumento en el número de ratificaciones de parte de los países de destino (por ejemplo, China e Irlanda). No obstante, de conformidad con el *Trafficking in Persons (TIP) 2010 Report*, en 62 de los países que han ratificado el Protocolo no se ha dictado todavía ninguna sentencia de condena de traficantes de personas de conformidad con las leyes y en cumplimiento del Protocolo de Palermo, y en 104 países no existen leyes, políticas o reglamentos para prevenir la deportación de las víctimas. Sin embargo, se han registrado progresos a escalas regional y nacional. El 14 de diciembre de 2010, el Parlamento Europeo aprobó el texto de una nueva directiva de la Unión Europea sobre la trata de seres humanos, que sustituye a la Decisión Marco 2002/629/JAI²¹. Esa Directiva es un importante paso hacia un entorno de sanciones más estrictas para los traficantes de personas y de mayor protección para las víctimas. De conformidad con la Directiva, el derecho penal se aplicará a una gama más amplia de actividades, con inclusión de la corrupción de menores y el turismo sexual. También prevé medidas para mejorar la situación de los niños en procedimientos penales²².

En 2010, año en que se celebró en Sudáfrica la primera Copa Mundial de Fútbol del continente africano, se prestó renovada atención a los vínculos entre la trata y los eventos deportivos. Dado el considerable grado de inquietud internacional en el sentido de que ese evento pudiera contribuir a un gran aumento de la trata —principalmente con fines de explotación sexual— los líderes religiosos, maestros, miembros de organizaciones públicas y no gubernamentales, así como representantes del sector privado, se unieron para transmitir un mensaje firme, eficaz y unificado contra la trata de personas durante la Copa Mundial de la FIFA en 2010. El propósito de esa iniciativa fue informar a las comunidades sobre los peligros de la trata de personas y los medios de reconocer los indicios de esa actividad, además de proporcionar mejor información a las comunidades sobre la manera de identificar a las víctimas, los lugares en que se pueden presentar denuncias de casos de trata, y el tipo de ayuda que se debe prestar a las víctimas.

²¹ Resolución legislativa de 14 de diciembre de 2010, del Parlamento Europeo sobre la propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la prevención y la lucha contra la trata de seres humanos, y a la protección de las víctimas, por la que se deroga la Decisión Marco 2002/629/JAI.

²² La nueva Directiva se aplica a la trata de seres humanos para la industria del sexo, así como a la explotación laboral. Las reformas incluyen una definición más amplia de la trata de personas (por ejemplo, la mendicidad forzosa, la extracción forzosa de órganos, la actividad delictiva forzosa), penas de encarcelamiento más prolongadas para los transgresores (10 años en lugar de 8), la protección del niño, el no enjuiciamiento de las víctimas, la prestación de servicios jurídicos y de atención de la salud para las víctimas, y la formulación o consolidación de políticas de prevención de la trata de seres humanos en los Estados miembros. Véase: http://www.ungift.org/doc/knowledgehub/resource-centre/Governments/DIRECTIVE_OF_THE_EUROPEAN_PARLIAMENT_AND_OF_THE_COUNCIL.pdf (consultado el 4 de julio de 2011).

ACONTECIMIENTOS NORMATIVOS A ESCALA MUNDIAL

El Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo sigue orientándose cada vez más a la acción

El Gobierno de México fue el anfitrión de la Cuarta Reunión del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD)²³ —un proceso consultivo voluntario, intergubernamental, de carácter no vinculante e informal— que tuvo lugar en noviembre de 2010 en Puerto Vallarta, y contó con la asistencia de representantes de 131 gobiernos. Esa reunión del FMMD incluyó, por primera vez, una deliberación de mesa redonda sobre los vínculos entre el cambio climático, la migración y el desarrollo, las cuestiones de género y la familia, y un “espacio común” que permitió un intercambio entre los representantes gubernamentales y de la sociedad civil. En esa misma reunión, la OIM presentó el Manual sobre la integración de la migración en la planificación del desarrollo, que iniciara y que, seguidamente, fue avalado por el Grupo Mundial sobre Migración (GMM). La publicación de ese Manual y su posterior aprobación en el Cuarto FMMD sentaron las bases para su aplicación en los países en desarrollo que desean cerciorarse de que la migración se tenga plenamente en cuenta en sus planes de desarrollo.

Como resultado de las deliberaciones de los Estados durante el Cuarto FMMD se formularon 47 recomendaciones destinadas, en su mayoría, directamente a los Estados participantes, que pueden aplicarlas a nivel nacional, y si corresponde, a nivel regional e internacional.

En 2011, el FMMD, bajo la presidencia suiza, decidió instaurar una nueva modalidad para dicho proceso. En lugar de organizar una sola reunión de gran alcance todos los años, se organizarán varias reuniones más pequeñas, orientadas a la acción, que se celebrarán en distintas partes del mundo, en apoyo del tema emblemático de la presidencia: Adopción de Medidas en materia de Migración y Desarrollo – Coherencia, Capacidad y Cooperación. En el marco de tres esferas temáticas: la movilidad laboral y el desarrollo; el examen de la migración irregular por conducto de estrategias coherentes de migración y desarrollo; e instrumentos de planificación de políticas migratorias y de desarrollo basados en datos, se organizaron 14 reuniones en distintas partes del mundo. El debate final del FMMD en 2011 presentará los resultados preliminares de una evaluación de los logros de dicho Foro desde su creación.

Otro asunto de interés conexo fue el debate temático informal de un día de duración, celebrado el 19 de mayo de 2011, por la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la migración internacional y el desarrollo. Ese debate tenía el propósito de aprovechar el diálogo en curso en el marco del FMMD sobre la migración internacional y el desarrollo, y contribuir al proceso encaminado al segundo Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, que celebrará la Asamblea General en 2013.

²³ El FMMD está abierto a la participación de todos los Estados Miembros y Observadores de las Naciones Unidas, siendo su cometido promover la comprensión y la cooperación con respecto a la relación de refuerzo mutuo entre la migración y el desarrollo, y apoyar la búsqueda de resultados prácticos y orientados hacia la acción. Para más información véase: <http://www.gfmd.org/en/process.html> (consultado el 24 de junio de 2011).

Procesos consultivos regionales sobre migración (PCR)

Los procesos consultivos regionales sobre migración (PCR) son plataformas para el intercambio de información privilegiada y deliberaciones de los Estados interesados en promover la cooperación en la esfera de la gestión de la migración. Muchos de los PCR registraron importantes adelantos en 2010 y 2011.

El Diálogo sobre la Migración para África Meridional (MDSA) convocó, por primera vez en sus diez años de existencia, una reunión ministerial que se celebró en Windhoek (Namibia), en noviembre de 2010. El objetivo general era promover la reflexión sobre cómo fomentar la cooperación regional en materia de migración y la elaboración de políticas migratorias. Se formularon recomendaciones sobre los medios de mejorar y armonizar los datos regionales sobre la migración, acelerar la ratificación del Protocolo de Facilitación de los Movimientos de Personas, de la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC), concienciar sobre los peligros de la migración irregular, y reducir las repercusiones de la fuga de talento en la región²⁴.

En abril de 2011, Bangladesh fue sede de la cuarta Consulta Ministerial del Proceso de Colombo, con debates centrados en la promoción y la protección de los derechos, el bienestar y la dignidad de los migrantes, la mejora de los servicios para los migrantes, actividades de consolidación institucional a favor de los gobiernos y los interlocutores nacionales, y un mejor intercambio de información en relación con los trabajadores migrantes. La OIM ha elaborado un estudio —*Labour Migration from Colombo Process Countries: Good Practices, Challenges and Ways Forward*— en el que se examinan las actuales políticas y programas y se ponen de relieve una serie de buenas prácticas en el ámbito de la gestión de la migración laboral²⁵.

La Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo – Proceso Consultivo sobre Migración (IGAD-PCR) celebró su primera reunión como PCR con el objeto de examinar y acordar un plan de acción. También se registraron progresos en la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) y el Proceso de Bali sobre el tráfico y la trata de personas y actividades delictivas conexas. (Véanse los Panoramas Regionales.)

En términos de lagunas en el panorama mundial de los PCR, el interés en el establecimiento de nuevos PCR aumentó considerablemente entre el grupo de países de la Comunidad Económica de los Estados de África Central que siguen con la idea de constituir un PCR para la región. El Caribe —la única región en la que todavía no existe un PCR— prosiguió sus deliberaciones entre un reducido grupo de países de esa región con la intención de establecer un grupo que se ocupara de deliberar periódicamente cuestiones migratorias de interés común.

Esos acontecimientos apuntan al creciente interés de los países en celebrar deliberaciones sobre toda la gama de cuestiones migratorias. Se reconoce ahora ampliamente la función que los PCR y otros foros interregionales que se ocupan de cuestiones migratorias pueden desempeñar para abordar la coherencia de la política migratoria entre las regiones y dentro de ellas. Sin embargo, la interacción significativa entre esos foros suele verse obstaculizada por la desigualdad en las capacidades de los PCR. La OIM continúa centrando su interés en la

²⁴ La lista completa de recomendaciones y los objetivos del MDSA puede consultarse en: <http://www.migrationdialogue.org/midsa/> (consultada el 4 de julio de 2011).

²⁵ El texto completo de la Declaración de Dhaka puede consultarse en: <http://www.colomboprocess.org/images/docs/dc2011/dhaka%20declaration.pdf> (consultado el 4 de julio de 2011). Para información de carácter general sobre el Proceso de Colombo consúltese: <http://www.colomboprocess.org/>.

consolidación institucional, a petición de los Estados participantes en los PCR, con el propósito de ayudarles a crear mejores condiciones con respecto a la previsibilidad y periodicidad de las reuniones —factor crucial para lograr y mantener la confianza y promover la cooperación dentro de las regiones y entre ellas. En consonancia con el creciente interés en promover la cooperación interregional y la transfertilización de ideas y prácticas en todas las regiones —conforme a lo recomendado en la reunión global de los PCR— el Gobierno de Botswana, conjuntamente con la OIM, organizaron en 2011 la Tercera Reunión Global de Presidencias y Secretarías de los PCR para tratar del amplio tema “Fomentar la cooperación en materia de migración mediante el diálogo y el fortalecimiento institucional”.

La consulta de 2011, al igual que las celebradas anteriormente, permitirá que los representantes de los diversos PCR realicen un intercambio de información y buenas prácticas sobre cuestiones migratorias de interés para los distintos PCR. Además, promoverá el debate sobre las mejoras que los Estados podrían aportar a sus respectivos PCR, en términos de arreglos de tipo organizativo y operativo, con vistas a mejorar la periodicidad con que se reúnen, lo que contribuirá a su eficacia. En ese quehacer, esa consulta cumplirá una función en materia de fortalecimiento institucional además de fomentar el papel que desempeñan los PCR en el ámbito de la migración internacional. Se examinaron, asimismo, las posibles relaciones con otros mecanismos para facilitar el diálogo entre los Estados, el establecimiento de asociaciones y la cooperación en el ámbito de la migración en los planos regional, interregional y mundial, a saber el FMMD y el Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración y el Desarrollo, de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

El cambio del medio ambiente: sus consecuencias en la migración son objeto de un reconocimiento cada vez mayor entre los encargados de la formulación de políticas

Aunque recientemente ha aumentado el interés en los efectos del cambio climático y ambiental en la migración, la mayoría de los Estados aún tienen que determinar sus políticas nacionales en ese ámbito. De hecho, los mecanismos de cooperación internacional, así como las políticas regionales y nacionales de gestión de las corrientes de migrantes por motivos ambientales aún se encuentran en una primera etapa de desarrollo. Las políticas existentes para la gestión de esas corrientes tienden a ser de carácter *ad hoc* más bien que parte de un sistema más coherente de gestión de la migración. No obstante, varios países han tomado medidas para promover la celebración de consultas y debates sobre las posibles soluciones a los problemas de la migración por razones ambientales, o para formular legislación, lo que inserta con más firmeza el tema de la migración y el medio ambiente en los programas políticos.

A escala nacional, los Estados Unidos de América promulgaron su legislación sobre el Estatuto de Protección Temporal (TPS, por su sigla en inglés) a modo de medida de protección temporal para los migrantes haitianos que ya estaban en el país y no podían retornar debido al terremoto de 2010. Se adoptó asimismo la decisión de suspender temporalmente las deportaciones. Actualmente, la ley sobre el TPS y otras leyes semejantes adoptadas en otros países (como Suecia y Finlandia), promulgadas con carácter excepcional, son los únicos instrumentos jurídicos disponibles elaborados específicamente con esos fines, aunque no tienen el propósito de facilitar la migración a causa de desastres naturales u otros fenómenos ambientales (Martin, 2009). En Bangladesh se estableció el Diálogo nacional de políticas sobre el medio ambiente, el cambio climático y la migración, organizado por la OIM y el Instituto de Desarrollo BRAC (BDI, por sus siglas en inglés) en mayo de 2010. El diálogo fue el primero de ese tipo de

eventos destinado a promover el debate sobre los vínculos entre el medio ambiente, el cambio climático y la migración en Bangladesh y a fomentar el intercambio de información entre los interlocutores del ámbito del desarrollo y los sectores del gobierno y la sociedad civil (OIM, 2010c). En marzo de 2010, el Gobierno de Kenya presentó un proyecto de política nacional sobre los desplazados internos, que tiene en cuenta el desplazamiento a causa de conflictos, desastres naturales y proyectos de desarrollo, con tres objetivos principales: 1) asegurar la adecuada protección de los desplazados internos; 2) prevenir futuros desplazamientos; y 3) cumplir las obligaciones del país en virtud del derecho internacional (IDMC/NRC, 2010a).

El proyecto de política de Kenya está en consonancia con la Convención para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala). Por consiguiente, la Convención de Kampala es el primer instrumento regional de carácter jurídicamente vinculante que obliga a los Estados a proteger y prestar asistencia a los desplazados. La Convención se aplica a los desplazamiento a causa de una serie de razones, como los conflictos y los desastres naturales u ocasionados por el hombre, así como a causa de proyectos de desarrollo, y prevé normas sobre la protección de las personas contra el desplazamiento arbitrario, la protección de los desplazados internos mientras se encuentran desplazados y soluciones durables para su desplazamiento. Aprobada por la Unión Africana (UA) en octubre de 2009, la Convención tiene que ser ratificada por 15 países para entrar en vigor y adquirir carácter jurídicamente vinculante. Hasta la fecha ha sido firmada por 31 Estados Miembros de la Unión Africana (11 en 2010)²⁶ y ratificada sólo por 6 en total²⁷, habiendo sido Uganda el primer país que ratificó la Convención, en febrero de 2010.

Como ya se ha mencionado, por primera vez desde su establecimiento en 2007, el FMMD celebró una mesa redonda, dedicada al tema de la pertinencia y las repercusiones del cambio climático en la migración y el desarrollo, durante su reunión de 2010 en Puerto Vallarta (México). La inclusión de las cuestiones relacionadas con el medio ambiente y el cambio climático en las deliberaciones es una clara indicación de la importancia cada vez mayor de esas cuestiones a escala mundial, sino también del reconocimiento general de que los debates mundiales sobre la migración y el desarrollo no pueden seguir dejando de lado la función integral del cambio ambiental y climático.

Por último, a escala mundial, los Acuerdos de Cancún —concertados en la reunión de 2010 de los Estados Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, celebrada en Cancún (México)— son tal vez el resultado normativo de mayor importancia en 2010 sobre la cuestión de la migración y el medio ambiente. Los objetivos definidos en los Acuerdos de Cancún incluyen, entre otras cosas, la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y la prestación de ayuda a los grupos vulnerables de todo el mundo para adaptarse a las repercusiones del cambio climático. En términos más concretos, el Marco de Adaptación de Cancún, incluido como uno de los elementos de los Acuerdos de Cancún, se refiere explícitamente a la migración y el desplazamiento en el contexto de la adaptación:

²⁶ En 2010 esos países eran Benin, Burkina Faso, Chad, las Comoras, Gabón, Ghana, Lesotho, Mozambique, la República Democrática del Congo, la República Unida de Tanzania y Santo Tomé y Príncipe.

²⁷ A la fecha esos países son Gabón, la República Centroafricana, Sierra Leona, Somalia, Uganda y Zambia. Véase: <http://www.internal-displacement.org/kampala-convention> (consultado el 20 de junio de 2011).

La Conferencia de las Partes

14. *Invita* a todas las Partes a que intensifiquen su labor de adaptación dentro del Marco de Adaptación de Cancún, teniendo en cuenta sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus capacidades respectivas, así como sus propias circunstancias, objetivos y prioridades de desarrollo nacionales y regionales, entre otras cosas mediante lo siguiente:

f) La adopción de medidas para mejorar el entendimiento, la coordinación y la cooperación en lo que respecta al desplazamiento, la migración y el traslado planificado como consecuencia del cambio climático, cuando corresponda, a nivel nacional, regional e internacional; (Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Decisión 1/CP.16)²⁸.

La referencia que hacen los Acuerdos a la migración es un importante paso hacia actividades más concertadas a escala mundial para abordar la cuestión de la migración ocasionada por el cambio climático y promover medidas concretas para reducir la vulnerabilidad y crear capacidad de recuperación, particularmente entre los sectores más afectados de los países en desarrollo.

Antes de examinar las tendencias de la migración regional en 2010-2011, conviene señalar otros dos acontecimientos de escala mundial. En primer lugar, la aprobación durante la Asamblea Mundial de la Salud, celebrada en mayo de 2010, del código de práctica de carácter no vinculante sobre la contratación internacional de personal del ámbito de la salud (centrado en procedimientos de contratación y condiciones de trabajo equitativos para los trabajadores migrantes del ámbito de la salud, así como en la abstención de contratación de trabajadores de países en los que exista una aguda escasez de personal de atención de la salud). En segundo lugar, la publicación del informe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que presenta un enfoque basado en los derechos y hace una síntesis muy completa de todos los principios y directrices aplicables para la formulación de políticas migratorias eficaces (Naciones Unidas, 2010).

²⁸ Véase: <http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf#page=2> (consultado el 19 de abril de 2011).

PANORAMA REGIONAL DE ÁFRICA

La importancia de la migración intrarregional

A pesar de una percepción generalizada en los medios de comunicación en el sentido de que Europa corre el riesgo de verse invadida por una corriente de migrantes de África, el porcentaje de africanos que emigra al extranjero sigue siendo relativamente modesto. Según datos oficiales, unos 30 millones de africanos (aproximadamente el 3% de la población) han emigrado a otros países (Banco Mundial, 2011b). Alrededor de dos terceras partes de los migrantes del África Subsahariana se trasladan a otros países de la región. Solamente el 4% del total de los migrantes que viven en los países de la OCDE son originarios del África Subsahariana (*Ibid.*). En 2010, el 64% de la migración subsahariana era de carácter intrarregional y laboral, y se dirigía principalmente a países como Burkina Faso, Kenya y Sudáfrica. Las corrientes migratorias en África Occidental tal vez sean el mejor ejemplo de esa inclinación intrarregional, con más del 70% de los movimientos dentro de la subregión; en África Meridional y África Oriental, los movimientos interregionales representan el 66 y el 52% de las corrientes, respectivamente (Banco Mundial, 2011c; OIM, 2011b). Por el contrario, la gran mayoría (90%) de los migrantes de África Septentrional se dirigen a países fuera de la región (Banco Mundial, 2011c). En general, alrededor de la mitad de los migrantes de África vive fuera del continente, la mayoría de ellos en Europa.

Las remesas se sitúan nuevamente en los niveles anteriores a la crisis

Es posible que el África Subsahariana haya sido menos afectada por la crisis económica mundial que las demás regiones en desarrollo del mundo. Tras una modesta reducción de las corrientes de remesas (de 0,8 millones de dólares EE.UU., que las situaron en 20.600 millones de dólares EE.UU. en 2009) esas corrientes aumentaron nuevamente en 2010 (hasta alcanzar los 21.500 millones de dólares EE.UU.) —es decir, el nivel registrado en 2008. Una reciente encuesta sobre las remesas, llevada a cabo en todo el continente, reveló que en 2010 un total aproximado de 30 millones de africanos que vivían en el extranjero enviaban más de 40.000 millones de dólares EE.UU. a sus países de origen, lo que representaba el 2,6% del PIB de África y el cuádruplo de la cifra total registrada en 1990 (Banco Mundial, 2011c). Las remesas son la mayor fuente de entrada neta de divisas del continente africano, después de la inversión extranjera directa (IED). El costo del envío de remesas al África Subsahariana es elevado, suponiendo en promedio casi el 10% de una transacción típica por valor de 200 dólares EE.UU., en comparación con menos del 8% en la mayoría de las demás regiones en desarrollo (*Ibid.*).

Interés constante en los procesos consultivos regionales sobre migración (PCR)

Los gobiernos de las principales regiones de África renovaron su diálogo sobre la migración en 2010, en el marco de procesos regionales informales sobre la migración. Como se indicara anteriormente, en 2010 se celebró la primera reunión ministerial en 10 años del Diálogo sobre la Migración para el África Meridional (MIDSA) y, en África Oriental, el IGAD-RCP celebró su primera reunión como PCR con el objeto de examinar y acordar un plan de acción. Por otro lado, el interés en el establecimiento de nuevos PCR aumentó considerablemente entre los países de África Central, que decidieron constituir un PCR para la región, con la intervención de países que ya formaban parte de la Comunidad Económica de los Estados de África Central (CEEAC).

Entrada en vigor del Mercado Común Africano

El 20 de noviembre de 2009, los Jefes de Estado de la Comunidad de África Oriental (CAO) firmaron el Protocolo por el que se establece el Mercado Común Africano, que entró en vigor el 1º de julio de 2010. Dicho Protocolo “prevé “Cuatro Libertades” —a saber, la libre circulación de mercancías, de mano de obra, de servicios y de capital”²⁹— en la subregión. Ese tipo de regímenes de libre circulación ofrece una base para una migración Sur-Sur bien gestionada, lo que a su vez puede contribuir a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio³⁰. Sin embargo, desde finales del decenio de 1960 los países africanos han establecido media docena de zonas de libre comercio, destinadas a facilitar el libre comercio y la libre circulación, pero aún se desconocen los resultados (UC Davis, 2010a).

Elecciones y crisis política en Côte d'Ivoire

Las elecciones presidenciales de noviembre de 2010 en Côte d'Ivoire culminaron en una violenta crisis política cuando el Presidente Laurent Gbagbo se negó a entregar el poder a su contrincante político Alassane Ouattara, a pesar de las pruebas ofrecidas por la Comisión Electoral Independiente de Côte d'Ivoire de que este último había ganado las elecciones. El estancamiento electoral llegó a su fin en abril de 2011, cuando tropas leales al Presidente Alassane Ouattara, que había sido reconocido al nivel internacional, arrestaron al ex Presidente Gbagbo, pero los cuatro meses de intensa lucha entre las fuerzas leales de ambas partes dejaron cientos de muertos y un enorme número de desplazados dentro y fuera del país. Al 25 de marzo de 2011, la violencia se había cobrado la vida de más de 462 personas³¹. El 15 de abril de 2011, la OCAH estimó que alrededor de un millón de personas hallaban desplazadas en el país, y el ACNUR informó que más de 147.000 personas habían huido con rumbo a Liberia (USAID, 2011).

Referendo del Sudán Meridional

El 9 de enero de 2011, el referendo sobre la libre determinación del Sudán Meridional reveló un abrumador apoyo a la secesión (en vigor desde el 9 de julio de 2011). Aunque el proceso de votación fue ordenado y pacífico³², tanto en los preparativos como en el periodo consecutivo al referendo, se registró un movimiento masivo hacia el sur de ciudadanos del Sudán Meridional que vivían en el norte (estimado entre 1,5 y 2 millones). La mayoría trabajaba anteriormente en Jartum y en otros centros económicos del norte y decidió retornar a su lugar de origen bien sea por el temor a represalias, o en busca de mejores oportunidades económicas. Más de 120.000 ciudadanos del Sudán Meridional habían retornado antes de la celebración del referendo —a razón de una media de 2.000 personas por día desde mediados de diciembre de 2010. Después del referendo, los enfrentamientos que se produjeron en las provincias a lo largo de la frontera en disputa entre el Sudán Septentrional y el Sudán Meridional (en especial en la provincia de Abyei, rica en petróleo, y en Kordofan del Sur) ocasionaron el desplazamiento de alrededor de 140.000 personas y aumentaron el riesgo de una renovación de las hostilidades (ACNUR, 2011c).

²⁹ Véase: http://www.eac.int/advisory-opinions/doc_view/362-eac-common-market-protocol.raw?tmpl=component (consultado el 24 de junio de 2011).

³⁰ Véase: <http://www.africa-eu-partnership.org/news/south-south-migration-can-contribute-achieving-millennium-development-goals> (consultado el 9 de junio de 2011).

³¹ Reliefweb, Côte d'Ivoire: Electoral Violence and Displacement (25 de marzo de 2011). Véase: <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/28874903C1F55CBA8525785E0063E551-SS-2010-CIV-0324.pdf> (consultado el 19 de junio de 2011).

³² El Programa de la OIM de registro y votación fuera del país, permitió la participación en el referendo de 60.000 votantes registrados en ocho países. Para más información véase: <http://www.southernsudanocv.org/> (consultado el 4 de julio de 2011).

PANORAMA REGIONAL DE LAS AMÉRICAS

Más de un millón de desplazados por el terremoto de Haití a comienzos de 2010, que marca el inicio de complejas respuestas humanitarias

Como se menciona al comienzo del presente Capítulo, el año 2010 se inició de manera muy poco favorable para las Américas. El 12 de enero un terremoto de magnitud 7,0 en Haití ocasionó la muerte de más de 300.000 personas y el desplazamiento de alrededor de 1,5 millones. En mayo de 2011, la OIM comprobó que 680.000 personas seguían viviendo en albergues improvisados en Puerto Príncipe y las provincias en condiciones de gran vulnerabilidad a consecuencia de la temporada anual de lluvias y huracanes y de una epidemia de cólera (OIM, 2011c). Aunque esa cifra representa una considerable disminución (56%) en comparación con la cifra estimada de 1.500.000 desplazados internos en julio de 2010, es todavía mucho lo que queda por hacer en términos de ayuda humanitaria y reconstrucción y recuperación sostenibles. Generalmente, el desplazamiento inducido por los desastres naturales suele ser de carácter temporal. No obstante, los movimientos de retorno pueden tomar tiempo, ya que es necesario efectuar los arreglos adecuados, con inclusión del acceso a las tierras y los bienes. Poco después del terremoto, la OIM inició una labor de coordinación y gestión de los desplazados que vivían en campamentos, y más de 1,3 millones de personas fueron inscritas y remitidas a los distintos servicios y programas, incluidos los relacionados con la reconstrucción y el retorno³³. Como parte de las actividades de ayuda humanitaria de la comunidad internacional, la OIM desempeñó una importante función en la habilitación de albergues y actuó como principal consignatario de artículos no alimentarios distribuidos entre las familias afectadas. La información obtenida en los campamentos por la OIM se utiliza también para la formulación de políticas sobre reconstrucción y recuperación. Además, la OIM participa en cuestiones relativas a tierras y bienes (uno de los principales obstáculos para la reconstrucción), infraestructura con base en la comunidad y reducción de la violencia, por conducto del Programa de Revitalización y de Promoción de la Comprensión y de la Paz (PREPEP, por sus siglas en francés), financiado por los Estados Unidos de América, así como en programas de ayuda para albergues comunitarios.

Los Estados Unidos de América siguen siendo el principal país de destino, con una población hispana que prácticamente se ha duplicado en los últimos diez años

En 2010, los Estados Unidos de América daban acogida a alrededor de 43 millones de extranjeros, lo que representa el 13,5% de la población total del país (Banco Mundial, 2011b). Los resultados del Censo de 2010 indican que los hispanos³⁴ constituyen prácticamente el 16,3% del total de la población y que su número aumentó de 35,3 millones en 2000 a 50,5 millones en 2010 (Pew Hispanic Center, 2011a). Alrededor de 11,6 millones de inmigrantes provienen de México, lo que significa que prácticamente uno de cada tres inmigrantes es mexicano (*Ibid.*).

El número estimado de migrantes irregulares en 2010 se mantuvo en unos 11,2 millones, tras un descenso de dos años a partir de un máximo de 12 millones en 2007, según datos del Pew Hispanic Center (2011b). Es probable que esa reducción guarde relación con el descenso

³³ OIM Haití, <http://www.iomhaiti.com/page.php?id=28>, consultado el 31 de mayo de 2011.

³⁴ El término hispano comprende tanto a los nacidos en el extranjero como a las personas de origen hispano nacidas en los Estados Unidos de América.

general de la migración de México desde 2007, debido a la crisis económica. Aunque la economía ha empezado a recuperarse, ello no se ha reflejado aún en términos de empleo.

Las remesas que se envían desde los Estados Unidos de América permanecieron relativamente estables durante la crisis económica, en comparación con las repercusiones en otros factores económicos en 2010: el total de las remesas enviadas a los países de América Latina y el Caribe fue de aproximadamente 58.100 millones de dólares EE.UU., es decir, un aumento de 1.200 millones de dólares EE.UU., en comparación con 2009 (Banco Mundial, 2011b). Es de prever que continúen aumentando las remesas con destino a América Latina, dada la situación de estabilización y de renovado crecimiento de la economía de los Estados Unidos de América desde comienzos de 2011 —por ejemplo, durante el primer trimestre de 2011, el PIB aumentó en un 1,8%; la tasa de desempleo se redujo en un 0,6% (situándose en un 9%); y en 2012 se prevé una nueva disminución al 7,8%. Aunque hubo una fuerte reducción de las remesas en 2009, que prácticamente no variaron en 2010, el primer trimestre de 2011 registró un aumento de alrededor del 7% en comparación con años anteriores (Banco Mundial, 2011a).

Se ha perdido el impulso de la reforma de la legislación sobre la inmigración en los Estados Unidos de América, y han surgido controversias en torno a las leyes estatales en ese ámbito

Los debates sumamente politizados sobre la inmigración han dado lugar a un mayor estancamiento de la amplia reforma de la inmigración en los Estados Unidos de América. Aunque los sentimientos de rechazo de los inmigrantes, en especial de los migrantes en situación irregular, no son un fenómeno nuevo, parecen intensificarse en épocas de desaceleración económica especialmente, en las que se registran elevadas tasas de desempleo en la población nacional. La Ley DREAM³⁵ presentada en el programa del Congreso de los Estados Unidos de América en septiembre de 2010, que habría legalizado la situación de ciertas categorías de jóvenes migrantes, no contó con el apoyo de los dos partidos y al final del año no había sido aprobada por el Senado. Sin embargo, en mayo de 2011 el Presidente Obama reafirmó en El Paso, Tejas, la urgente necesidad de reformar el régimen de inmigración y la determinación del Gobierno de los Estados Unidos de América de promover la aprobación de la Ley DREAM, destacando también que a lo largo de la historia las grandes corrientes de inmigración en los Estados Unidos de América habían hecho que el país fuera “más fuerte y más próspero”. Señaló asimismo que en los períodos de desaceleración económica generalmente se manifestaba un temor y resentimiento hacia los recién llegados, pero subrayó su convicción de que la inmigración seguía siendo positiva para la economía de los Estados Unidos de América y que era necesario atraer trabajadores calificados³⁶.

Al nivel de Estados, la controvertida legislación de Arizona ocupó los titulares de los medios de comunicación en abril de 2010 a raíz de la promulgación del proyecto de ley del Senado N° 1070. Varias disposiciones —como las que autorizan a las autoridades policiales a interrogar a toda persona que levante sospechas razonables con respecto a su estatuto de inmigración, y

³⁵ El propósito de la Ley de fomento para el progreso, alivio y educación de menores extranjeros, conocida también como la Ley DREAM, es ofrecer a los jóvenes la oportunidad de servir en las fuerzas armadas o de seguir una carrera universitaria como medio de obtener la ciudadanía, a la que no tendrían acceso sin esa legislación. Los partidarios de la Ley DREAM la consideran indispensable para los posibles beneficiarios sino también para los Estados Unidos de América en general. La Ley daría a los estudiantes indocumentados la posibilidad de hacer un aporte al país, así como la oportunidad de utilizar la educación y aptitudes desarrolladas con gran esfuerzo. Véase: <http://www.nilc.org/immlawpolicy/dream/index.htm#facts> (consultado el 19 de junio de 2011).

³⁶ El texto completo del discurso puede consultarse en: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/05/10/remarks-president-comprehensive-immigration-reform-el-paso-texas> (consultado el 19 de junio de 2011).

exigen que los inmigrantes porten en todo momento los documentos que acreditan su estatuto de residencia— fueron objeto de duras críticas e impugnadas en los tribunales. El Tribunal de distrito de los Estados Unidos de América suspendió temporalmente esas disposiciones en julio. Entre tanto, sin embargo, otros 23 Estados introdujeron disposiciones con restricciones semejantes en materia de inmigración, lo que refleja el nivel de frustración de la población local con respecto a la inmigración (MPI, 2010b)³⁷.

Las reformas del régimen de inmigración del Canadá, a escalas federal y provincial, se han centrado principalmente en los estudiantes y los trabajadores altamente calificados

Como consecuencia de la crisis económica mundial, el Gobierno canadiense redujo inicialmente el ámbito de su programa de migración de trabajadores calificados. Sin embargo, en 2010, al mejorar la situación del mercado laboral, se reajustaron los arreglos en materia de visados de trabajo para asegurar que el país tuviera acceso a la combinación precisa de aptitudes necesarias para contribuir a la recuperación económica. Las enmiendas en las leyes sobre inmigración en todo el país en 2010 se tradujeron en una combinación de restricciones en ciertos programas laborales para extranjeros y de medidas para aumentar los niveles de inmigración de trabajadores altamente capacitados. A escala federal, se introdujeron reformas en el Programa Federal para Trabajadores Calificados para reducir el atraso en la tramitación de las solicitudes y hacer mayor hincapié en la recuperación económica. El cambio más importante fue el establecimiento de un sistema de restricciones, que estableció un límite de tramitación de 20.000 solicitudes, con un máximo de 1.000 por ocupación. Eso afectó principalmente a las personas que cumplían los requisitos exigidos pero carecían de un ofrecimiento formal de empleo de un empleador canadiense (Departamento de Ciudadanía e Inmigración del Canadá, 2010). Las ocupaciones enumeradas en el programa también se redujeron de 38 a 29. En cuatro provincias (Columbia Británica, Manitoba, Ontario y Québec), en virtud de los Programas de Nominados Provinciales del Canadá se redujeron los niveles de restricción aplicables a los estudiantes que hubieran completado sus estudios en el Canadá, lo que facilitaba el acceso a la residencia (*Ibid.*).

Los cambios en los patrones migratorios en América Latina hacen necesario encontrar nuevas respuestas normativas

La movilidad intrarregional en América Latina no es un fenómeno nuevo, pero está adquiriendo cada vez más importancia. Se aprecia el surgimiento de otros patrones migratorios en América Latina, con nuevos migrantes que no provienen de la región, sino principalmente de otros países meridionales. En particular, esas corrientes migratorias incluyen africanos subsaharianos que se dirigen al Brasil por mar para trasladarse luego a otros países sudamericanos, así como algunos migrantes que logran viajar por mar directamente a la Argentina, Chile o el Uruguay (The Miami Herald, 2010; Reuters, 2009; United Nations Multimedia, 2009). Esos migrantes son principalmente oriundos de Côte d'Ivoire, Etiopía, Ghana, Malí, Nigeria, la República Democrática del Congo, el Senegal, Somalia y Zimbabwe. Ahora bien, en los últimos años su presencia se ha vuelto más visible (aunque en cantidades sean considerablemente menos) en la Argentina y los países vecinos (como Bolivia, el Brasil, Chile, Colombia, el Ecuador, el Paraguay y el Uruguay) (*Ibid.*). También hay migrantes provenientes de Asia Meridional en el Ecuador, por ejemplo, donde el número de migrantes de Bangladesh, el Pakistán, Nepal y

³⁷ Para más información véase: <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=809> (consultado el 19 de junio de 2011).

Sri Lanka ha aumentado en los últimos tres años en un 300% (BBC, 2010). A pesar de ciertas respuestas normativas para facilitar el acceso de los migrantes a la residencia legal y proteger sus derechos sociales y humanos (incluidos los derechos al acceso a los servicios de atención de la salud y a la educación), son frecuentes las denuncias de discriminación y exclusión. En algunos casos, el aumento de la presencia de migrantes ha creado tensiones sociales, lo que a su vez ha despertado sentimientos de rechazo hacia los inmigrantes. En la Argentina en 2010, por ejemplo, un grupo de migrantes (principalmente de Bolivia, el Paraguay y el Perú) fue atacado por grupos de argentinos a raíz de la ocupación de un parque de Buenos Aires por migrantes sin hogar que protestaban por las condiciones de vivienda³⁸. La migración irregular también es un aspecto inevitable del aumento de las corrientes de inmigración. En 2010, ante los elevados niveles de migración irregular, el Panamá decidió conceder amnistía a los inmigrantes en situación irregular que estuvieran residiendo en el país por más de dos años³⁹. Se estima que ese programa de regularización benefició a alrededor de 20.000 migrantes irregulares.

Temas principales en los procesos y foros regionales de América Latina: La migración intrarregional, la migración y el desarrollo, y la recuperación económica

Los mecanismos regionales como el MERCOSUR⁴⁰ (Mercado Común del Sur), la CAN (Comunidad Andina de Naciones) y la UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas) reconocen la importancia de la libre circulación de las personas, y de la cooperación económica y comercial en América del Sur. El MERCOSUR también promueve la regularización de los migrantes irregulares, por considerar que la facilitación de la movilidad es un factor positivo para una mayor integración regional. El 11 de marzo de 2011 entró en vigor el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, lo que mejora considerablemente la posibilidad de que la libre circulación en la región de América del Sur sea una realidad en breve (UNASUR, 2011).

En otros importantes foros, como el Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, los funcionarios de los 22 países de habla española y portuguesa, miembros de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), se reunieron en San Salvador en 2010 para examinar la crisis financiera y sus persistentes repercusiones en los migrantes y sus familiares (OIM, 2010d). Otros temas abordados fueron las estrategias para encauzar el potencial de desarrollo que encierra la migración y para promover y hacer valer los derechos humanos de los migrantes, independientemente del estatuto migratorio que posean. Asimismo, en la Conferencia Regional sobre Migración (conocida también como el Proceso de Puebla), celebrada en México, en mayo de 2010, se examinaron esferas temáticas semejantes. La reunión marcó el 15º Aniversario del Proceso de Puebla, y constituyó una oportunidad para que los Ministros reafirmasen su compromiso con dicho Proceso y adoptasen medidas para reforzar la cooperación regional en el ámbito de la migración. Además, la reunión se centró específicamente en el impacto de la migración en la familia, así como en el reconocimiento de los retos que plantea la inmigración. (RCM, 2010).

En 2011, la Conferencia Regional sobre Migraciones a nivel ministerial se celebró en la República Dominicana y tuvo por tema “Migración y trabajo: Corresponsabilidad entre los Estados.”

³⁸ Para más información véase: http://www.lemonde.fr/ameriques/article/2010/12/12/en-argentine-la-police-intervient-apres-cinq-jours-d-emeutes-anti-immigres_1452404_3222.html (consultado el 19 de junio de 2011).

³⁹ Véase: http://en.centralamericadata.com/en/article/home/Panama_Concedes_Immigration_Amnesty (consultado el 19 de junio de 2011).

⁴⁰ Para mayor información sobre MERCOSUR consúltese: www.mercosur.int

PANORAMA REGIONAL DE ASIA

Millones de personas desplazadas por diversos desastres naturales que afectaron a la región de Asia en 2010

En 2010, Asia sufrió varios desastres naturales que afectaron a millones de personas, en su mayoría desplazados internos. Los países asiáticos fueron los más numerosos en el Índice de Riesgos Naturales 2010⁴¹, con Bangladesh e Indonesia en los dos primeros lugares de la categoría de “riesgo extremo” de desastres naturales. Otros países asiáticos como el Afganistán, China, Filipinas, la India, Myanmar, el Pakistán y Sri Lanka estuvieron entre los 15 países más afectados (IRIN, 2010). En términos del número de afectados⁴² por condiciones meteorológicas extremas, la cifra fue de 249,2 millones en 2010, siendo la inmensa mayoría víctimas de inundaciones (176,6 millones), sequías (66,5 millones) y tormentas (6,1 millones) (EM-DAT/CRED, 2011). Entre julio y agosto de 2010, el Pakistán sufrió graves inundaciones que desplazaron a más de 11 millones de personas⁴³. Más al este, las inundaciones en China desplazaron a varios millones de personas. Las tormentas afectaron principalmente a Bangladesh, China y Filipinas (*Ibid.*).

Asia continúa siendo una región con elevadas tasas de emigración y figurando entre los principales beneficiarios de remesas a escala mundial

Al comienzo de la crisis económica mundial, diversos pronósticos apuntaban a importantes reducciones de la migración y las corrientes de remesas desde Asia y dentro de esa región. Sin embargo, las pruebas disponibles indican similitudes con lo ocurrido tras la anterior crisis financiera asiática —efectos de relativo corto plazo con repercusiones desiguales pero generalmente moderadas en los países de la región (OIM, 2009). Eso se debió, en parte, al aumento de los precios del petróleo (que se duplicaron con creces entre comienzos de 2009 y el primer trimestre de 2011) y, a la recuperación económica de los países exportadores de petróleo (receptores de un considerable porcentaje de migrantes de Asia), lo que mantuvo las corrientes de remesas con destino a los países de Asia Sudoriental en un nivel elevado (Banco Mundial, 2011a).

En 2010, 5 de los 10 principales países de emigración estaban en Asia —Bangladesh, China, Filipinas, la India y el Pakistán y (Banco Mundial, 2011b). En 2010, la migración desde la región a países o regiones como Singapur, Malasia, Hong Kong (Región Administrativa Especial de China) y la República de Corea representó una importante corriente migratoria. Un considerable número de trabajadores migrantes de Bangladesh, Filipinas, Indonesia y Nepal emigraron a Malasia y Singapur, mientras que Tailandia fue un importante destino de los migrantes de

⁴¹ El Índice de Riesgos Naturales fue creado por la Maplecroft — una empresa de análisis del riesgo mundial, con sede en el Reino Unido, que se especializa en la evaluación de los riesgos sociales, políticos y ambientales. Véase www.maplecroft.com

⁴² Se ruega tomar nota de que en el término afectados están comprendidos los desplazados así como las personas sin hogar y los evacuados. Los países y las regiones incluidos son: el Afganistán, Bangladesh, Bhután, Brunei Darussalam, Camboya, China, Filipinas, Hong Kong (Región Administrativa Especial de China), la India, Indonesia, el Japón, Macao (China), Malasia, Maldivas, Mongolia, Myanmar, Nepal, el Pakistán, la República de Corea, la República Democrática Popular Lao, Singapur, Sri Lanka, Taiwán (Provincia de China), Tailandia, Timor Leste y Viet Nam. Los sucesos examinados son desastres complejos, sequías, terremotos, inundaciones y tormentas. Véase: <http://www.emdat.be>

⁴³ Véase Resumen de Prensa de la OIM: Pakistán seis meses después de las inundaciones. Puede consultarse en: <http://www.iom.int/jahia/Jahia/media/press-briefing-notes/pbnAS/cache/offonce/lang/en/pid/113?entryId=29083> (consultado el 4 de julio de 2011).

países vecinos como Camboya, Myanmar y la República Democrática Popular Lao (OIM, de próxima publicación). Sin embargo la migración laboral temporal hacia el Oriente Medio y, en particular hacia los países del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), fue la corriente migratoria dominante. Los datos más recientes, correspondientes a 2009, parecen indicar que aproximadamente el 97% de los migrantes de la India y el Pakistán y el 87% de los migrantes de Sri Lanka emigraron a los países del CCG (*Ibid.*).

El aumento de las tasas demográficas y las elevadas tasas de desempleo en varios países pueden ser el origen de presiones en la economía local, y la emigración suele verse como parte de una solución viable. En el caso de Viet Nam, por ejemplo, la gran mayoría de la población tiene entre 15 y 19 años de edad, y su integración en el mercado laboral nacional constituyó un grave problema para el Gobierno de Viet Nam⁴⁴. Impartir educación y formación a esa joven fuerza laboral podría facilitar las oportunidades de trabajo en el extranjero, aliviando así la presión en la economía local. Asimismo, es posible que países como Bangladesh, y su capital Dhaka (una de las ciudades de crecimiento más raudo del mundo), que podrían contar con un contingente de más de 20 millones de personas en 2025, sigan siendo los principales países de emigración en todo el mundo (ONU-Hábitat, 2009).

A pesar de una desaceleración temporal de la economía en algunos países, como resultado de la crisis de 2008-2009, las remesas continuaron desempeñando una importante función en la promoción del desarrollo en la región, estimándose que el total de las remesas alcanzó los 170.000 millones de dólares EE.UU. en 2010. En el primer trimestre de 2011, Bangladesh y el Pakistán registraron un aumento del 11,4 y del 35%, respectivamente, aunque los nacionales de ambos países fueron grandemente afectados por la crisis en la región del Oriente Medio y África Septentrional. No es sorprendente que los principales países de emigración figuraran también entre los principales países receptores de remesas (habiendo recibido China y la India, por ejemplo, 53.100 millones de dólares EE.UU. y 51.300 millones de dólares EE.UU., respectivamente) (Banco Mundial, 2011a). Sin embargo, en términos del porcentaje del PIB, las corrientes de remesas con destino a Bangladesh y Filipinas representaron un mayor porcentaje, del 12% en ambos casos, mientras que los porcentajes correspondientes a China y la India fueron considerablemente inferiores (Banco Mundial, 2011b).

Los gobiernos también han adoptado medidas para facilitar el envío de remesas. En el caso de Bangladesh, que recibió 11.100 millones de dólares EE.UU. en remesas en 2010, el Gobierno aprobó el establecimiento de un Banco de Bienestar para Expatriados en mayo de 2010, destinado a facilitar el envío a bajo costo de remesas a Bangladesh. El Banco también ofrece préstamos a una tasa de interés máxima del 10% a ciudadanos de Bangladesh que hayan obtenido un contrato de trabajo en el extranjero (UC Davis, 2010c).

Los gobiernos de Asia adoptan medidas para mejorar el bienestar, el apoyo y la protección de los migrantes

La protección de los trabajadores migrantes y el mayor apoyo para los trabajadores migrantes en el extranjero fueron temas claramente inscritos en el programa político en 2010, y los gobiernos continuaron adoptando medidas para mejorar los servicios de apoyo y protección para los migrantes. Todo ello se ha hecho por conducto de nuevas políticas de migración laboral, la firma de acuerdos o memorandos de entendimiento con los principales países

⁴⁴ Tomado de datos de la Oficina General de Estadística de Viet Nam. Véase: http://www.gso.gov.vn/default_en.aspx?tabid=515&idmid=5&itemID=9813 (consultado el 20 de junio de 2011).

de destino, y otras medidas para mejorar la transparencia en la contratación y una mayor sensibilización entre los trabajadores migrantes.


En 2010, tanto el Pakistán como Filipinas establecieron nuevas políticas de migración laboral o modificaron las que estaban vigentes. La política laboral nacional del Pakistán de 2010 (presentada para la aprobación del Gabinete) incluye un amplio plan de seguridad social para los paquistaníes en el extranjero, el aumento del salario mínimo de los migrantes y el establecimiento de un sistema de información sobre el mercado laboral (OIM, de próxima publicación). La Ley de Filipinas de 1995 sobre la contratación de trabajadores migrantes en el extranjero se enmendó en 2010 para incluir sanciones más estrictas en relación con la contratación ilegal, y para ampliar los servicios de bienestar social, entre otras cosas (*Ibid.*). En términos de nuevos memorandos de entendimiento, cabe señalar la firma en 2010 de varios de esos documentos por parte de Indonesia con diversos países de destino, como Australia, los Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, el Japón, Jordania, el Líbano, Malasia, Qatar y la República de Corea. En particular, el memorando de entendimiento enmendado suscrito con Malasia prevé una mayor protección para los trabajadores del servicio doméstico (UC Davis, 2010a y 2010b).

Además de las políticas y acuerdos, en 2010 se adoptaron otras medidas de protección, como un nuevo sistema en Sri Lanka que exige que todo nuevo contrato de trabajo de migrantes sea firmado ante un representante de la Junta del Ministerio de Trabajo en el Extranjero antes de la partida de los migrantes, de modo que el representante pueda explicar las cláusulas y condiciones del contrato. Asimismo, en Indonesia, el nuevo Reglamento Ministerial 14/2010 también exige que los migrantes firmen contratos ante un funcionario del Ministerio de Recursos Humanos y Transmigración, durante sesiones informativas previas a la partida (OIM, de próxima publicación). Con la intención de crear conciencia sobre la migración y el trabajo en el extranjero y facilitar el acceso a información conexa, Nepal ha establecido un Centro de recursos para migrantes, que presta asesoramiento a los posibles migrantes y a los que ya han emigrado (*Ibid.*).

Empeños para reducir la migración irregular en la región y desde ella

La migración irregular en Asia y desde esa región sigue siendo un considerable problema. Con el propósito de regularizar la situación de los migrantes en Tailandia, a fines de febrero de 2010, el Gobierno tailandés introdujo un programa de inscripciones en virtud del cual se concede una renovación del permiso de trabajo por dos años a las personas que hayan completado un proceso de verificación de la nacionalidad y los datos biográficos. Ese proceso se aplica a determinadas categorías y, en especial, a los 60.000 trabajadores migrantes (principalmente birmanos) cuyos permisos fenecían en enero de 2010⁴⁵. Entre tanto, el Gobierno coreano concedió amnistía a 178.200 migrantes irregulares, autorizando su salida (sin pago de las multas usuales) entre mayo y septiembre de 2010 (UC Davis, 2010c).

⁴⁵ Véase: <http://www.bangkokpost.com/opinion/opinion/168839/lost-faces-behind-another-migration-deadline> (consultado el 24 de junio de 2011)



A escala regional, el Proceso de Bali sobre el tráfico y la trata de personas y la delincuencia transnacional conexa organizó varios talleres en 2010 —por ejemplo, sobre la cooperación regional en relación con los refugiados y los movimientos irregulares y sobre la ayuda para la repatriación y la reintegración. En marzo de 2011, celebró su cuarta reunión ministerial, en la que se examinaron posibles estrategias para revitalizar la cooperación en la lucha contra la trata de personas (que incluyó, por primera vez, una propuesta relativa a un marco de cooperación regional para abordar el movimiento irregular de personas y la lucha contra el tráfico de personas) y se reafirmó el compromiso de los Estados participantes con una eficaz cooperación en materia de control en fronteras e iniciativas de lucha contra el tráfico de personas⁴⁶.

⁴⁶ Para más información véase: <http://www.baliprocess.net/> (consultado el 20 de junio de 2011).

PANORAMA REGIONAL DE EUROPA

La crisis se va superando lentamente pero persiste el reto del desempleo

En 2010, la recuperación en Europa de los efectos de la crisis económica y financiera mundial parecía ir por buen camino, aunque no había concluido aún. La Unión Europea (UE) estimaba una tasa de crecimiento media del PIB del 1,8% para 2010 (una notable mejora en comparación con la tasa de más del -4,2% en 2009)⁴⁷ pero, al mismo tiempo, la tasa media de desempleo aumentó del 8,9% en 2009 al 9,6% en diciembre de 2010. La fuerza laboral extranjera, en particular, continuó siendo más propensa al desempleo que los nacionales (IOM, 2010a; MPI, 2010a). Por ejemplo, en España, a fines de 2007, el 12,4% de los inmigrantes estaba en el paro, en comparación con el 7,9% de los nacidos en España. A mediados de 2010, esas cifras habían alcanzado el 30,2% y el 18,1%, respectivamente (*Ibid.*). En Alemania, “la tasa de desempleo entre los migrantes en el verano de 2010 fue casi el doble de la correspondiente a los alemanes —el 12,4 en comparación con el 6,5%” (UC Davis, 2010a). En el Reino Unido, la situación afectó a los diversos grupos de inmigrantes de distintas maneras: los nacionales de Europa Oriental y Europa Central fueron relativamente inmunes al aumento del desempleo, a diferencia de los migrantes de África, Bangladesh y el Pakistán (*Ibid.*). En el sur de Italia, el desempleo de los trabajadores de temporada originó tensiones sociales y disturbios contra los migrantes sin precedentes (The Economist, 2010). Sin embargo, el desempleo también afectó a los nacionales —generando en algunos casos nuevas corrientes de emigración desde Europa y en ese continente. En Irlanda, por ejemplo, se han registrado importantes salidas de nacionales del país en busca de mejores oportunidades de trabajo, debido a su reciente crisis económica. A finales de 2010, la emigración neta de Irlanda totalizó aproximadamente 60.000 personas (en comparación con 7.800 en 2009) —la cifra más elevada desde 1989. Se estima que la emigración neta acumulativa puede totalizar 160.000 personas en el periodo comprendido entre 2009 y 2013, si no se produce una mejora de la situación del mercado laboral (ESRI, 2010).

El Programa de Estocolmo y un control más estricto en las fronteras exteriores de la UE

Desde una perspectiva normativa, las cuestiones relacionadas con la migración y el asilo continuaron siendo una prioridad de la UE en 2010. De conformidad con los objetivos del Enfoque Global de la Migración⁴⁸, aprobado por el Consejo Europeo en 2005 y confirmado en 2006, se han iniciado varias actividades para promover asociaciones con países terceros destinadas a la aplicación de políticas migratorias amplias y coherentes —con inclusión, por ejemplo, de la facilitación de la migración laboral y la mejora de la gestión de fronteras.

⁴⁷ En algunos países, como Bulgaria, España e Irlanda, la tasa de crecimiento del PIB sólo alcanzó entre el 0,1 y el 0,2%, de conformidad con la Eurostat. Véase: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database (consultado el 20 de junio de 2011).

⁴⁸ El Enfoque Global de la Migración adoptado por la Unión Europea se derivó de la necesidad de una política común y global sobre la inmigración, ampliamente reconocida y apoyada por la Comisión Europea y los Estados miembros de la UE. Las asociaciones con países terceros, la solidaridad y la responsabilidad compartida son los elementos centrales de ese enfoque, cuyo objetivo es promover la aplicación de políticas amplias y coherentes sobre cuestiones relacionadas con la migración, en distintos ámbitos normativos (desarrollo, asuntos sociales y empleo, relaciones exteriores y justicia, y asuntos internos) y adoptar medidas a corto plazo y una visión a largo plazo para abordar las causas básicas de la migración y la migración forzosa. Véase: http://www.europa-eu-un.org/articles/es/article_7589_es.htm (consultado el 20 de junio de 2011).

El 22 de noviembre de 2010, la Comisión Europea aprobó una Comunicación que lleva por título Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea en Acción⁴⁹, en la que se recomiendan varias medidas para hacer frente a los retos más urgentes para la seguridad de Europa. Al respecto, la Comisión tiene previsto “reforzar la seguridad a través de la gestión de fronteras” y ha decidido establecer un sistema europeo de vigilancia de las fronteras exteriores (EUROSUR); identificar “focos activos” en las fronteras exteriores; y emitir informes conjuntos sobre la trata de personas, el tráfico de personas y el tráfico de mercancías ilícitas, como base para operaciones conjuntas.

También en 2010, el Consejo Europeo presentó el Programa de Estocolmo – “Una Europa abierta y segura al servicio de los ciudadanos”. Ese programa plurianual (2010-2014) define orientaciones estratégicas para la planificación legislativa y operacional en las esferas de la libertad, la seguridad y la justicia. “La estrategia de la UE tiene dos importantes componentes: un control más eficaz de las fronteras exteriores para preservar la libertad de circulación interna, y la cooperación con los países de origen en lo que respecta a aceptar el retorno de sus ciudadanos y cooperar para reducir la migración ilegal” (UC Davis, 2010a). Con esos propósitos, “el Programa de Estocolmo amplió la función de la Agencia Europea de Fronteras (FRONTEX)⁵⁰ y dotó a la Agencia de un presupuesto de 83 millones de euros en 2010 (en comparación con 6 millones en 2005) (UC Davis, 2010c)”. Los acuerdos bilaterales de readmisión entre los Estados miembros de la Unión Europea y los países de origen o de tránsito son parte integrante del programa. En octubre de 2010 se concertó uno de esos acuerdos con el Pakistán: “El objetivo principal de este acuerdo consiste en establecer un procedimiento rápido y eficaz de identificación y de retorno ordenado y en condiciones de seguridad de los paquistaníes que se encuentran en situación ilegal en territorios de la UE”⁵¹. El control más estricto de las fronteras de la UE no sólo contribuyó a un mayor número de detenciones (durante el tercer trimestre de 2010 se detectaron 34.000 cruces de frontera ilegales, lo que representó un aumento de aproximadamente 4.000, en comparación con el tercer trimestre de 2009), sino que también fue un elemento de disuasión para los posibles migrantes que desearan cruzar las fronteras de la Unión Europea (durante el primer trimestre de 2010, sólo 150 inmigrantes llegaron a Italia y Malta, en comparación con 5.200 en el primer trimestre de 2009) (Frontex, 2010).

Sin embargo, el Programa de Estocolmo también incluye varias medidas encaminadas a facilitar la migración laboral, destacando el hecho de que la migración sigue siendo una cuestión prioritaria en la UE. En particular, sitúa el Enfoque Global de la Migración y la dimensión externa de la política migratoria de la UE (basada en la asociación con países terceros) como elementos centrales del debate político. El Programa de Estocolmo hace hincapié, asimismo, en la igualdad de derechos entre los nacionales de países terceros y los nacionales de la UE, así como en la importancia de los programas de integración. Por otro lado, la preparación del Plan de Acción para la aplicación del Programa de Estocolmo entre 2010 y 2014 ha promovido deliberaciones en la Comisión Europea sobre la elaboración de legislación comunitaria en la esfera del trabajo de temporada y la admisión de nacionales de países terceros en el contexto de los traslados entre empresas. La introducción del sistema de la tarjeta azul europea para trabajadores migrantes calificados (adoptado en 2009 y cuya implementación se prevé en 2011) es un paso hacia ese tipo de estrategia común sobre la migración laboral (OIM, 2010a; Collett, 2010).

⁴⁹ Para más información véase: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0673:EN:HTML> (consultado el 20 de junio de 2011).

⁵⁰ Frontex es un organismo especializado e independiente cuya tarea consiste en coordinar la cooperación operacional entre los Estados miembros en el ámbito de la seguridad en las fronteras.

⁵¹ Véase el comunicado de prensa publicado por el Consejo de la Unión Europea en: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/116918.pdf (consultado el 20 de junio de 2011).

La Estrategia Europa 2020 y creación de la Dirección General de Asuntos Internos

El 17 de junio de 2010, el Consejo Europeo aprobó la Estrategia Europa 2020 (en sustitución de la Estrategia de Lisboa (2000-2010)), con el fin de promover la creación de empleos y competitividad en la Unión Europea. Ello comprende asimismo aumentar los niveles de empleo al 75%⁵². Aunque la demanda de trabajadores extranjeros disminuyó en algunos sectores económicos durante la crisis, la Comisión Europea reconoce que “a más largo plazo, una política de inmigración legal bien organizada continuará desempeñando un papel importante para compensar los déficits de mano de obra y hacer frente a los retos demográficos de la UE”⁵³. El objetivo es promover el desarrollo económico sostenible de Europa por conducto de la libre circulación interregional, en respuesta a las necesidades de competencias del mercado laboral. Al respecto, la Comisión centrará su interés en los mecanismos para hacer coincidir la oferta y la demanda de trabajo, la homologación de las competencias, la protección de los trabajadores de temporada y la eficaz aplicación de políticas de integración, otros⁵⁴. Un mes después, se estableció la Dirección General de Asuntos Internos mediante la reestructuración de la Dirección General de Justicia, Libertad y Seguridad para formar dos Direcciones Generales. El cometido de la nueva Dirección General de Asuntos Internos consiste en “garantizar la seguridad en Europa y situar la solidaridad como elemento central de la política migratoria europea. El Plan de Acción de Estocolmo es el mapa de ruta para la aplicación de esas prioridades” y debe promover la creación de una “región sin fronteras internas en la que los ciudadanos de la Unión Europea y los nacionales de países terceros puedan entrar, circular, vivir y trabajar, aportando nuevas ideas, capital y conocimiento o colmar lagunas en el mercado laboral, de conformidad con la Estrategia Europa 2020”⁵⁵.

Medidas normativas nacionales restrictivas y acuerdos bilaterales sobre el retorno

A escala nacional, algunos gobiernos decidieron aplicar reglamentos más estrictos para la entrada de migrantes —por ejemplo, reducción de cupos de visado, establecimiento de sistemas de puntaje, limitación de la posibilidad de adquisición de la ciudadanía o exámenes relativos a la integración. Aunque por lo común los medios de comunicación y el público en general consideran que esas políticas actúan en contra de los migrantes, las restricciones se introdujeron básicamente con la intención de mitigar las repercusiones de la crisis económica mundial en las tasas de desempleo nacionales, que estaban en aumento, en particular entre los trabajadores extranjeros. El 4 de diciembre de 2009, Suiza decidió reducir a la mitad el cupo de trabajadores no pertenecientes al Espacio Económico Europeo (EEE) —a un máximo de 2.000 para permanencias prolongadas, y a 3.500 para permanencias temporales o de corta duración. Asimismo, el 6 de abril el Reino Unido introdujo su primer límite de inmigración por razones económicas aplicable a los migrantes no pertenecientes a países de la Unión Europea durante el periodo 2011-2012. A partir de abril de 2011, sólo 20.700 nacionales de países no miembros de la UE podrán trabajar en los sectores de las profesiones especializadas en el Reino Unido, de conformidad con la Etapa 2 del Sistema de Puntos (PBS por sus siglas en inglés)⁵⁶. Además, “los migrantes calificados y altamente calificados deben ahora aprobar el examen sobre la vida en el Reino Unido si desean demostrar que reúnen los requisitos en materia

⁵² Para mayor información véase: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/115346.pdf (consultado el 20 de junio de 2011).

⁵³ *Ibíd.*

⁵⁴ Para mayor información véase: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/malmstrom/archive/malmstrom_speech_oecd_migration_outlook_12_july_2010.pdf (consultado el 20 de junio de 2011).

⁵⁵ Véase: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/index_en.htm (consultado el 20 de junio de 2011).

⁵⁶ Para mayor información sobre los requisitos véase: <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/newsfragments/44-kol-skilled> (consultado el 27 de junio de 2011).

de conocimiento del idioma y de las condiciones de vida para el asentamiento en el Reino Unido”⁵⁷. El Gobierno danés también introdujo un nuevo sistema de puntos, que hace más difícil la posibilidad de la reunificación familiar. Asimismo, estableció nuevas condiciones que debían cumplir los extranjeros que desearan contraer matrimonio con ciudadanos daneses: debían tener como mínimo 24 años de edad y aportar pruebas de autonomía financiera y de un activo compromiso con la sociedad danesa⁵⁸. Los países de Europa Meridional, como España e Italia, también empezaron a estipular acuerdos de cooperación con los países de origen de migrantes y los países de tránsito, “ofreciendo ayuda y cupos para trabajadores extranjeros a cambio de cooperación para reducir la migración ilegal” (UC Davis, 2010c). Como resultado de esos acuerdos, hubo una importante reducción de las llegadas a la UE por mar, principalmente en Chipre, Grecia, Italia y Malta⁵⁹. Sin embargo, los controles más estrictos y la cooperación con respecto a los retornos sólo parecen haber modificado el problema. Efectivamente, en 2010 se observó un gran aumento de las llegadas por tierra en la región nororiental de Grecia a través de Turquía⁶⁰.

Además de los retornos sobre la base de ese tipo de acuerdos bilaterales, también hubo deportaciones de extranjeros en situación irregular presentes en territorios nacionales. La deportación masiva de poblaciones de romaníes, efectuada por el Gobierno francés, originó prolongadas protestas de parte de activistas del ámbito de los derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil al hacerse pública una circular (de fecha 5 de agosto de 2010) del Ministerio del Interior, que concernía específicamente a las poblaciones romaníes. Entre el 28 de julio y el 17 de agosto de 2010, Francia envió de regreso a sus países a 979 nacionales de Rumania y Bulgaria, de los cuales 828 fueron acompañados voluntariamente hasta la frontera, y 151 fueron expulsados.

⁵⁷ Para información detallada sobre los requisitos véase: <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/newsfragments/44-kol-skilled> (consultado el 27 de junio de 2011).

⁵⁸ Véase: http://www.nyidanmark.dk/en-us/coming_to_dk/familyreunification/spouses/spouses.htm (consultado el 27 de junio de 2011).

⁵⁹ Véase el informe completo de la BBC en: <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-11973294> (consultado el 27 de junio de 2011).

⁶⁰ *Ibid.*

PANORAMA REGIONAL DEL ORIENTE MEDIO

La recuperación de la crisis en la región del Oriente Medio y África Septentrional: aumento del PIB, de las remesas y de los salarios

En 2010, la región del Oriente Medio y África Septentrional en general experimentó una considerable recuperación de la crisis económica mundial, que obedeció principalmente al aumento de los precios del petróleo y de los niveles de producción, así como a la aplicación de políticas fiscales favorables. De conformidad con las estimaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI), el PIB de la región aumentó en un 4,2% en 2010 (casi el doble del 2,3% de aumento registrado en 2009), mientras que las proyecciones de crecimiento para 2011 alcanzaron un nivel aún más elevado (4,8%) (FMI, 2010). La crisis humanitaria en la Libia y las condiciones de inestabilidad en algunos países vecinos probablemente tendrán las mayores repercusiones en los países receptores de remesas de Asia Meridional en los que viven alrededor de 11 millones de trabajadores expatriados (Banco Mundial, 2011a).

El aumento de los salarios medios (estimado en un 6,6% en 2011, en comparación con el 6,1% en 2010) convirtió a los países del CCG en lugares de destino especialmente preferidos por los trabajadores por contrata dentro y fuera de la región⁶¹. De hecho, la composición de la fuerza laboral extranjera en la región parece ser de carácter cada vez más mixto, con trabajadores extranjeros provenientes de África, América del Sur y el Lejano Oriente, y las dificultades para la contratación de trabajadores de países de origen tradicionales como la India y Filipinas, parecen estar promoviendo un rápido aumento de la presencia china⁶². En 2010, 8 de los 10 países con los mayores porcentajes de migrantes internacionales, en relación con sus poblaciones nativas, pertenecían a la región del Oriente Medio —en especial, Arabia Saudita, Bahrein, los Emiratos Árabes Unidos, Israel, Jordania, Kuwait, Omán y Qatar. En Qatar, los Emiratos Árabes Unidos y Kuwait, los migrantes internacionales representan el 87, el 70 y el 69%, respectivamente, de su población total.

De manera semejante a la situación con respecto a las tasas de crecimiento del PIB, las entradas de remesas en los países de la región del Oriente Medio y África Septentrional registraron un considerable aumento en 2010, en comparación con 2009 (35.400 millones de dólares EE.UU. y 33.700 millones de dólares EE.UU., respectivamente), alcanzando prácticamente el nivel de 2008 anterior a la crisis (39.500 millones de dólares EE.UU.). Las remesas que envían a sus países de origen todos los años los trabajadores temporales que cubren los déficits de mano de obra en los sectores de baja especialización son una fuente muy importante de ingresos para muchas familias y, en algunos casos, un considerable porcentaje del PIB del país de origen. Por ejemplo, en 2009, las remesas destinadas al Líbano y Jordania representaron el 22,4% y el 15,6% del PIB, respectivamente (Banco Mundial, 2011b).

⁶¹ Para más información véase: <http://www.gulftalent.com/home/Gulf-salaries-to-rise-by-7-percent-in-2011-Article-45.html> (consultado el 27 de junio de 2011).

⁶² *Ibid.*

Poblaciones en raudo crecimiento y aumento del desempleo entre los jóvenes

El Oriente Medio tiene una de las mayores tasas de crecimiento demográfico del mundo, y la gran mayoría de sus habitantes tiene menos de 25 años⁶³. Por lo tanto, la demanda de oportunidades de trabajo continuará siendo elevada⁶⁴, y será cada vez mayor el número de nacionales que buscará trabajos muy especializados a consecuencia de la mayor inversión en educación en la mayoría de los países del CCG en los últimos años. Sin embargo, dado que las economías del CCG se apoyan en el crecimiento de los sectores de uso intensivo de mano de obra (como el de la construcción), es probable que durante algún tiempo la mayoría de las oportunidades de trabajo sigan favoreciendo a los trabajadores poco especializados, cuyas expectativas salariales son moderadas, lo que crea un desequilibrio entre las expectativas de la fuerza laboral nacional y los puestos de trabajo disponibles en el mercado laboral nacional (EIU, 2009). En Arabia Saudita en 2010, por ejemplo, el Gobierno enfrentaba una situación de aumento de las tasas de desempleo y dificultades para proporcionar empleo a sus ciudadanos. El hecho de que existan 4,7 millones de trabajadores extranjeros, cifra superior a los 4,3 millones de nacionales sauditas en el mercado laboral (OIT, 2011), crea una presión adicional en los encargados de la formulación de políticas, a pesar de que los trabajadores extranjeros desarrollan sus actividades principalmente en sectores de baja especialización y de escaso interés para los nacionales sauditas. Las elevadas tasas de desempleo entre sus ciudadanos se observaron también en otros países del CCG y en la región árabe mediterránea⁶⁵, donde la tasa media de desempleo en 2008 representaba casi el 15% del total de la fuerza laboral y la tasa de participación laboral oficial se situaba por debajo del 46% de la población activa (en comparación con la media mundial del 61,2%). Además, el desempleo afectó principalmente a los jóvenes que buscaban empleo por primera vez; de hecho, la tasa de desempleo de los nacionales de edades comprendidas entre los 14 y los 24 años fue del 21,6% —bastante por encima del promedio mundial del 14%. Se estimaba que en los próximos 10 años se necesitarían más de 1,5 millones de nuevos puestos de trabajo anualmente para evitar el aumento del número de desempleados (Comisión Europea, 2010)⁶⁶. Esa situación ha dado lugar a la aplicación de un mayor número de medidas normativas de otra índole en muchos países del Oriente Medio, como los Emiratos Árabes Unidos, donde el Gobierno trató de alentar a los empleadores a contratar nacionales en lugar de extranjeros (UC Davis, 2010a).

Mejoras en la protección de los derechos de los migrantes

Otra tendencia normativa que surgió en 2010 guarda relación con la protección de los derechos de los trabajadores migrantes. Las repercusiones de la crisis económica mundial (aunque en general fueron menos pronunciadas en el Oriente Medio) afectaron principalmente a los trabajadores migrantes. La situación de vulnerabilidad de esos trabajadores se vincula en general a la falta de legislación para la protección de los trabajadores extranjeros o a la falta de

⁶³ Probablemente sólo África tendrá una población más joven en 2020.

⁶⁴ Sin embargo, se prevé que el rápido aumento demográfico registrado en los últimos años (una tasa de crecimiento anual del 4% en 2005-2009) en los seis países del CCG (Arabia Saudita, Bahrein, los Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Omán y Qatar) irá llegando gradualmente a su fin (con un aumento medio anual proyectado del 2,6% entre 2009 y 2020), a consecuencia de la disminución de la tasa de crecimiento demográfico natural y de una menor entrada de migrantes poco especializados debido a la reducción de las oportunidades de trabajo en sectores de uso intensivo de mano de obra, como el de la construcción. Para mayor información véase: <http://graphics.eiu.com/upload/eb/Gulf2020part2.pdf> (consultado el 20 de junio de 2011).

⁶⁵ Incluye Argelia, Egipto, Jordania, el Líbano, Marruecos, la República Árabe Siria y Túnez, así como el Territorio Palestino Ocupado.

⁶⁶ Comisión Europea, *Labour Markets Performance and Migration Flows in Arab Mediterranean Countries: Determinants and Effects*, Volumen 1, Informe final y documentos temáticos. European Economy, Documentos Ocasionales, 60, abril de 2010. Véase: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/pdf/ocp60_1_en.pdf (consultado el 27 de junio de 2011).

aplicación de las leyes laborales⁶⁷ (OIT, 2011). En 2010, varias empresas de los Emiratos Árabes Unidos se vieron obligadas a paralizar sus actividades. Algunas de ellas se desvincularon por completo de sus trabajadores extranjeros, dejándolos sin pasaporte ni remuneración. Ese fue el caso, por ejemplo, de más de 300 trabajadores indios que percibían un salario mensual de 800 dirhams (217 dólares EE.UU.), y que informaron no haber recibido el pago de sus salarios durante 6 meses por lo menos (UC Davis, 2010a). Sin embargo, algunos gobiernos de la región dieron ciertos pasos positivos para mejorar las condiciones de trabajo y fomentar el respeto de los derechos de los migrantes. En agosto de 2009, Bahrein modificó el sistema *kafeel* (sistema de patrocinio) de modo que fuera “el Gobierno y no el empleador el patrocinador oficial de los migrantes, facilitando así la posibilidad de cambiar de empleo” (UC Davis, 2010c). En Kuwait, tras varias denuncias de abusos y presión por parte de la sociedad civil, el Gobierno finalmente decidió establecer salarios mínimos para los trabajadores expatriados del sector privado con el fin de asegurar el disfrute de condiciones de vida decentes⁶⁸. En septiembre de 2010 el Gobierno también anunció su intención de abolir el sistema *kafeel* en 2011 (Human Rights Watch, 2010), lo que sin duda sería un importante paso hacia una situación de mayor respeto de los derechos de los migrantes internacionales. Sin embargo, no todos los países de la región tienen la misma intención de efectuar ese tipo de cambios. Por ejemplo, aunque el Ministro de Trabajo de los Emiratos Árabes Unidos reconoció la necesidad de “reevaluar” el sistema *kafeel*, señaló claramente que el sistema quedaría tal cual (UC Davis, 2011b). Por otro lado, algunos de los principales países de origen de los migrantes empezaron a estipular acuerdos de migración laboral bilaterales con los principales países de destino, con el propósito de garantizar los derechos de sus nacionales que trabajaban en el extranjero. En 2010, por ejemplo, el Líbano y Nepal acordaron firmar un acuerdo bilateral para la regularización del proceso de migración laboral entre los dos países, con el fin de reforzar la protección de los migrantes nepaleses en el Líbano y reducir los problemas que planteaban los canales de migración irregular⁶⁹.


Continúa el desplazamiento de nacionales iraquíes

Un importante problema en esta región guarda relación con el gran número de nacionales iraquíes desplazados. A fines de 2010, “uno de cada diez iraquíes seguía en condiciones de desplazamiento interno, lo que significaba un total de 2,8 millones de personas” (IDMC/NRC, 2010b), mientras que el número total de nacionales iraquíes desplazados se estimaba en el 15% del total de la población (estimada en 30,2 millones en 2010) (IDMC/NRC, 2010c). La mayoría de esas personas fueron desplazadas debido a las tácticas de represión del gobierno de Saddam Hussein o a consecuencia de la invasión de 2003, o por el ataque con bombas contra la Mezquita de Al-Askari en Samarra en 2006, que desató una ola de violencia sectaria. Sin embargo, desde 2009 son escasos los nuevos desplazamientos fuera de las zonas

⁶⁷ (MISSING - NO INFO ON THE SOURCE FILE)

⁶⁸ Véase *Kuwait Times* – Kuwait to enforce minimum wage. 1º de abril de 2010. Puede consultarse en: <http://www.kuwaittimes.net/> (consultado el 27 de junio de 2011).

⁶⁹ Para mayor información consúltese el informe de la cadena de televisión Aljazeera en: <http://english.aljazeera.net/news/middleeast/2010/07/201072885146573166.html> (consultado el 27 de junio de 2011).



septentrionales objeto de controversia de Kirkuk y Ninawa, aunque hubo varios ataques y amenazas contra comunidades cristianas del Iraq en 2010, que dieron lugar a desplazamiento interno e internacional, principalmente desde Mosul y Bagdad. (OIM, 2011 d). En 2010, se registró una disminución del número general de desplazamientos, hasta septiembre de ese año; sin embargo, tras los ataques contra la iglesia de Saidat al-Najat en Bagdad, en los dos últimos meses de 2010 hubo un aumento del número de familias desplazadas (*Ibid.*). Las cuestiones que revisten creciente inquietud para los nacionales iraquíes desplazados incluyen la gran escasez de vivienda, el elevado número de menores de edad desplazados (que no suelen tener acceso a la educación), y las repercusiones de los cambios demográficos inducidos por la migración prolongada, en la cohesión social, la coexistencia religiosa y el acceso a recursos tales como la tierra, el agua y el petróleo (*Ibid.*).

PANORAMA REGIONAL DE OCEANÍA

Los cambios en los patrones migratorios y el aumento del número de solicitantes de asilo en Australia intensifican el debate ya altamente politizado sobre la migración

En 2010 Oceanía tenía 6 millones de migrantes internacionales. Si bien esa cifra constituye menos del 3% del contingente total de migrantes en el mundo, representa el 16,8% del total de la población de Oceanía, que es de aproximadamente 35 millones de personas. Esa relación es aún más elevada en el caso de los principales países de destino —Australia y Nueva Zelandia— en los cuales los migrantes internacionales representaban el 21,9 y el 22,4%, respectivamente, de la población nacional total (DAES, 2009).

Aunque la presencia de grandes corrientes de migración no es algo nuevo en la región, los cambios recientes en los patrones migratorios originaron fervientes debates y deliberaciones públicos en Australia en 2010, en particular durante las campañas preelectorales. La llegada por mar de un número de migrantes superior a lo habitual (2.849 en 2009 y 6.879 en 2010) fue tema de gran controversia política (Phillips y Spinks, 2011).

Australia, que ha sido siempre uno de los principales países de destino de los migrantes de Europa y el Reino Unido, recibe ahora grandes contingentes de migrantes de Asia y de los países vecinos de Oceanía.

Los cambios en la política migratoria en Australia y Nueva Zelandia se centran aún más en las personas altamente capacitadas

En 2010, el Gobierno de Australia mantuvo su preferencia por atraer a los trabajadores altamente calificados e introdujo reformas en su programa general de migración de personas calificadas. Las reformas, que redefinen y precisan los criterios de selección aplicables a esa categoría de migrantes, tienen por objeto facilitar aún más la nivelación de la oferta y la demanda en determinados sectores. La política reformada da preferencia a los solicitantes que ya tienen una oferta de trabajo (Plan de nominación por parte del empleador) o que reúnen los requisitos que exige el Plan Regional de Migración con Patrocinio (RSMS, por sus siglas en inglés). La nueva Lista de Ocupaciones Especializadas (SOL, por sus siglas en inglés) sustituye a las anteriores Lista de Ocupaciones en Demanda y Lista de Aptitudes Críticas, por tanto, ahora los solicitantes deben tener una de las ocupaciones designadas en la lista SOL en la fecha de presentación de la solicitud⁷⁰.

El Programa Australiano de Migración Permanente de Trabajadores Calificados ya se había recortado en enero de 2009 en un 15% aproximadamente, debido a las repercusiones de la crisis económica mundial, y se redujo nuevamente en más de 108.000 cupos en 2009-2010 (OCDE, 2010). La situación en 2010 en Nueva Zelandia no fue distinta: el número de llegadas de migrantes permanentes y de largo plazo disminuyó (una reducción de alrededor de 6.000, en comparación con 2009), lo que creó nuevos déficits en la fuerza laboral (Oficina de Estadística de Nueva Zelandia, 2011).

⁷⁰ Para mayor información véase: <http://www.immi.gov.au/skilled/general-skilled-migration/whats-new.htm> (consultado el 20 de abril de 2011).


Reconociendo la necesidad de atraer un mayor número de migrantes calificados, en particular jóvenes, a comienzos de 2010 Nueva Zelandia empezó a aplicar una nueva política laboral denominada “*Silver Fern*” (helecho plateado), consistente en un visado o permiso para búsqueda de trabajo y un visado o permiso para adquirir experiencia práctica (Servicio de Inmigración de Nueva Zelandia, 2010). De conformidad con esa política, todos los años se permite el ingreso por un periodo no superior a nueve meses de un máximo de 300 jóvenes que posean calificaciones reconocidas en Nueva Zelandia, interesados en encontrar empleo especializado. Para ser aceptados, los solicitantes deben tener entre 20 y 35 años de edad; residir fuera de Nueva Zelandia; poseer competencias que se ajusten a las necesidades estipuladas en el programa, o en general a lo estipulado en la Política sobre migrantes calificados de Nueva Zelandia; poseer los conocimientos de idioma exigidos; y disponer de una suma de dinero mínima para su sustento durante el periodo de su permanencia en Nueva Zelandia. La política de experiencia práctica “*Silver Fern*” ofrece un permiso de trabajo válido por un máximo de dos años a solicitantes que posean el permiso de búsqueda de trabajo o el permiso para adquirir experiencia práctica, que hayan recibido un ofrecimiento de empleo especializado por un periodo mínimo de 12 meses, y que reúnan ciertas condiciones en materia de salud y personalidad, en las mismas condiciones que el permiso de búsqueda de trabajo “*Silver Fern*”. Ninguno de esos programas otorga visados o permisos de trabajo para cónyuges u otras personas a cargo⁷¹.

Australia y Nueva Zelandia siguen siendo los principales destinos en la región para los migrantes de la Polinesia, la Melanesia y la Micronesia, al tiempo que las futuras repercusiones del cambio climático son motivo de gran inquietud

Los migrantes de la Polinesia, la Melanesia y la Micronesia continúan emigrando a Australia y Nueva Zelandia. Ambos países tienen tipos de visados especiales que facilitan la migración a los nacionales de varios de los Estados insulares, como el Plan del Pacífico para Trabajadores de Temporada, de Australia, y la Categoría de Acceso para el Pacífico (PAC, por sus siglas en inglés). El Plan del Pacífico para Trabajadores de Temporada se aplica únicamente a los ciudadanos de Kiribati, Papua Nueva Guinea, Tonga y Vanuatu que hayan sido invitados por un empleador aprobado. En función del plan, los trabajadores de temporada pueden trabajar en Australia entre cuatro y seis meses, tienen autorización de entrada múltiple en Australia durante ese periodo y pueden regresar a trabajar en el futuro. Sin embargo, únicamente pueden trabajar para empleadores aprobados y no pueden solicitar ningún otro tipo de visado durante su permanencia ni viajar acompañados de familiares a cargo (Departamento de Inmigración y Ciudadanía del Gobierno de Australia, 2010).

En julio de 2002 se estableció en Nueva Zelandia la Categoría de Acceso para el Pacífico (PAC), que se aplica a los programas de admisión de residentes en los países del Pacífico con los cuales Nueva Zelandia mantiene estrechos lazos culturales e históricos. En virtud de la Categoría PAC cada año sólo se concede la residencia en Nueva Zelandia a un máximo de 250 ciudadanos de Tonga, 75 ciudadanos de Tuvalu y 75 ciudadanos de Kiribati (incluidos sus cónyuges e hijos a cargo). En 2009-2010, 357 personas recibieron autorización de residencia por conducto de la Categoría PAC, en comparación con 360 en 2008-2009 (Ministerio de Trabajo de Nueva Zelandia, 2010). Aunque su finalidad no es servir de plan de migración

⁷¹ Véase: <http://www.immigration.govt.nz/NR/rdonlyres/D370501C-1B03-4C06-9205-5E98CF20A6EA/0/AmendmentCircular201002.pdf> (consultado el 21 de junio de 2011).



para facilitar el movimiento de personas a consecuencia del cambio climático en las Islas del Pacífico en el futuro, puede contribuir a las futuras corrientes migratorias a medida que los migrantes establecen vínculos y redes sociales (McAdam, 2011).

Las repercusiones del cambio climático (en particular la elevación del nivel del mar) en las Islas del Pacífico fueron un tema prominente del programa, especialmente durante los preparativos y la celebración de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en Cancún, en 2010. En noviembre de 2010, como parte de la preparación de la Convención, la Secretaría del Programa Regional del Pacífico Sur para el Medio Ambiente (SPREP) coordinó una reunión de los países de las Islas del Pacífico, con el fin de prestarles asistencia en los preparativos de las deliberaciones de Cancún, a las que se preveía una importante representación de la región del Pacífico, con inclusión de Jefes de Estado, Ministros del medio ambiente y Embajadores de la región del Pacífico (SPREP, 2010).

CONCLUSIÓN

Los años 2010 y 2011 fueron un periodo de transición en el mundo —en el que la comunidad internacional empezó su lenta y, en ocasiones, vacilante marcha hacia la recuperación económica tras la peor recesión mundial en varios decenios. Las tasas de crecimiento del PIB fueron positivas en la mayoría de los países de ingresos altos, y en muchos países emergentes y países en desarrollo se registraron saludables indicadores del crecimiento económico. Para los observadores de la migración internacional fue una época de análisis de las repercusiones de la crisis en la migración, a la luz de los pronósticos efectuados.

Al agudizarse la crisis abundaron los pronósticos —algunos claramente definidos, otros de carácter más bien preliminar y más de algunos contradictorios. Por ejemplo, dada la probabilidad de pérdida de empleo en los países de destino, especialmente en sectores con gran concentración de migrantes como los de la atención de la salud, la construcción, la manufactura y el turismo, se pensó que las corrientes de trabajadores migrantes disminuirían. También se consideró que era muy probable que se aplicaran políticas de inmigración más estrictas y/o se redujera el ámbito de los programas de inmigración. Algunos analistas opinaban que se registrarían aumentos tanto en el nivel de la migración irregular (para eludir los previstos recortes en los programas de migración laboral) como en el número de retornos a los países de origen. Por último, se observaron también fuertes indicios de que se produciría una considerable disminución del nivel de las transferencias de remesas de los migrantes, en detrimento de las economías de los países en desarrollo.

Aunque se requeriría cierto tiempo para reunir todos los datos pertinentes, e inclusive un tiempo más prolongado para analizarlos como corresponde, es posible extraer algunas conclusiones iniciales. Lo ocurrido a escala mundial tras la crisis económica de 2008-2009 se asemeja, en muchos aspectos, a los acontecimientos a escala regional acaecidos tras la crisis económica asiática diez años atrás, y puede resumirse como sigue:

- Pese a observarse diversas tendencias de escala mundial, hubo un considerable grado de variación en los planos regional y local.
- Los contingentes de migrantes establecidos durante varios decenios siguen sin sufrir grandes cambios.
- Hubo numerosos indicios de una disminución de las corrientes migratorias hacia los países de destino.
- Muchos importantes países de destino hicieron un reajuste descendente de las metas de sus programas de migración, en previsión de una reducción de la demanda de trabajadores migrantes, o simplemente para proteger sus mercados laborales nacionales.⁷²
- El temor de una notable disminución de las remesas demostró ser infundado. Tras algunas disminuciones relativamente pequeñas, volvieron a aumentar en 2010 y seguirán aumentando en los próximos años.

En general, los sucesos de los dos últimos años demuestran, cuando menos, la firme resistencia de la migración ante los disturbios sociopolíticos y socioeconómicos.

⁷² A estas alturas, sin embargo, la relación causa/efecto no es clara y no se puede afirmar que esas decisiones sean, efectivamente, la causa de la disminución de los traslados, o que estos últimos se hayan producido en previsión de los grades recortes que cabía esperar.

Por otro lado, los desastres naturales extraordinariamente graves ocurridos en 2010 pusieron de relieve los efectos de los factores ambientales en los patrones migratorios y la necesidad de que los gobiernos estén preparados para gestionar los movimientos de población que ocasionan esas catástrofes. Si bien se aprecia un creciente interés en las cuestiones relacionadas con el cambio climático y ambiental, muchos gobiernos aún carecen de los conocimientos y capacidades necesarios para abordar las consiguientes dificultades de manera amplia y coherente. Los Acuerdos de Cancún, la Convención de Kampala o iniciativas nacionales como el Diálogo político entre las partes interesadas de Bangladesh son algunas de las medidas iniciales de avance, pero es necesario celebrar un mayor número de consultas y mejorar la coordinación para encontrar y aplicar soluciones eficaces para la migración por motivos ambientales.

En épocas más recientes, los disturbios sociales y políticos (sobre todo en el Oriente Medio y África Septentrional) han dado lugar a tipos de movimientos de población casi nunca vistos en esa escala en el pasado: corrientes de trabajadores migrantes atrapados en situaciones de conflicto en sus países de destino, que necesitan ayuda para retornar a sus hogares. Todas esas situaciones son un recordatorio de la vulnerabilidad de los trabajadores migrantes, que pueden encontrar que sus trabajos (y empleadores) han desaparecido de la noche a la mañana, y deben tomar entonces la difícil decisión de hacer frente a las hostilidades, a riesgo de sus propias vidas, o de huir a un país vecino con la esperanza de regresar a su país de origen. La comunidad internacional ha apoyado la respuesta a esa crisis migratoria —y 33 países de origen solicitaron ayuda para el retorno de sus respectivos nacionales— pero queda mucho por hacer para abordar esta forma emergente de desplazamiento masivo forzoso y ofrecer protección y soluciones adecuadas a los afectados.

Los retos en el ámbito de la cooperación internacional en la esfera de la migración siguen siendo considerables. El Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD) es, hasta el momento, la mayor esperanza para una mejora del diálogo y la colaboración a escala internacional. En 2010, la presidencia mexicana del FMMD intentó reducir la polarización entre los países de envío de migrantes y los países receptores, introduciendo los conceptos de responsabilidad compartida, beneficios colectivos y asociaciones. El enfoque orientado hacia la acción, adoptado por la Presidencia suiza del FMMD en 2011 apuntaba, más bien, a aprovechar los resultados fundamentales de anteriores reuniones del FMMD y proceder a su aplicación práctica mediante distintos instrumentos de planificación que incluían la elaboración de Perfiles Migratorios⁷³ que en 2010 recibieron una mayor atención a escala nacional en el marco del FMMD y del GMM, y dieron lugar a la publicación del Manual del GMM *Mainstreaming Migration into Development Planning*. A escala regional, algunos importantes avances logrados por los procesos consultivos regionales sobre migración (PCR) (a raíz de las reuniones ministeriales celebradas por el MIDSA y el Proceso de Colombo) deberán continuar estimulando a los gobiernos a fomentar el diálogo entre los Estados y a deliberar sobre cuestiones migratorias de interés común. Es preciso sondear las sinergias y oportunidades de cooperación entre el FMMD y los PCR en la esfera de la gestión de la migración, especialmente habida cuenta del segundo Diálogo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Migración y el Desarrollo, que se celebrará en Nueva York en 2013.

⁷³ Los perfiles migratorios son instrumentos de propiedad de los países, que se elaboran en consulta con una amplia variedad de partes interesadas, destinados a mejorar la coherencia política, la formulación de políticas basadas en pruebas y la integración de la migración en la planificación del desarrollo.

REFERENCIAS

Adcorp

- 2010 Employment Survey, 22 de junio de 2010. Véase: <http://www.adcorp.co.za/NEws/Pages/Fallinemployment.aspx> (consultado el 18 de junio de 2011).

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

- 2011a *Global Trends 2010*. ACNUR, Ginebra. Véase: <http://www.unhcr.org/4dfa11499.html> (consultado el 24 de junio de 2011).
- 2011b *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2010*. Statistical overview of asylum applications lodged in Europe and selected non-European countries. División de Apoyo al Programa y la Gestión del ACNUR, ACNUR, Ginebra. Véase <http://www.unhcr.org/4d8c5b109.html> (consultado el 16 de junio de 2011).

Banco Asiático de Desarrollo

- 2011 *Climate Change and Migration in Asia and the Pacific* (a publicase en breve). Banco Asiático de Desarrollo, Manila.

Banco Mundial

- 2010 Migration and Development Brief 13. Outlook for Remittance Flows 2011–12. Banco Mundial, Washington, D.C. Véase: <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/MigrationAndDevelopmentBrief13.pdf> (consultado el 15 de junio de 2011).
- 2011a Migration and Development Brief 16. Outlook for Remittance Flows 2011–13. Banco Mundial, Washington, D.C. Véase: <http://siteresources.worldbank.org/EXTDECPROSPECTS/Resources/476882-1157133580628/MigrationandDevelopmentBrief16.pdf> (consultado el 15 de junio de 2011).
- 2011b Datos sobre migración y remesas, 2011. Banco Mundial, Washington, D.C.
- 2011c *Leveraging Migration for Africa – Remittances, Skills and Investments*. Banco Mundial, Washington, D.C. Véase: http://www.ifad.org/pub/remittances/africa_migration.pdf (consultado el 16 de junio de 2011).

BBC

- 2010 Ecuador: crece flujo de inmigrantes surasiáticos. BBC Mundo – América Latina, 31 de agosto de 2010. Véase: http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2010/08/100825_ecuador_inmigrantes_asia_pea.shtml (consultado el 19 de junio de 2011).

Centro de Vigilancia de los Desplazados Internos/Consejo Noruego para los Refugiados (IDMC/NRC)

- 2010a *The Kampala Convention: Making it real. A short guide to the AU Convención para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África*. Véase: [http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/4C847FC535DFD2ECC12577F1005850DB/\\$file/au-media-pack-en.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/4C847FC535DFD2ECC12577F1005850DB/$file/au-media-pack-en.pdf) (consultado el 24 de junio de 2011).
- 2010b *Iraq: Political wrangling leaves around 2.8 million displaced Iraqis with no durable solutions in sight*. IDMC, Ginebra. Véase: <http://www.internal-displacement.org/>

- 8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/3D35B6E12A391265C12577F90045B37E/\$file/Iraq_Overview_Dec2010.pdf (consultado el 20 de junio de 2011).
- 2010c *Iraq: Little new displacement but around 2.8 million Iraqis remain internally displaced*. A profile of the internal displacement situation. IDMC, Ginebra. Véase: [http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/B0DB25F7122F4390C12576DC003B49AF/\\$file/Iraq_Overview_Mar10.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/B0DB25F7122F4390C12576DC003B49AF/$file/Iraq_Overview_Mar10.pdf) (consultado el 20 de junio de 2011).
- 2011 *Displacement due to natural hazard-induced disasters – Global Estimates for 2009 and 2010*. IDMC, Ginebra. Véase: [http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/15D7ACEC7ED1836EC12578A7002B9B8A/\\$file/IDMC_natural-disasters_2009-2010.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/15D7ACEC7ED1836EC12578A7002B9B8A/$file/IDMC_natural-disasters_2009-2010.pdf) (consultado el 15 de junio de 2011).
- Collett, E.
- 2010 *The European Union's Stockholm Program: Less ambition on immigration and asylum, but more detailed plans*. *Migration Information Source*, Migration Policy Institute (MPI), Washington, D.C. Véase: <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=768> (consultado el 20 de junio de 2011).
- Comisión Europea
- 2010 *Labour Markets Performance and Migration Flows in Arab Mediterranean Countries: Determinants and Effects*. Volume 1, Final Report & Thematic Background Papers. European Economy, Occasional Papers 60. Comisión Europea, Bruselas. Véase: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/pdf/ocp60_1_en.pdf (consultado el 27 de junio de 2011).
- Conferencia Regional sobre Migración (CRM)
- 2010 XV Reunión de la Conferencia Regional sobre Migración, Chiapas, México, 20 y 21 de mayo de 2010. Véase: http://rcmvs.org/Eventos/CRM_GRCM/XV_RCM.doc (consultado el 19 de junio de 2011).
- Consejo de la Unión Europea
- 2010 Acuerdo de readmisión UE – Pakistán. Consejo de la Unión Europea, Luxemburgo, 2010.
- Cruz Roja Americana
- 2011 *Report on the 2010 Chilean earthquake and tsunami response: U.S. Geological Survey Open-File Report 2011-1053*. Véase: http://pubs.usgs.gov/of/2011/1053/of2011-1053_ebook.pdf (consultado el 15 de junio de 2011).
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAES)
- De próxima publicación *International Migration Flows to and from Selected Countries: The 2010 Revision* (Base de datos de las Naciones Unidas, POP/DB/MIG/Flow/Rev.2010). DAES, Nueva York.
- 2009 *Trends in International Migrant Stock: The 2008 Revision*. División de Población, DAES, Nueva York.
- 2010 *Population Facts* – Noviembre de 2010. Nº 2010/6. División de Población, DAES, Nueva York.

Departamento de Ciudadanía e Inmigración del Canadá

- 2010 *Canadian Immigration Year in Review*, Canadian Immigration Newsletter, diciembre de 2010. <http://www.cicnews.com/2010/12/canadian-immigration-year-review-12819.html> (consultado el 19 de junio de 2011).
- 2011 Preliminary tables: Permanent and temporary residents, 2010. Véase: <http://www.cic.gc.ca/english/resources/statistics/facts2010-preliminary/index.asp> (consultado el 15 de junio de 2011).

Departamento de Estado de los Estados Unidos de América

- 2010 *Trafficking in Persons Report*, 10ª edición. Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, Washington, D.C.

Departamento de Inmigración y Ciudadanía del Gobierno de Australia

- 2010 *Changes to the General Skilled Migration Program*. Departamento de Inmigración y Ciudadanía, Canberra.

Departamento de Seguridad Interna de los Estados Unidos de América

- 2011 *U.S. Legal Permanent Residents: 2010, Annual Flow Report*, marzo de 2011. Departamento de Seguridad Interna, Washington, D.C. Véase: http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/publications/lpr_fr_2010.pdf (consultado el 15 de junio de 2011).

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)

- 2011 *Climate Change and Migration: Study of the climate adaptation nexus and the role for development cooperation*. Preparado por C. Tacoli, GIZ, Eschborn.

Economic and Social Research Institute (ESRI)

- 2010 *Recovery scenarios for Ireland: An Update*. ESRI, Dublín. Véase: <http://www.rte.ie/news/2010/0721/esrireport.pdf> (consultado el 20 de junio de 2011).

Economist Intelligence Unit (EIU)

- 2009 *The GCC in 2020. The Gulf and its People*. The Economist Intelligence Unit, Londres. Véase: <http://graphics.eiu.com/upload/eb/Gulf2020part2.pdf> (consultado el 20 de junio de 2011).

Economist, The

- 2010 Southern misery. An ugly race riot reflects social tensions and economic problems in the south. *The Economist*, 14 de enero de 2010. Véase: http://www.economist.com/research/articlesBySubject/displaystory.cfm?subjectid=894664&story_id=E1_TVNSTDST (consultado el 20 de junio de 2011).

EM-DAT/CRED

- 2011 Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED) International Disaster Database, Office of US Foreign Disaster Assistance (OFDA)/Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED), International Disaster Database, Universidad Católica de Lovaina, Bruselas. Véase: <http://www.emdat.be>

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR)

- 2010 China: Intervención de la Cruz Roja tras mortales desprendimientos de tierra.

13 de agosto de 2010. Véase: <http://www.ifrc.org/en/news-and-media/news-stories/asia-pacific/china/china-red-cross-responds-to-deadly-landslides/> (consultado el 5 de junio de 2011).

Feng, S. y otros

- 2010 *Linkages among climate change, crop yields and Mexico–US cross-border migration*. Actas de la Academia Nacional de Ciencias de los Estados Unidos de América. Vol. 107, Nº 32., Washington, D.C.

Fondo Monetario Internacional (FMI)

- 2010 IMF Sees Growth Rebounding in Middle East and North Africa; Policy Focus to Shift to Structural Priorities. Comunicado de prensa, Fondo Monetario Internacional (FMI), Washington, D.C. Véase: <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2010/pr10395.htm> (consultado el 20 de junio de 2011).
- 2011 *World Economic Outlook (WEO)- Actualización de enero de 2011*. FMI, Washington, D.C. Véase: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/update/01/index.htm> (consultado el 15 de junio de 2011).

Frontex

- 2010 *FRAN Quarterly*. Número 3, julio a septiembre de 2010. Véase: http://www.frontex.europa.eu/download/Z2Z4L2Zyb250ZXgvZW4vZGVmYXVsdF9ha3R1YWxub3NjaS8xMDYvMjlvMQ/fran_q03_2010_public_version.pdf (consultado el 20 de junio de 2011).

Fundación pro Naciones Unidas

- 2010 ACNUR – Anuario Estadístico 2009. ACNUR, Ginebra.
- 2011 *Haiti Earthquake One-Year Anniversary*. Fundación pro Naciones Unidas, Washington, D.C. Véase: <http://www.unfoundation.org/assets/pdf/haiti-one-year.pdf> (consultado el 21 de junio de 2011).
- 2011c *Return to South Sudan ahead of the referendum*. Briefing Notes, 7 de enero de 2011. Véase: <http://www.unhcr.org/4d2713359.html> (consultado el 4 de julio de 2011).

Ghosh, B.

- 2011 *The Global Economic Crisis: Where do we go from here?* OIM/Proceso de La Haya, Ginebra.

Human Rights Watch

- 2010 Kuwait: Government pledges to end sponsorship system. Human Rights Watch, en línea, véase: <http://www.hrw.org/en/news/2010/09/28/kuwait-government-pledges-end-sponsorship-system> (consultado el 27 de junio de 2011).

Integrated Regional Information Networks (IRIN)

- 2010 Global: Asia most at risk from natural disasters, IRIN Humanitarian News and Analysis, 31 de mayo de 2010. Puede consultarse en: <http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=89305> (consultado el 20 de junio de 2011).
- 2011 *Somalia: Drought-displaced “in tens of thousands”*. 30 de marzo de 2011. Véase: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4d9572a12c.html> (consultado el 15 de junio de 2011).

International Herald Tribune

- 2011 Look who's coming to Europe. Artículo de opinión, Antonio Guterres, 9 de mayo de 2011.

Kaczmarczyk, P. y otros

- 2010 Impact of the post-accession migration on the Polish labor market. En: *EU Labor Markets after Post-Enlargement Migration* (M. Kahanec y K.F. Zimmermann, eds). Springer, Berlín, págs. 219-254.

Krings, T.

- 2010 After the boom: the impact of the economic crisis on migration and migration policy in Ireland. Documento presentado en la conferencia titulada: International Conference on Rethinking Migration in Times of Economic Crisis in Europe, 9 y 10 de diciembre de 2010, Berlín. Véase: http://www.network-migration.org/rethinking-migration-2010/papers/rethinking_migration_krings.pdf (consultado el 15 de junio de 2011).

López, María P.

- 2011 *Immigration Law Spanish- Style II: A Study of Spain's Voluntary Immigrant Return Plan and Circular Migration*, Temple International and Comparative Law Journal, 24, primavera de 2011 (2011). http://works.bepress.com/maria_lopez/3

Martin, S.

- 2009 *Managing Environmentally Induced Migration*. En: *Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence* (F. Laczko y C. Aghazarm, eds), OIM, Ginebra.

McAdam, J.

- 2010 Swimming against the tide: Why a climate change displacement treaty is not the answer. *International Journal of Refugee Law*, Vol. 23(1).

Miami Herald, The

- 2010 As European countries tighten up border controls, a rising number of Africans fleeing trouble in their homelands are arriving at ports in Latin America. *The Miami Herald*, 25 de enero de 2010, reproducido en: <http://yaleglobal.yale.edu/content/more-african-immigrants-finding-home-latin-america> (consultado el 19 de junio de 2011).

Migration Policy institute (MPI)

- 2010a *Migration and Immigrants Two Years After the Financial Collapse: Where Do We Stand?* MPI, Washington, D.C. Véase: <http://www.migrationpolicy.org/pubs/MPI-BBCreport-2010.pdf> (consultado el 15 de junio de 2011).
- 2010b *Top 10 of 2010*. MPI, Washington, D.C. Véase: <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=808> (consultado el 19 de junio de 2011).

Ministerio de Trabajo de Nueva Zelanda

- 2009 *Migration Trends and Outlook 2009/2010*. Ministerio de Trabajo, Wellington.

Naciones Unidas

- 2010 *Migración internacional y desarrollo*. Informe del Secretario General, sexagésimo quinto periodo de sesiones, Globalización e interdependencia, A/65/203, 2 de agosto de 2010. Naciones Unidas, Nueva York. Véase: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/65/203&referer=/english/&Lang=E (consultado el 24 de junio de 2011).

Oficina de Estadística de Nueva Zelandia

- 2011 *An Introduction to International Migration by Region: 1996–2010*. Centro de Información de la Oficina de Estadística de Nueva Zelandia, Wellington. Véase: <http://www.stats.govt.nz/~media/Statistics/Publications/population/intro-international-migration-region-1996-2010.ashx> (consultado el 21 de junio de 2011).

Oficina Federal de Estadística (Destatis)

- 2011 Comunicado de prensa Nº 132 / 2011-03-31. Véase: http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/EN/press/pr/2011/03/PE11__132__12521,templateId=renderPrint.psml (consultado el 15 de junio de 2011).

ONU-Hábitat

- 2009 *State of the World's Cities 2008/2009: Harmonious Cities*. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), Nairobi.

Organización Internacional del Trabajo (OIT)

- 2006 *Measuring Gender Dimensions of the World of Work in Bangladesh: A Training Guide*. Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra, págs. 33 y 34. Véase: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/instructionalmaterial/wcms_116277.pdf (consultado el 27 de junio de 2011).
- 2011 Tendencias mundiales del empleo 2011. El desafío de la recuperación del empleo. Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_150440.pdf (consultado el 20 de junio de 2011).

Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

- De próxima publicación *Labour Migration from Colombo Process Countries: Good Practices, Challenges and Ways Forward*. OIM.
- 2009 *The Impact of the Financial Crises on International Migration: Lessons Learned*. Serie de investigaciones sobre migración, Nº 37. OIM, Ginebra.
- 2010a *La migración y la crisis económica en la Unión Europea: consecuencias en la política*. OIM, Ginebra. Véase: <http://www.labourmigration.eu/research/report/12-migration-and-the-economic-crisis-implications-for-policy-in-the-european-union> (consultado el 20 de junio de 2011).
- 2010b *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2010*. OIM, Ginebra.
- 2010c *Assessing the Evidence: Environment, Climate Change and Migration in Bangladesh*. OIM, Dhaka.
- 2010d *Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo examina las maneras de mitigar el impacto negativo de la crisis financiera en los migrantes y sus familiares*. Resumen de prensa, 20 de julio de 2010. Véase: <http://www.iom.int/jahia/Jahia/media/press-briefing-notes/pbnAM/cache/offonce?entryId=28033> (consultado el 19 de junio de 2011).

- 2011a Cifras clave sobre la migración, el cambio climático y el medio ambiente. OIM, Ginebra.
- 2011b *Migration en Afrique de l'Ouest et Centrale : Aperçue régionale 2009 [Migration in West and Central Africa: Regional Overview 2009]*. OIM, Ginebra.
- 2011c *IOM in brief in the Americas*. Número 4, 24 de mayo de 2011. Véase: http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/activities/countries/docs/Americas/SRA_IOM_in_brief_in_the_Americas_No_4.pdf (consultado el 19 de junio de 2011).
- 2011d *Review of Displacement and Return in Iraq*, febrero de 2011. Véase: http://www.iomiraq.net/library/IOM_displacement_monitoring_reports/yearly_and_mid_year_reviews/2011/Five%20Years%20of%20post-Samarra%20Displacement%20in%20Iraq,%20Feb%202011%20EN.pdf (consultado el 4 de julio de 2011).

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

- 2010 *International Migration Outlook: SOPEMI 2010*. Country Notes Australia. SOPEMI/OCDE, París. Véase: <http://www.oecd.org/dataoecd/56/8/45622461.pdf> (consultado el 21 de junio de 2011).
- 2011 OECD Harmonized Unemployment Rates – Boletín de prensa; febrero de 2011. 12 de abril de 2011. Véase: <http://www.oecd.org/dataoecd/38/26/47574606.pdf> (consultado el 15 de junio de 2011).

Pew Hispanic Center

- 2011a Census 2010: 50 million Latinos, Hispanics account for more than half of nation's growth in past decade. Pew Hispanic Center, Washington, D.C. Véase: <http://pewhispanic.org/files/reports/140.pdf> (consultado el 19 de junio de 2011).
- 2011b *Unauthorized Immigrant Population: National and State Trends 2010*. Pew Hispanic Center, Washington, D.C. Véase: <http://pewhispanic.org/files/reports/133.pdf> (consultado el 19 de junio de 2011).

Phillips, J. y H. Spinks

- 2011 *Boat arrivals in Australia since 1976*. Nota de antecedentes, Sección de Políticas Sociales, Departamento de Servicios Parlamentarios, Parlamento de Australia, Canberra. Véase: <http://www.aph.gov.au/library/pubs/bn/sp/BoatArrivals.pdf> (consultado el 24 de junio de 2011).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

- 2009 *Informe sobre Desarrollo Humano 2009: Superando barreras – Movilidad y desarrollo humanos*, PNUD, Nueva York.

Programa Regional del Pacífico Sur para el Medio Ambiente

- 2010 *Pacific prepared for climate talks in Cancun*. Comunicado de prensa: Climate Change and Variability, 27 de noviembre de 2010. Véase: http://www.sprep.org/article/news_detail.asp?id=856 (consultado el 21 de junio de 2011).

Reuters

- 2009 *African immigrants drift toward Latin America*. Reuters, 15 de noviembre de 2009. Véase: <http://www.reuters.com/article/2009/11/16/us-latinamerica-africans-idUSTRE5AF0AG20091116> (consultado el 19 de junio de 2011).

Reyneri, E.

- 2009 Immigration and the economic crisis in Western Europe. Presentación en el VI Congreso de las Migraciones en España, A Coruña, 17 a 19 de septiembre de 2009. http://www.google.ch/url?sa=t&source=web&cd=1&ved=0CBsQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.age-of-migration.com%2Fuk%2Ffinancialcrisis%2Fupdates%2F1j.ppt&ei=PLmxTa-RCISgOumCofkl&usg=AFQjCNFQCgT4wjx7dw0z7omtsI3_rpf-ow (consultado el 15 de junio de 2011).

Servicio de Inmigración de Nueva Zelanda

- 2010 *Silver Fern Job Search Visa*. Servicio de Inmigración de Nueva Zelanda, Wellington. Véase: <http://www.immigration.govt.nz/migrant/stream/work/silverfern/jobsearch.htm>

UC Davis

- 2010a *Migration News*, Vol. 17(4)
2010b *Migration News*, Vol. 17(2)
2010c *Migration News*, Vol. 17(3)
2011a *Migration News*, Vol. 18(2)
2011b *Migration News*, Vol. 18(1)

Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)

- 2008 Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas. Véase: <http://www.pptunasur.com/contenidos.php?menu=1&submenu1=10&idiom=1> (consultado el 19 de junio de 2011).

United Nations Multimedia

- 2009 *African Migration to Latin America*. United Nations Multimedia, 19 de noviembre de 2009. Véase: <http://www.unmultimedia.org/radio/english/detail/86096.html> (consultado el 19 de junio de 2011).

USAID

- 2011 *Côte d'Ivoire – Complex Emergency*. Fact Sheet #2, Fiscal Year 2011. Bureau for Democracy, Conflict and Humanitarian Assistance (DCHA), Office of U.S. Foreign Disaster Assistance (OFDA), USAID, Washington, D.C. Véase: http://www.usaid.gov/our_work/humanitarian_assistance/disaster_assistance/countries/cote_divoire/template/fs_sr/fy2011/CoteDIvoire_ce_fs02_04-15-2011.pdf (consultado el 19 de junio de 2011).



PARTE B

CAPÍTULO 3- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES: RENOVACIÓN Y CRECIMIENTO DESDE EL FINAL DE LA GUERRA FRÍA

INTRODUCCIÓN

El Comité Intergubernamental Provisional para los Movimientos de Migrantes desde Europa (predecesor de la OIM, y posteriormente denominado Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (CIME)¹ se estableció hace 60 años, durante la Conferencia Internacional sobre Migraciones celebrada en Bruselas en diciembre de 1951². El Comité se creó principalmente como institución operacional encargada del movimiento ordenado de las personas desplazadas por la segunda guerra mundial en Europa.

La creación del CIME obedeció básicamente al deseo de dar una respuesta colectiva urgente al evidente problema que representaba la “población excedentaria” en Europa, integrada por personas (con inclusión, pero sin limitarse a ello, de los refugiados que habitaban en campamentos) que se consideraba excedían el volumen que las economías europeas podían integrar y apoyar en esos momentos (Jacobsen, 1953). Esa presión demográfica era un importante problema económico y político, por varias razones. En primer lugar, la pobreza y el desempleo vinculados al exceso de población en determinadas regiones constituía un obstáculo para la recuperación económica de Europa, apoyada en esa época por el Plan Marshall. En segundo, a juicio de los encargados de la formulación de políticas, la situación hacía recordar el decenio de 1930 así como algunas de las condiciones que habían dado lugar al reciente conflicto mundial. Por último, se pensaba que la “población excedentaria” y su bajo nivel de vida podían hacer que algunos sectores de la población fueran vulnerables a la propaganda comunista. Se le consideraba una fuente de inestabilidad que podía afectar no solamente a los Estados europeos sino también a toda la Comunidad del Atlántico. El establecimiento del CIME fue un reflejo de la necesidad de contar con una entidad internacional que se ocupara de esas cuestiones y de los riesgos percibidos, a través de la facilitación de la migración ordenada.

¹ Obsérvese que desde 1951 la Organización ha cambiado de nombre tres veces. Inicialmente se denominó Comité Intergubernamental Provisional para los Movimientos de Migrantes desde Europa (CIPMME), en 1952 pasó a ser el Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (CIME), volviendo a cambiar de nombre en 1980 para denominarse Comité Intergubernamental para las Migraciones (CIM) (aunque no llegó a ser una enmienda constitucional), para finalmente convertirse en la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en 1989. Para mayor claridad, y dado que el presente informe se centra principalmente en el período posterior a 1989, para referirnos a la OIM utilizaremos el término “Organización”.

² La Constitución del CIME se aprobó en 1953 y entró en vigor en 1954.

El tema del transporte fue inicialmente, en consecuencia, la función central de la Organización, aunque la Constitución de 1953 también le asignó la tarea más amplia de prestar servicios directamente relacionados con movimientos migratorios específicos Artículo 1.1 b). Asimismo, se señala que la Organización se ha de ocupar del tema del movimiento de los migrantes y los refugiados (Constitución del CIME, 1953: Artículo 1.3), a pesar de no existir una definición formal de esas categorías en la Constitución.

Un aspecto importante es que la Organización se estableció inicialmente como “organización no permanente” (Constitución del CIME, 1953: Preámbulo), para resolver problemas que, a pesar de su complejidad parecían, en esos momentos, ser de carácter típicamente temporal (Resolución Nº 610, 1979: 1). Además, se estableció fuera del sistema de las Naciones Unidas por dos razones. En primer lugar, los principales países fundadores, en especial Australia, el Canadá y los Estados Unidos de América, deseaban contar con plena autoridad para determinar el número y el tipo de migrantes que admitirían. Por lo tanto, la Organización se creó como institución de propiedad de los Estados, con pleno respeto de los derechos soberanos de los Estados en relación con las cuestiones migratorias (Constitución del CIME, 1953: Artículo 1.2). La segunda razón fue consecuencia directa de la Guerra Fría: en el Artículo 2 b) de la Constitución del CIME se señalaba que la admisión a la Organización estaba abierta únicamente a los “Estados que hayan probado el interés que conceden al principio de la libre circulación de las personas”, con lo cual se excluía a los países comunistas, o dominados o controlados por el régimen comunista, que imponían grandes limitaciones en materia de entrada y salida, e impedían toda posibilidad de afiliación formal con las Naciones Unidas (Karatani, 2005). Por último, el CIME se concibió inicialmente como una institución operacional pequeña, flexible, eficiente y de bajo costo (Perruchoud, 1987), por lo que se hizo imperativo el desarrollo de sus actividades en cooperación con otras organizaciones internacionales pertinentes.

Partiendo de esos modestos inicios, la OIM ha llegado a ser una organización de dimensión mundial. Los primeros cinco decenios de esa progresión están ampliamente documentados en un estudio publicado con ocasión del Quincuagésimo Aniversario de la Organización (Ducasse-Rogier, 2002). El presente capítulo se centra en la historia más reciente de la OIM, para lo cual se analizan la evolución del concepto de migración adoptado por la Organización y sus actividades de gestión de la migración en respuesta a los grandes cambios políticos, económicos y sociales que han tenido lugar desde el final de la Guerra Fría.

EVOLUCIÓN DE LA OIM DESDE 1989

En el decenio de 1970, ante la creciente diferencia entre sus disposiciones constitucionales (que, como ya se ha explicado, se orientaban principalmente a facilitar el movimiento migratorio fuera de Europa) y la realidad de las actividades del Comité Intergubernamental para las Migraciones, los Estados Miembros empezaron a estudiar la necesidad de enmendar la Constitución (ibíd). No fue sino hasta 1984, sin embargo, que el Consejo “decidió revisar la Constitución para adaptarla a las realidades mundiales en cuyo ámbito venía ya desempeñando el CIM sus actividades” (MC/1631, 1989: 5). Esas realidades mundiales incluían, entre otras cosas: la existencia (especialmente en Asia Sudoriental y en América Central) de grandes corrientes mixtas de solicitantes de asilo, refugiados y migrantes; el reconocimiento de que las soluciones a esas corrientes exigían recursos políticos y económicos que trascendían los medios de las regiones afectadas, y más aún de los países y, en consecuencia, de la necesidad de ampliar el círculo de Estados que deseaban respuestas internacionales amplias para sus problemas relacionados con la movilidad. En América Latina, en particular, también hubo interés desde un primer momento en la relación entre la migración y el desarrollo, con especial hincapié en la contratación de profesionales altamente calificados para atender a la gran necesidad de competencias y experiencia técnica.

Tras un prolongado período de consultas, las consiguientes enmiendas finalmente se aprobaron en mayo de 1987³ y la nueva Constitución entró en vigor dos años después, el 14 de noviembre de 1989.

Los principales objetivos que perseguían las enmiendas de la Constitución de 1953 se pueden resumir de dos maneras: la ampliación de las actividades y de los miembros, de conformidad con las necesidades emergentes, y la aprobación de un enfoque integrado de la migración. De hecho, se consideraba que los nuevos modelos de migración internacional apuntaban a:

una necesidad mayor que nunca de advertir que la migración no sólo guarda relación sino que es también un importante derivado de las transformaciones económicas, políticas y sociales que tienen lugar en las relaciones entre los países y en el interior de los mismos y que, por lo tanto, las soluciones de los problemas migratorios ya no pueden concebirse y ejecutarse aisladamente, sino en el contexto de un mundo caracterizado por una creciente interdependencia (MC/1631, 1989: 8).

En el transcurso de los dos últimos decenios ese principio se ha incorporado en las actividades básicas, los principios, los documentos rectores y las publicaciones de la OIM, que destacan el hecho de que la migración es ahora un proceso de carácter multinacional que no puede abordarse a nivel bilateral o unilateral (OIM, 2003: 17; MC/INF/255, 2002).

A pesar de representar una importante coyuntura, la aprobación de la nueva Constitución no modificó de manera considerable la labor de la Organización. En muchos sentidos fue un proceso de ajuste de la Constitución a los cambios administrativos que se habían introducido gradualmente mediante la aprobación de diversas resoluciones del Consejo. Las enmiendas

³ Resolución N° 724.

“han convertido una situación de facto en una situación de jure” (MC/1631, 1989: 7). Por ejemplo, el alcance mundial de la Organización ya se había reconocido en una resolución del Consejo aprobada en 1979 (Resolución Nº 610, de 1979). Estos ajustes condujeron a la intensificación y la ampliación de numerosas actividades y objetivos de la OIM que ya se habían desarrollado en los decenios de 1970 y 1980.

Aunque la Organización permaneció fiel a la filosofía y los conceptos establecidos por sus “padres fundadores”, y siguió respetando la soberanía de los Estados en cuestiones migratorias, y funcionando de conformidad con criterios de flexibilidad, eficiencia y eficacia de los costos, se efectuaron varios cambios. Los más importantes pueden resumirse como sigue:

- La Organización cambió oficialmente su nombre y pasó a denominarse Organización Internacional para las Migraciones.
- Se suprimió la referencia al carácter temporal de la Organización.
- Pese a que se hizo patente la necesidad de promover la cooperación y la coordinación con otras organizaciones internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, sus servicios ya no se definían de cara a los servicios que prestaban otras organizaciones⁴.

Otro importante cambio en la perspectiva de la Organización fue la decisión de no seguir promoviendo la migración. En ese contexto en particular, las actividades de promoción se referían a las campañas de información llevadas a cabo en la Europa de posguerra para informar a las poblaciones desplazadas sobre las oportunidades de migración para quienes deseaban empezar una nueva vida en otro país. La nueva Constitución adoptó una visión más amplia de la migración, en consonancia con la opinión emergente de que la movilidad estaba convirtiéndose en una característica establecida del panorama mundial. En ese sentido, los Estados Miembros reconocieron que la migración era efectivamente un “proceso que puede acarrear efectos tanto positivos como negativos” (MC/1631, 1989: 6). En consecuencia, la OIM centró sus esfuerzos en potenciar los efectos positivos y reducir al mínimo los efectos negativos.

El primer evento de gran importancia en la historia de la OIM, tras la Guerra Fría y la aprobación de la nueva Constitución, fue su intervención en beneficio de casi un millón de trabajadores por contrata, que habían quedado desamparados después de la invasión iraquí del Kuwait en 1990/1991 (Georgi, 2010). La OIM asumió la responsabilidad por un esfuerzo masivo que comprendió la inscripción, la evacuación y el retorno de esos trabajadores a sus hogares —principalmente en Asia y otros lugares del Oriente Medio. Alrededor de esa misma época aumentaba el temor en Europa Occidental con respecto a las corrientes cada vez mayores de solicitantes de asilo de Europa Oriental y Central, tras la desintegración de la Unión Soviética. Existía, en general, la impresión de que la evolución de las circunstancias políticas y económicas estaba dando lugar a nuevos modelos de movilidad— y en ocasiones imprevisibles.

En 1992, los Estados Miembros consideraban que era necesario “hacer un recuento, examinar seriamente las tendencias y necesidades futuras, y definir claramente las contribuciones potenciales de un organismo intergubernamental para la migración en un entorno de circunstancias cambiantes” (MC/1842, 1995: 1). Posteriormente, en el documento de la OIM titulado Planificación estratégica de la OIM: Hacia el siglo XXI (MC/1842, 1995), y en la Resolución Nº 923 del Consejo sobre el Futuro de las Actividades de la OIM, del 29 de

⁴ En virtud de las disposiciones del Artículo 1.1 b) de la Constitución de 1953, se le había encomendado la función de prestar servicios que “las restantes organizaciones internacionales no se hallen en condiciones de proporcionar”.

noviembre de 1995, se definieron los objetivos estratégicos que orientaron la labor de la OIM hasta 2007.

De mayor importancia aún es el hecho de que en la Resolución Nº 923 se expone una ambiciosa visión de la Organización. Se destaca allí que la OIM está “consagrada al principio de que la migración en forma ordenada y en condiciones humanas beneficia a los migrantes y a la sociedad” y que deberá actuar para “ayudar a encarar los desafíos que plantea la migración a nivel operativo; fomentar la comprensión de las cuestiones migratorias; alentar el desarrollo social y económico a través de la migración, y velar por el efectivo respeto de la dignidad humana y el bienestar de los migrantes”. Por otro lado, en el documento MC/1842 se alienta a la Organización a promover una mejor comprensión de las cuestiones migratorias, los nuevos enfoques regionales y la mejor gestión de los flujos migratorios. También se pide una “ampliación del número de miembros de la Organización” con el propósito de forjar “una OIM que sea la principal organización a nivel mundial en el campo de la migración para el año 2000” (MC/1842, 1995: 4)⁵.

La creación de la función de Coordinación de las cuestiones de género en 1995 fue un importante resultado del decidido interés de la Organización en responder a las exhortaciones de sus Estados Miembros, integrando las cuestiones de género en todas sus actividades y programas. Ese gesto fue también un reconocimiento de las diferentes necesidades de los hombres y mujeres migrantes en un contexto mundial en que un mayor número de mujeres emigra de manera independiente y no ya únicamente como parte de la unidad familiar.

En los años consecutivos a 1995, la Administración recibió numerosas peticiones de los Estados Miembros relativas a la continuación de la labor de perfeccionamiento del enfoque estratégico de la OIM en el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales, a la luz de los constantes desafíos y transformaciones de carácter mundial. En 2007, después de un proceso de examen de tres años, se presentó a los Estados Miembros la Estrategia de la OIM, con la intención de incorporarla en el marco jurídico de la Organización (Resolución Nº 1150 del Consejo, del 7 de junio de 2007). La Estrategia de la OIM de 2007 no modificó drásticamente el enfoque de 1995, pero incorporó las prioridades definidas por sus Estados Miembros en 12 puntos destinados a promover el “objetivo primordial de la OIM”, “facilitar la gestión ordenada y humana de la migración internacional” (MC/INF/287, 2007: 3).

Durante el proceso de tres años que tomó la elaboración de la Estrategia de la OIM de 2007, se puso de relieve la cuestión de la protección de los migrantes. El problema radicaba en la definición de la función de la OIM en términos de la protección de las personas, algo que algunos sectores consideraban ajeno al mandato de la Organización. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) criticaron el hecho de que la OIM no tenía un mandato de protección ni una “autoridad normativa” (Bengtson y otros, 2008: 6-7; Human Rights Watch, 2003). En realidad, desde finales del decenio de 1980, a pesar de ser una Organización sin funciones de supervisión ni vigilancia, la OIM ha sostenido que su Constitución y ciertas decisiones del Consejo constituyen la base de su función de protección, en particular con respecto a la promoción de los derechos humanos de los migrantes, perservando al mismo tiempo el hecho de que “la función y las actividades de protección de la OIM no eximen en modo

⁵ Las peticiones para que se aumentara el número de Miembros, tanto en la Constitución de 1989 como en la de 1995, se tradujeron en la incorporación de nuevos Estados Miembros durante los decenios de 1990 y 2000. Entre 1990 y 2000 el número de Miembros de la Organización se duplicó —pasando de 39 a 79 Estados— y entre 2000 y 2011 se incorporaron otros 53 Miembros, hasta alcanzar el total actual de 132 Estados Miembros de todo el mundo.

alguno a los Estados de su deber de garantizar el respeto efectivo de los derechos humanos de los migrantes”. Explica, además, que las actividades de la OIM consisten en respaldar y complementar las actividades de los Estados en la aplicación de su deber de protección (MC/INF/298, 2009: 4).

Los argumentos que sustentan la función de la OIM en la protección de los migrantes son los siguientes:

Directa o indirectamente, para respaldar su objetivo general de facilitar la gestión humana y ordenada de la migración, la OIM trabaja por el respeto de la dignidad humana y la protección de las personas al implementar sus actividades, es decir, a través de su acción. Por ejemplo, al proveer transporte o evacuación segura en situaciones de conflicto y asistencia conexa, la OIM protege la integridad física de los migrantes y contribuye a la plena realización del derecho de abandonar cualquier país y retornar al país de nacionalidad. Al suministrar albergue y asistencia a las víctimas de la trata, la OIM protege el derecho humano fundamental de no ser objeto de esclavitud o servidumbre. Los programas especiales de la OIM de reasentamiento o emigración en situaciones de luchas intestinas contribuyen a la aplicación del derecho de todas las personas de encontrar amparo en el extranjero. Los programas médicos de la OIM se cercioran, entre otras cosas, de que los migrantes están en condiciones de viajar y promueven el seguimiento de la atención de salud en los países de destino, ayudando así a realizar su derecho a un nivel de vida adecuado, con inclusión de la salud y el bienestar (OIM, 2007: 3).

Junto con la transformación del carácter de la migración, la OIM también ha ido evolucionando y adquiriendo una importancia política cada vez mayor. La demostrada capacidad de la Organización para adaptarse a las circunstancias y responder a ellas ha asegurado que su propósito estratégico se mantenga en consonancia con las necesidades de los migrantes y las solicitudes de sus Estados Miembros.

LA OIM Y LA GESTIÓN DE LA MIGRACIÓN A NIVEL MUNDIAL: RESPUESTAS A LAS TENDENCIAS MUNDIALES

A través de su historia, las respuestas programáticas de la Organización han sido a la vez reactivas al cambio y los acontecimientos mundiales más importantes, y proactivas a la luz de las cuestiones y tendencias emergentes. En el transcurso de los últimos dos decenios, de conformidad con su enfoque holístico de la gestión de la migración, la OIM desarrolló un conjunto de programas que fue evolucionando hasta incluir una amplia gama de servicios para los migrantes, los Estados Miembros y los interesados directos. De hecho, en una etapa muy temprana de la historia de la OIM se hizo evidente que el “transporte” de los migrantes y refugiados suponía mucho más que el simple traslado de esas personas de un lugar a otro. El transporte no podía realizarse eficazmente sin la simultánea prestación de otros servicios indispensables, lo que a su vez condujo a la diversificación de la gama de servicios ofrecidos (Perruchoud, 1987).

Gradualmente, los servicios que ofrecía la OIM se fueron ampliando para incluir la ayuda previa a la partida, la ayuda durante el tránsito y la llegada, la ayuda para el transporte, la enseñanza de idiomas con fines profesionales, el suministro de información sobre el país, el asesoramiento jurídico, la concesión de préstamos con miras a la integración, el seguro de salud y exámenes médicos. Por ejemplo, la Organización desarrolló y aplicó (primero en América Latina) su concepto de Cooperación Técnica sobre Migración, destinado al fortalecimiento institucional de los gobiernos en las esferas de política, legislación y administración en el ámbito de la migración (Ducasse-Rogier, 2002). En los decenios de 1960 y 1970, cada vez era mayor el número de solicitudes de asesoramiento y cooperación técnica respecto a los traslados de un país a otro, y se pedía el asesoramiento y ayuda de la OIM para actualizar la legislación sobre migración, establecer oficinas fronterizas y prestar asistencia en colaboración con determinados gobiernos con miras a la aplicación de programas significativos, destinados especialmente a América Latina (MC/1631, 1989: 3). Esa evolución se consolidó con la aprobación de la nueva Constitución en 1989, cuyo Artículo 1.1 c) define el objetivo de esas actividades en los siguientes términos: “prestar, a solicitud de los Estados interesados y de acuerdo con los mismos, servicios de migración en materia de reclutamiento, selección, tramitación, enseñanza de idiomas, actividades de orientación, exámenes médicos, colocación, y actividades que faciliten la acogida y la integración y asesoramiento en asuntos migratorios”.

En consecuencia, el enfoque de la OIM de la gestión de la migración a nivel mundial (MC/INF/255, 2002) tiene en cuenta ahora la relación entre la migración y las cuestiones políticas, sociales y económicas contemporáneas, para potenciar al máximo los beneficios y la contribución de los migrantes a la sociedad. La gestión de la migración, a la que se alude en la publicación de la OIM, *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2008*, no se considera sinónimo de “control” o “restricción”; por el contrario, se refiere a un enfoque planificado y meditado de la elaboración de políticas, y a la cuidadosa selección y aplicación de respuestas normativas adecuadas para las cuestiones fundamentales que enfrenta la comunidad internacional (OIM, 2008a).

La OIM reconoce que la migración contemporánea es un proceso complejo. El proceso migratorio en su conjunto comprende toda una serie de elementos, con inclusión de la motivación para emigrar, la decisión de emigrar (en situación regular o irregular), la entrada, la integración y el asentamiento en el lugar de destino, la integración y, posiblemente, el retorno y la reintegración. Esas diversas etapas están interrelacionadas y en ellas intervienen numerosos interesados directos, incluidos los empleadores, los gobiernos, las organizaciones internacionales, la sociedad civil y las familias. El proceso depende, además, de las políticas relacionadas con el trabajo, la seguridad, la salud, el bienestar social y la economía, entre otros factores. Por lo tanto, la dificultad que se plantea con respecto a la eficaz gestión de la migración consiste en mantener un equilibrio en todas esas esferas y etapas del proceso migratorio, promoviendo al mismo tiempo la necesaria cooperación entre los actores en los planos nacional e internacional.

Actualmente, las actividades de la OIM incluyen todos los componentes de una gestión exhaustiva de la migración, inscrita en contextos socioeconómicos y políticos adecuados, como por ejemplo: la facilitación de la migración (trátese de migración laboral o de movimientos en contextos de emergencia o posteriores a situaciones de emergencia), la lucha contra los movimientos irregulares como la trata de personas, la eficaz gestión en fronteras, el reasentamiento, la integración de los migrantes en las sociedades de acogida, el retorno voluntario y la reintegración de los migrantes, la prestación de servicios de atención de la salud y los programas destinados a mejorar el potencial de la migración en términos de desarrollo.

La OIM en acción: 1990-2011

La presencia de la OIM en intervenciones humanitarias

En 1951 las intervenciones humanitarias no se consideraban el principal componente del mandato de la Organización aunque, en algunos aspectos, sus actividades eran de carácter humanitario. Su mandato consistía en ocuparse de los refugiados y de los desplazados y ayudar a aliviar el excedente de población en Europa, contribuyendo así a la recuperación de Europa tras la segunda guerra mundial y a ofrecer nuevas oportunidades a los posibles migrantes. Además, en una fase muy temprana de sus operaciones, la OIM ya realizaba actividades con componentes humanitarios y de socorro, aspectos que fueron adquiriendo mayor importancia, particularmente en términos de los planes de evacuación. Entre los ejemplos destacados cabe citar las intervenciones relacionadas con los desplazamientos forzados en Hungría (1956-1957), Checoslovaquia (1968), Uganda (1972), Chile (1973) e Indochina (a partir de 1975) (MC/INF/249, 2002). Se ha argumentado que, en ese proceso, la OIM adquirió una experiencia única en su género en lo que respecta a proporcionar “transporte internacional humanitario” —es decir, el traslado de un gran número de personas en circunstancias difíciles (Ducasse-Rogier, 2002: 60).

Si bien en la Constitución de 1989 no se hacía referencia específica a las actividades humanitarias, en el documento estratégico de 1989 se explicaba que “algunas de sus actividades en beneficio de los refugiados y los desplazados internos” respondían a una “motivación humanitaria” y podían “contribuir a un alivio de las tensiones en ciertas áreas, coadyuvando de este modo al restablecimiento de la paz” (MC/1631, 1989: 18). En 1995 se insistió nuevamente en que “la OIM no se considera a sí misma fundamentalmente como una organización que responde a situaciones de emergencia”, aunque uno de sus principales objetivos era “prestar asistencia migratoria a personas afectadas por situaciones

de emergencia” (MC/1842, 1995: 4 y 6). Por último, como ya se ha indicado, el documento de la Estrategia de 2007 asignó a la OIM la siguiente misión: “Fomentar la gestión humana y ordenada de la migración y el respeto efectivo de los derechos humanos de los migrantes, de conformidad con el derecho internacional” (MC/INF/287, 2007: 3), tanto en situaciones de emergencia como de otra índole. Por lo tanto, esos documentos estratégicos promovieron la ampliación de la labor humanitaria de la OIM, aunque en un examen externo se ha señalado recientemente que “la OIM no ha encontrado necesario definir claramente la ‘asistencia humanitaria’ como un concepto en sus operaciones, o siquiera clasificarlas en esos términos” (Bengtson y otros., 2008: 19).

Un importante elemento básico del desarrollo de las actividades de la Organización en la esfera de la migración forzosa fue la definición de las categorías de personas en cuyo favor podía actuar. De hecho, en el Artículo 1.1 b) de la Constitución de 1989 se estipula que la OIM deberá “ocuparse del traslado organizado de los refugiados, personas desplazadas y otras necesitadas de servicios internacionales de migración”. La importancia de ese artículo radica en el hecho de que abarca todo el espectro de categorías de personas que se desplazan, en especial las que se considera que estarían en la “zona gris”, término que se utilizó en esa época para designar a las personas que “no tienen cabida en el extremo de la gama migratoria constituida por la categoría de refugiados, ni tampoco en el extremo opuesto, en la categoría de migrantes nacionales”. En 1989, refiriéndose a esos migrantes de la “zona gris”, el Director General de la OIM formuló la siguiente observación: “Al parecer, ninguna otra organización internacional posee actualmente mandato general ni autoridad para ocuparse de estas personas” (MC/1631, 1989: 20).

Ese enfoque ha permitido un notable grado de flexibilidad y la posibilidad de actuar en beneficio de los migrantes excluidos de los mandatos e instrumentos jurídicos de otras organizaciones internacionales. Para la OIM, el término “desplazados internos” incluye en general a las personas que no están comprendidas en el ámbito de la definición convencional de refugiado y que se han visto obligadas a abandonar sus hogares debido a factores tales como conflictos armados, violencia generalizada, desastres naturales o catástrofes ocasionadas por el hombre, o violaciones de los derechos humanos. Los desplazados internos están incluidos también en esa categoría “puesto que las razones de su desplazamiento son las mismas” (MC/INF/258, 2002: 2). El enorme número de desplazamientos de personas no comprendidas en las categorías usuales (por ejemplo, desplazamientos internos o desplazamientos vinculados a desastres naturales) registrado en los decenios de 1990 y 2000 fue un factor muy importante en la contribución humanitaria de la OIM a la comunidad internacional.

Durante el período posterior a la Guerra Fría, se fortalecieron las capacidades relativas a situaciones de emergencia y consecutivas a conflictos y, en muchas ocasiones, la OIM tuvo que evacuar o repatriar grandes números de civiles en el contexto de situaciones de crisis a causa de guerras civiles, desastres naturales repentinos, sequías y hambruna. Sin embargo, hasta comienzos del decenio de 1990, las operaciones de emergencia de la OIM se centraban principalmente en actividades de traslado y relacionadas con atención médica e inscripciones. A partir de esa fecha, las intervenciones de la OIM cambiaron notablemente por la necesidad de dar respuestas de mayor envergadura, que suponían la ampliación de las actividades previas y posteriores a los traslados en situaciones en que se carecía de la capacidad requerida a nivel local. La principal ventaja comparativa de la OIM en ese ámbito residía en la posibilidad de “combinar la fuerza y reconocimiento de una organización intergubernamental con una capacidad de respuesta excepcionalmente rápida y flexible” (MC/INF/260, 2002: 2).

A partir del decenio de 1990 se registró una ampliación de las actividades, particularmente en el ámbito de situaciones de conflicto o consecutivas al conflicto, que abarcó aspectos tales como las actividades de desarrollo, reconstrucción, desmovilización y rehabilitación. Entre esas actividades figuran:

- Desmovilización y reintegración de excombatientes en Colombia (2001), Mozambique (tras la guerra civil de 1992) y Angola en 1995;
- Apoyo en procesos electorales, como la ayuda a los nacionales residentes en el extranjero de modo que pudieran ejercer el derecho al voto fuera del país durante las elecciones en Bosnia y Herzegovina (1996-1999), Timor Leste (1999) y el Iraq (2005), así como apoyo a las misiones de observación en procesos electorales, llevadas a cabo por la Unión Europea (UE) en países terceros;
- Construcción de albergues de emergencia tras el huracán Mitch que azotó Honduras en 1998 y el terremoto de 2001 en Gujarat (India);
- Una serie de programas generales de retorno voluntario y arreglos de carácter más específico para el retorno de nacionales calificados a Kosovo, bajo administración internacional de conformidad con la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas⁶ y Timor-Leste;
- Distribución de ayuda no alimentaria y prestación de servicios de atención médica tras el tsunami de 2004 en el Océano Índico;
- Evacuación de nacionales de terceros países durante la crisis del Líbano en 2006;
- Reducción del riesgo de desastres en América Central, el Pakistán y Timor-Leste;
- Prestación de asistencia técnica por conducto de programas de indemnización en Guatemala, el Iraq, Kenya, Sierra Leona y Turquía (MC/INF/249, 2002; OIM, 2009c)⁷.

En fecha más reciente, entre 2010 y 2011, la OIM participó activamente en tres importantes respuestas de emergencia: el terremoto que devastó Haití en 2010, las inundaciones en el Pakistán en 2010, y la crisis que se está produciendo en la región del Oriente Medio y África Septentrional —en particular la evacuación de la Libia de nacionales de países terceros.

Por último, es igualmente importante señalar que esos programas y servicios se suelen proporcionar en relación con una gama de servicios más amplia, vinculados a la salud, el apoyo psicosocial y las actividades de estabilización de la comunidad, así como de consolidación institucional, destinados tanto a los gobiernos como a las comunidades vulnerables en contextos de emergencia y consecutivos a situaciones de crisis. Por ejemplo, situaciones de emergencia complejas, como la crisis de 1999 en Kosovo/Resolución 1244 del Consejo de Seguridad, dieron lugar a una amplia respuesta de la OIM que incluyó la prestación de asistencia en relación con cuestiones de movimiento, evacuación, retorno, reintegración de ex miembros de las fuerzas militares, consolidación institucional en el ámbito de los servicios médicos y formación en apoyo psicosocial.

Además de esas nuevas esferas, las actividades relacionadas con el asentamiento de refugiados, iniciadas por la Organización en 1951, también empezaron a ampliarse desde 1989 en términos de los servicios prestados y de las regiones geográficas atendidas, debido a los cambios en las tendencias a escala mundial. La mayoría de los refugiados a los que la OIM ha prestado asistencia de reasentamiento en los últimos años provenían de África, el Oriente

⁶ Denominado de aquí en adelante Kosovo/Resolución 1244 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

⁷ Para mayor información, véase el sitio web de la OIM: <http://www.iom.int/jahia/Jahia/activities/by-theme/movement-emergency-post-crisis/cache/offonce/>

Medio y Asia, e iniciaron su nueva vida principalmente en Australia, el Canadá, los Estados Unidos de América y los países nórdicos, aunque recientemente otros países europeos y de América Latina han empezado a aceptar el reasentamiento de refugiados. Los servicios básicos de reasentamiento comprenden la ayuda para el traslado, la tramitación de documentos y los exámenes médicos, pero también incluyen el asesoramiento, la orientación de tipo cultural y la formación previa a la partida, así como la enseñanza de idiomas y la formación especializada, con el propósito de facilitar el proceso de reasentamiento en el lugar de destino.

Es importante destacar que, generalmente, las actividades humanitarias se llevan a cabo en un contexto de colaboración entre organismos, a pesar de la autonomía de la OIM en relación con el sistema de las Naciones Unidas. De hecho, la OIM ha tenido una destacada función en el enfoque de gestión por grupos temáticos del Comité Permanente entre Organismos “prestando asistencia en el inicio de las actividades de muchos de los grupos, así como en el desarrollo de las estrategias de los grupos”. La OIM dirige el grupo de Coordinación y Gestión de Campamentos, en asociación con el ACNUR: la OIM se ocupa de las actividades relacionadas con los desplazamientos ocasionados por desastres naturales, y el ACNUR se ocupa de las catástrofes ocasionadas por el hombre. La OIM también colabora en otros cinco grupos. De conformidad con los resultados de una evaluación externa de la función de la OIM en materia de asistencia humanitaria y su valor añadido, según otras organizaciones la OIM “colma vacíos evidentes” ya que está “organizada para responder y actuar con rapidez” (Bengtson y otros, 2008: 49). Por lo tanto, se estima que debido al carácter amplio de su mandato, la Organización puede realizar funciones en nuevas esferas sin las restricciones a que hacen frente otras organizaciones (*Ibid.*). Cabe señalar que desde mediados del decenio de 1990 este acercamiento al sistema de las Naciones Unidas ha dado lugar a debates internos y a un intercambio de opiniones con el sistema de las Naciones Unidas sobre las futuras relaciones entre la OIM y las Naciones Unidas⁸.

Facilitación de la migración regular y la integración

Junto con la gradual extinción de los conflictos y la recuperación de las economías en diversas partes del mundo durante todo el decenio de 1990 y, en particular, en el decenio de 2000 (como por ejemplo en los Balcanes, la Comunidad de Estados Independientes (CEI), América Latina y Asia Sudoriental), surgieron también nuevas oportunidades de migración laboral, y los países de destino reajustaron sus políticas para mejorar su posición en los mercados mundiales de competencias especializadas. Los países de inmigración tradicionales, y otros países de la OCDE⁹, favorecían cada vez más la entrada de migrantes altamente capacitados, así como de otras personas que pudieran aliviar la escasez laboral en determinados sectores. Al mismo tiempo, la UE empezó a facilitar una mayor movilidad laboral dentro de la Comunidad y a atraer a nacionales altamente calificados de países terceros, con el fin de poder competir a escala mundial. También hubo cambios en los modelos de movimiento. Los movimientos tradicionales Norte-Sur continuaron existiendo, pero los movimientos Sur-Sur se hicieron más pronunciados, al igual que las corrientes intrarregionales, como las de la CEI hacia Rusia, y las de Asia hacia Malasia, Singapur, Corea y Hong Kong (Región Administrativa Especial de China)¹⁰. Surgieron también nuevas corrientes hacia Sudáfrica desde los países vecinos, aunque generalmente de carácter temporal, y nuevos destinos en los países del Golfo. De ese modo, paralelamente con el cambio de la dinámica de la migración laboral se produjo también un

⁸ Para mayor información, véase: MC/INF/234, 1997; MC/INF/263, 2003; MC/INF/285, 2006; y MC/INF/290, 2007.

⁹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

¹⁰ Hong Kong (Región Administrativa Especial de China).

cambio en la necesidad de los países de destino y de origen de mejorar su capacidad para una gestión más eficaz de los flujos migratorios de dos maneras: promoviendo los beneficios de la migración para los migrantes y la sociedad mediante la facilitación de la migración regular, y poniendo freno a la migración irregular (como se describe en la siguiente sección). La protección de los trabajadores migrantes ocupó, asimismo, un lugar más destacado en los programas políticos por ser una cuestión de interés internacional.

Desde entonces, los Estados Miembros y otros interesados directos han exhortado reiteradamente a la OIM a prestar servicios relativos a consolidación institucional en el ámbito de la política y la gestión de la migración laboral. Tanto en su Constitución como en su Estrategia se indican esferas de intervención específicas (en especial, el Artículo 1.1 anteriormente mencionado, se refiere a servicios de reclutamiento, selección, tramitación, enseñanza de idiomas, orientación e integración), mientras que la Estrategia hace hincapié en la necesidad de “apoyar los empeños de los Estados en el ámbito de la migración laboral —en particular en lo referente a los movimientos de corta duración— y de las demás categorías de migración circular” (MC/INF/287, 2007). Por lo tanto, de servicios exclusivamente relacionados con el traslado de personas, la OIM pasó a ocuparse del suministro de información y de programas de sensibilización destinados a los migrantes, como los Centros de Recursos para los Migrantes en todo el mundo (OIM, 2010a), y de la formación de los funcionarios de migración laboral de los países de origen y de destino sobre sistemas de gestión de la migración laboral¹¹. La OIM ha facilitado también planes de reclutamiento y migración circular, como el modelo de migración laboral temporal y circular entre Colombia y España (OIM, 2008a).

La diversificación de las corrientes migratorias ha dado lugar a nuevas oportunidades de integración y retos, tanto para los países de destino tradicionales como para nuevos países de destino. Aunque el discurso sobre la integración es de distinto tono según los países, es tal vez una de las cuestiones más politizadas y que mayor interés ha suscitado en los últimos tiempos (para mayor información véase Parte A). La Estrategia de la OIM establece como cometido de la OIM “prestar asistencia a los Estados [a fin de facilitar] la integración de los migrantes en su nuevo entorno...” (MC/INF/287, 2007); en la práctica, no obstante, el ejercicio de esa función de la OIM suele iniciarse, generalmente, antes de la partida, continúa tras la llegada al país de destino, y muchas veces se prolonga para incluir la prestación de asistencia a los migrantes después del retorno a sus países de origen (según se explica más adelante). Ese enfoque va más allá de los derechos y las obligaciones de los migrantes exclusivamente, para incluir también los del país de acogida, lo que refleja el cambio en el discurso sobre la integración que se ha producido en los últimos años¹². Desde 2005, varios talleres del Diálogo Internacional sobre la Migración se han centrado en ese y otros temas conexos, como la *Imagen de los Migrantes en la Sociedad*. Durante el último decenio se ha registrado un gran aumento del número de proyectos de integración de la OIM, particularmente en Europa, debido a la prominencia del tema y a un fondo dedicado específicamente a la integración, al nivel de la UE. Proyectos tales como el denominado *Integration: A Multi-faith Approach*, (La integración: Perspectiva multirreligiosa), por ejemplo, responden a la necesidad de las comunidades de acogida de llegar a los migrantes a través de canales como sus comunidades religiosas. Al ofrecer formación en cuestiones cívicas a los líderes religiosos se tiende un puente entre la comunidad de acogida y los migrantes. Sin embargo, los proyectos no se limitan a Europa e incluyen, por ejemplo, iniciativas regionales Sur-Sur como las campañas *The One Movement*

¹¹ Véase, por ejemplo, OIM/OIT/OSCE, 2006.

¹² Véase, por ejemplo, OIM, 2007 y OIM, 2010b.

para luchar contra la xenofobia en Sudáfrica, iniciadas en 2008 en respuesta a los disturbios en contra de migrantes en ese país (OIM, 2009d).

La migración irregular y la lucha contra la trata de personas

Los elementos que impulsan la migración irregular no difieren de los que afectan la migración regular, por lo que en gran medida responden a variables socioeconómicas. Sin embargo, los canales a disposición de los posibles migrantes son definidos en su mayor parte por las políticas de los países de destino. A comienzos del decenio de 1990 hubo un repentino aumento de la migración irregular debido a una combinación de numerosos factores, con inclusión de conflictos (por ejemplo, en el Oriente Medio y en los Balcanes), disturbios políticos y políticas migratorias restrictivas. Las redes transregionales de tráfico y trata de personas cobraron importancia por el hecho de que las personas intentaban encontrar nuevas rutas, generalmente de alto riesgo (con la ayuda de los integrantes de esas redes) para llegar a sus lugares de destino.

Los migrantes en situación irregular pueden ser hombres, mujeres o niños, y son particularmente vulnerables a la explotación y el abuso de los derechos humanos. Las corrientes de migrantes irregulares también impiden el funcionamiento legítimo de las autoridades públicas que se ocupan de reglamentar la entrada y permanencia de ciudadanos no nacionales en un determinado territorio. La trata de personas es una forma de migración (tanto regular como irregular) con un componente de explotación particularmente grave, que viola los derechos humanos de los migrantes y socava la soberanía de los Estados.

En consecuencia, la OIM introdujo varios programas para la prevención de ese tipo de abusos y explotación de los derechos humanos durante el ciclo migratorio, y para reforzar la seguridad prestando apoyo a los Estados mediante el establecimiento de sistemas informatizados de gestión de la información en frontera, incluidas la recopilación de datos, la evaluación de la gestión en frontera y la formación de los funcionarios de inmigración. Una eficaz labor de gestión en frontera, aunada a canales de migración seguros y legales, es una característica indispensable de la movilidad global y un medio necesario de facilitar la migración y prevenir, al mismo tiempo, los movimientos ilícitos y asegurar el respeto de los derechos humanos de los migrantes.

Aunque el problema de la trata de personas es objeto de mayor atención en el programa político sólo desde hace dos decenios, no es un fenómeno nuevo. Se examinó en un contexto más limitado a finales de la segunda guerra mundial —el del comercio internacional de mujeres en particular con fines de explotación comercial sexual— como se refleja en el Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena, de 1949. A pesar de que las disposiciones no tenían carácter vinculante e incluían mecanismos de presentación de información por los propios interesados, el Convenio fue una de las primeras actividades mundiales de protección en esa esfera.

En los decenios de 1980 y 1990 hubo cambios en la percepción de la trata de personas, así como un mayor grado de concienciación con respecto a las tendencias mundiales y una intensificación de las actividades de lucha contra la trata de personas. El turismo y la explotación con fines sexuales en Asia Sudoriental, la trata de mujeres y niñas de los países de Europa Oriental hacia los países de Europa Occidental, y hacia América del Norte, por ejemplo, fueron motivos de preocupación para los gobiernos y los grupos de defensores de los derechos humanos, por igual

(OIM, 2005; ASEAN/OIM, 2007). En Europa, en particular, la transformación socioeconómica de los países del bloque oriental, el aumento de la delincuencia organizada transnacional, las guerras en curso en la ex Yugoslavia, y la demanda de mano de obra de bajo costo en Europa Occidental, entre otros factores, crearon condiciones que hacían que las personas pudieran encontrarse en situación de vulnerabilidad a las operaciones de trata.

Las actividades de la OIM de lucha contra la trata de personas, iniciadas en 1994, se centraron en un primer momento en la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual que tuvo lugar tras los conflictos en la ex Yugoslavia. Ese mismo año se celebró una conferencia internacional en Ginebra: Respuesta internacional a la trata de migrantes y salvaguardia de los derechos de los migrantes, en la que se examinó la primera definición de la trata de personas. La ampliación de las actividades de la OIM a través del decenio de 2000 incluyó el establecimiento de programas de prevención, sensibilización, ayuda directa a las víctimas y reintegración en Europa, África, Asia, América Latina y América del Norte. Entre 1995 y 2005 también se registró un rápido aumento de las investigaciones sobre el tema —correspondieron a la OIM, por ejemplo, 40 publicaciones (OIM, 2005). En 2000, la OIM estableció la base de datos mundial del módulo de lucha contra la trata, que es actualmente la mayor base de datos a escala mundial, centrada en las víctimas. En 2007, el documento sobre la Estrategia de la OIM definió explícitamente la función de la OIM en la lucha contra la trata de personas en los siguientes términos: “Prestar asistencia a los Estados en la preparación y realización de programas y estudios así como en el suministro de pericia técnica en la lucha contra el tráfico y la trata de personas, en particular de mujeres y niños, de manera consecuente con el derecho internacional” (MC/INF/287, 2007).

A escala internacional, el fortalecimiento del imperativo político de lucha contra la trata y el tráfico de personas se tradujo en la aprobación, en 2000, de la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y, en particular, de los denominados Protocolos de Palermo —el 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.

Aunque inicialmente, tanto a escala mundial como en el contexto del enfoque de la OIM, el interés se centraba en la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual, la situación ha empezado a cambiar recientemente. Se reconoce que la trata de hombres y niños es una tendencia mundial creciente, junto con el aumento de la trata con fines de explotación laboral, incluido el servicio doméstico (OIM, 2010c). Un número cada vez mayor de beneficiarios de los programas de la OIM son hombres que han sido víctimas de trata con fines de trabajo forzoso y explotación laboral (para mayor información véase el Capítulo 4).

El retorno voluntario y la reintegración como componentes de la gestión de la migración

Si bien varios de los enfoques de la migración de retorno se remontan al decenio de 1960, la cuestión de la migración de retorno no adquirió importancia sino hasta el decenio de 1980, con la firma de un creciente número de acuerdos de readmisión, particularmente en Europa Occidental, entre los países de origen y de destino. Eso se produjo contra un telón de fondo de considerable aumento del número de personas que deseaban trasladarse a los países industrializados a consecuencia de persecuciones, conflictos o dificultades económicas en muchas partes del mundo. La introducción de leyes nacionales más estrictas sobre asilo en el

decenio de 1990, particularmente en Europa, así como las mayores tasas de denegación de asilo significaron que un mayor número de migrantes se vio obligado a retornar a sus hogares o a permanecer en los países de acogida en situación irregular (Keely y Stanton Russell, 1994). Debido a esas presiones cada vez más intensas sobre los sistemas de inmigración y asilo, la migración de retorno cobró especial importancia política. La facilitación del retorno de las personas que no se ajustaban a los criterios de protección o de índole humanitaria pasó a ser una cuestión de gran trascendencia en muchos países y la migración de retorno y la reintegración empezaron a considerarse como componentes básicos de la gestión de la migración. Los programas de ayuda para el retorno voluntario y la reintegración (AVRR, por sus siglas en inglés) son ahora parte integrante de las políticas sobre migración y asilo de muchos países y órganos regionales, como la Unión Europea. También son un componente fundamental de las respuestas de índole cooperativa a la migración irregular de tránsito, por las que se presta ayuda para el retorno a migrantes desamparados que atraviesan dificultades y suelen estar en la miseria. Desde una perspectiva aún más amplia, el concepto del retorno también es pertinente en los planes de migración circular.

En consecuencia, desde el decenio de 1980 las actividades relacionadas con el retorno de los migrantes fueron asumiendo cada vez más importancia para la OIM, representando una notable evolución en su ámbito de actividades, ya que con anterioridad la Organización centraba su interés primordialmente en la emigración (Perruchoud, 1994). En relación con esos servicios, la OIM ha afirmado constantemente que los derechos humanos de los migrantes, incluidas las garantías procesales, deben ser una prioridad fundamental (MC/INF/293, 2008: 2) y que no interviene en retornos forzados, aunque los representantes de la OIM han reconocido que “en ocasiones es difícil evaluar si la decisión de abandonar un país es voluntaria o no, debido a las presiones o a los incentivos, que pueden jugar un papel preponderante en el proceso de toma de decisiones” (Perruchoud, 1994: 5).

Hoy día se reconoce ampliamente que los trabajadores migrantes pueden decidir retornar bajo sus propios términos, tras haber acumulado suficientes recursos o sentirse motivados a regresar a sus hogares para reinstalarse en un entorno y comunidad que no les son ajenos. El análisis de la migración de retorno en los últimos decenios refleja la creciente complejidad y diversidad de la migración internacional, así como la gradual ampliación del espectro de la migración de retorno. Aunque en el análisis inicial el retorno se presenta simplemente como el final del ciclo migratorio, una vez que los migrantes han alcanzado sus objetivos económicos (o como el reconocimiento de la imposibilidad de los migrantes de alcanzar esos objetivos), en los enfoques más recientes se ha tenido cada vez más en cuenta el contexto en el que funcionan los migrantes, tanto en sus países de origen como en las sociedades de acogida. El contexto determina tanto las circunstancias en que se produce el retorno como las condiciones en que las personas que retornan se reincorporan a sus comunidades de origen de manera sostenible y contribuyen positivamente al desarrollo de sus países de origen.

En el transcurso de los últimos tres decenios, la razón de la participación de la OIM en la prestación de ayuda para el retorno voluntario y la reintegración ha seguido una progresión semejante, que refleja las realidades migratorias en evolución. El principio del retorno “voluntario”, es decir, basado en una decisión con conocimiento de causa y totalmente libre, que se aplica en la OIM desde hace mucho tiempo, es un requisito previo de cualquier participación en una actividad de retorno específica, y refleja con gran precisión la inquietud anteriormente mencionada con respecto a la preparación para el retorno como elemento fundamental del retorno de carácter sostenible. La OIM también está a la vanguardia de

las actividades para promover los mecanismos de ayuda posteriores a la llegada y para la reintegración como elementos del proceso de retorno. También ha hecho hincapié en la previsión de las posibilidades de retorno y reintegración en una etapa temprana, así como en las medidas de promoción destinadas a prestar ayuda para la movilización de los migrantes y el aprovechamiento de otros recursos, bien sea antes del retorno o después del reasentamiento en los países de origen.

Tres decenios atrás, muchos de los programas AVRR de la OIM simplemente ofrecían una ayuda básica para facilitar los arreglos con miras al traslado de retorno. Desde entonces han evolucionado, convirtiéndose en programas más amplios, que integran toda una gama de servicios destinados a promover el carácter sostenible del retorno. La reintegración es ahora un componente esencial de los programas AVRR, por ejemplo en Bélgica, España, Irlanda, el Reino Unido y Suiza. Son numerosas las iniciativas que no sólo apoyan la reintegración de las personas que retornan, sino que además ofrecen ayuda a las comunidades receptoras.

También se ha estudiado con mayor detenimiento el vínculo y la contribución del retorno al desarrollo, aunque es preciso realizar una mayor labor de investigación para examinar las enseñanzas extraídas e identificar los medios de mejorar la gestión de la migración de retorno en beneficio de todos los interesados —los migrantes y los países y sociedades afectados. La mejor comprensión y una mayor cooperación en la aplicación de los programas AVRR siguen siendo de fundamental importancia en esos esfuerzos y empeños.

Encauzamiento del potencial que encierra la migración en términos de desarrollo

En general se reconoce que el potencial que encierra la migración en términos de desarrollo guarda estrecha vinculación con la facilitación de la migración por conducto de los canales regulares, la integración, la reintegración y la capacidad para limitar las corrientes migratorias irregulares que incrementan la vulnerabilidad de los migrantes a la explotación y el abuso (véase el *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2008*, en particular el Capítulo 12).

Sin embargo, hasta el decenio de 1990, la comunidad internacional en su conjunto solía percibir la migración como un fenómeno con repercusiones negativas en el desarrollo. Por ejemplo, la cuestión de la “fuga de talento”, o el movimiento de migrantes altamente calificados de los países en desarrollo hacia los países desarrollados, ocupó el primer plano en los debates durante los decenios de 1960 y 1970. Otra esfera de interés era el grado en que las actividades específicamente centradas en el desarrollo podían contribuir a frenar las presiones migratorias. Cuando se hizo evidente que el resultado de esas actividades (inicialmente, cuando menos) era dar mayor impulso a las corrientes de salida más bien que frenarlas, disminuyó rápidamente el interés en la relación entre la migración y el desarrollo. A finales del decenio de 1990 surgió una actitud más positiva, cuando la comunidad internacional comprendió plenamente la contribución de los migrantes tanto al desarrollo de los países de origen como de destino —en el caso de los primeros mediante la transferencia de remesas de dinero o de aptitudes y conocimientos especializados (a las que se suele denominar remesas sociales), y en el caso de los segundos mediante una inyección de capital humano de distintos niveles de competencia.

Durante el decenio de 2000 numerosos foros internacionales, como el Diálogo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Migración y el Desarrollo en 2006, y la creación del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD) en 2007, inscribieron la cuestión en un lugar

preeminente de la agenda mundial. Por otro lado, varios procesos consultivos regionales sobre la migración (PCR) incluyeron la migración y el desarrollo como tema principal. El resultado es que la mayoría de las partes interesadas tienen en cuenta ahora los efectos positivos de la migración internacional en los países de origen, y los migrantes se consideran como posibles agentes del desarrollo (OIM, 2004).

En el marco de la OIM, la ecuación entre la migración y el desarrollo ha sido abordada en el transcurso de los años con distintos grados de interés y entusiasmo. El concepto de migración y desarrollo fue un elemento central de la creación de la OIM. La resolución por la que se estableció el Comité Intergubernamental Provisional para los Movimientos de Migrantes desde Europa en 1951 señaló explícitamente que “existe una estrecha relación entre el problema del desarrollo económico y el de la inmigración” (Resolución de la Conferencia de Bruselas, 1951). Como ya se ha mencionado, se consideraba que la migración organizada de la fuerza laboral europea “excedentaria” hacia otros países facilitaría la recuperación de Europa tras de la segunda guerra mundial al actuar a modo de “válvula de seguridad” y estimular el surgimiento de nuevas oportunidades económicas en países que carecían de recursos humanos (Elie, 2010a). Posteriormente, la Constitución de 1989 haría también referencia explícita a ese concepto al reconocer en su Preámbulo que “la migración puede estimular la creación de nuevas actividades económicas en los países de acogida y que existe una relación entre la migración y las condiciones económicas, sociales y culturales de los países en desarrollo”.

En los decenios de 1960 y 1970, se puso en práctica el concepto de migración y desarrollo a través del desarrollo de planes de migración selectiva específica (SELMIG) para América Latina, destinados a apoyar el desarrollo por conducto de la inmigración de migrantes altamente calificados provenientes de Europa (Ducasse-Rogier, 2002). Al aumentar la inquietud a comienzos del decenio de 1970 en relación con los efectos de la fuga de talento de los países en desarrollo, la estrategia de la OIM desplazó su interés de la contratación de expertos por corto plazo hacia la aplicación de programas para promover el retorno permanente de nacionales calificados —inicialmente a América Latina (Oates y de Boeck, 1998). A partir del decenio de 1980 esos programas centraron su interés principalmente en los expatriados de Asia y África¹³, regiones en las que el problema de la fuga de talento parecía haber adquirido proporciones endémicas (OIM, 2009a).

En los últimos tiempos, las iniciativas más innovadoras de la OIM en esta esfera se han puesto en práctica sobre todo en África. Uno de esos experimentos fue un plan escalonado que se conoce como programa de retorno y reintegración de nacionales africanos calificados (RNAC) (MC/INF/244, 2000), destinado a promover la “función y la utilización de los conocimientos y las competencias especializadas de los migrantes altamente calificados en apoyo de los procesos de desarrollo socioeconómico, técnico y científico de sus países de origen” (OIM, 2009a: 25). Durante los decenios de 1980 y 1990 aumentó el número y la complejidad de los programas, lo que dio lugar a más retornos y nuevas características. Por ejemplo, en 1991, en la etapa III del programa RNAC se incluyeron actividades de asistencia financiera y técnica para los empresarios que establecían pequeñas empresas (Oates y de Boeck, 1998), mediante planes de creación de trabajo en los países en desarrollo, en un intento de limitar las presiones migratorias.

¹³ Aunque en muy pocas ocasiones se han ejecutado proyectos de retorno permanente de nacionales calificados en Europa, al final de la Guerra Fría se empezaron a aplicar programas centrados en la cooperación técnica y la transferencia de recursos humanos calificados, especialmente en la Federación de Rusia y otros Estados de reciente independencia de la antigua Unión Soviética, y en la República de Albania.

Sin embargo, a finales del decenio de 1990, a pesar de algunos buenos resultados, era evidente que los programas RNAC no siempre habían dado los resultados previstos. En particular, la fuga de talento seguía siendo un importante problema, y el resultado de los programas no era necesariamente el retorno permanente o de largo plazo. Se necesitaban nuevos enfoques para seguir contrarrestando los efectos de la fuga de talento y simplificar los programas de migración y desarrollo. Los programas RNAC fueron objeto de importantes reajustes pero su interés se centraba cada vez más en situaciones consecutivas a la crisis y de recuperación. Sin embargo, en virtud de uno de esos reajustes los nacionales podían retornar por períodos de corta duración a sus países de origen, por ejemplo por espacio de 3 a 6 meses, ya que se había hecho evidente que los nacionales calificados, por lo general, preferían mantener sus puestos de trabajo en los países de acogida mientras participaban en proyectos de desarrollo en los países de origen (OIM, 2009a).

Aprovechando la experiencia habida con el programa RNAC, la OIM puso en marcha su iniciativa de Migración para el Desarrollo en África (MIDA) en 2001. Sobre la base de un marco más adaptable e incluyente, centró su interés en las contribuciones de las diásporas altamente capacitadas a sus comunidades de origen mediante retornos programados, de corta duración, y en la transferencia y el intercambio de conocimientos y competencias con empleo de la tecnología moderna disponible. La iniciativa MIDA incluía un concepto más amplio de la diáspora, que incorporaba a los migrantes con doble ciudadanía (los que tenían tanto la ciudadanía del país de acogida como la del país de origen) y a los migrantes de segunda o tercera generación, así como la utilización de transferencias virtuales y financieras (OIM, 2009a). La estrategia MIDA reconoció la importancia de las remesas y las asociaciones entre el sector privado y las comunidades de la diáspora para alcanzar los objetivos del desarrollo y, en ese contexto, se prestó más atención a la necesidad de fomentar la coherencia entre los programas de la OIM y las estrategias de desarrollo nacionales y regionales más amplias.

En los últimos dos decenios, el interés en el potencial de la diáspora y de sus remesas en cuanto a impulsar el desarrollo ha sido también una importante característica de los programas de la OIM en otras regiones, especialmente en América Latina y Asia. Cabe señalar que el interés de la acción de la OIM en América Latina y el Caribe se ha trasladado de los programas de retorno a la materialización del potencial en materia de desarrollo que encierran las remesas de los migrantes y sus competencias. De hecho, Asia y América Latina y el Caribe figuran actualmente entre las regiones del mundo que reciben el mayor volumen de remesas (OIM, 2008a). En el caso de Asia, la magnitud de los disturbios políticos y los movimientos de refugiados conexos fueron importantes obstáculos para la aplicación de los programas de migración y desarrollo más tradicionales que se habían puesto en práctica anteriormente en América Latina y África. Sin embargo, el auge económico asiático de finales del decenio de 1990 produjo un notable aumento de la migración laboral (en particular de la migración temporal, con un gran número de mujeres migrantes), especialmente en la región (OIM, 2008b). En los últimos años, los programas de la OIM en la región se han centrado en los medios de facilitar las transferencias de remesas mediante la reducción de los costos de las transacciones, una mayor sensibilización con respecto a las consecuencias del envío y la utilización de las remesas en la mujer, y la mejora de la base de conocimientos en los principales corredores de remesas (OIM, 2009a).

Puede decirse que los últimos 20 a 30 años han sido de crucial importancia en la evolución de los debates, las políticas y los proyectos sobre la migración y el desarrollo. También se están explorando o aplicando muchas otras dimensiones, como la coherencia normativa en el

ámbito de la migración y el desarrollo, las contribuciones de la diáspora al desarrollo, la gestión de la dinámica de la población y los recursos calificados, y la integración de la migración en la planificación del desarrollo y las estrategias de reducción de la pobreza (MC/INF/281, 2005; GMG, 2010).

Promoción de la salud de los migrantes

Los servicios de la OIM en la esfera de la salud de los migrantes fueron uno de los primeros servicios de esa índole prestados por la Organización a sus Estados Miembros. Durante un tiempo prolongado, sin embargo, esa esfera se mantuvo en un volumen relativamente limitado, confinada a exámenes médicos previos a la partida, con inclusión de los tratamientos y vacunas necesarios, y a asegurar el buen estado de salud para el viaje. La participación de la OIM en emergencias humanitarias y desplazamientos masivos de población, como los vinculados a la crisis de Indochina, dio lugar a la prestación de un mayor número de servicios médicos, especialmente como parte de planes de evacuación y reasentamiento, lo que sin duda convirtió a la OIM en el “mayor proveedor de servicios de valoración y evaluación de la salud de los migrantes” a comienzos del decenio de 2000 (OIM, 2003: 89). Aunque las evaluaciones de la salud de los migrantes y el tratamiento previos a la partida siguen figurando entre los componentes básicos de los programas relacionados con la salud, a partir del decenio de 1990 la prestación de servicios de atención médica se fue ampliando gradualmente para abarcar todos los aspectos de la salud de los migrantes (Ducasse-Rogier, 2002). En particular, junto con los desplazamientos de emergencia, “la migración laboral y la migración irregular, en especial la trata de personas, crearon la necesidad de una creciente diversificación de las cuestiones relativas a la salud de los migrantes y de las actividades operativas conexas” (OIM, 2003: 87).

Con el correr de los años, por lo tanto, surgió una comprensión más amplia de la interrelación entre la migración y la salud. Se ha reconocido que “la movilidad no sólo afecta a la salud de las personas que se desplazan sino también a la salud de las comunidades en las que permanecen” y también “afecta a las comunidades de origen a las que retornan” (MC/INF/262, 2003: 7). En consecuencia, la OIM empezó a considerar la relación entre la salud y la movilidad como un factor de fundamental importancia para la salud pública en general, que justificaba la aplicación de enfoques de carácter amplio. Adoptó un enfoque de la salud de los migrantes que “concierna a todas las poblaciones móviles y sus comunidades de origen y de acogida, y potencialmente a todas las esferas de la labor de la OIM”. En ese contexto, la función de la División de Migración y Salud de la OIM se ha definido como destinada a “promover la salud física, mental y social del migrante, prestar servicios de salud de alta calidad a los migrantes, y responder a las necesidades de estrategias de gestión de la migración y salud a través de la investigación, la cooperación técnica y la orientación política” (MC/INF/275, 2004:1). La OIM se considera preparada para prestar servicios de salud adecuados directamente a las personas y comunidades, a solicitud de, y de conformidad con, los Estados interesados, así como servicios de asesoramiento normativo y de consolidación institucional a los gobiernos para la elaboración de políticas nacionales, regionales y mundiales para promover y proteger la salud de los migrantes (OIM, 2003: 87; OIM, 2009b: 11-12).

LA CUESTIÓN DE LA GOBERNANZA: UN ESPACIO NORMATIVO EMERGENTE

Junto con la mayor importancia que ha cobrado la cuestión de la migración en el plano internacional en los últimos 20 años han surgido también numerosos interrogantes respecto de la mejor manera de lograr un sistema eficaz de gobernanza de la migración a escala mundial. Tal vez uno de los mayores retos a que hacen frente la mayoría de los Estados es alcanzar el delicado equilibrio entre el mantenimiento de la soberanía nacional en relación con las cuestiones migratorias y el inicio de toda una serie de iniciativas supranacionales, que van desde diálogos informales hasta instrumentos jurídicos internacionales.

A raíz de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, la situación se tornó aún más compleja ya que empezaron a proliferar los vínculos entre la migración, la seguridad y el terrorismo internacional, lo que dio lugar a que varios países de destino adoptaran medidas unilaterales para abordar las crecientes inquietudes de los países (OIM, 2003 y 2010d; Aleinikoff, 2003). Sin embargo, los enfoques unilaterales con respecto a una cuestión multilateral como la migración son inherentemente limitados y se requieren numerosas formas de cooperación. Esos enfoques incluyen acuerdos bilaterales y regionales entre los países (por ejemplo, sobre movilidad laboral y la readmisión), nuevas formas de cooperación regional y multilateral —de carácter informal y no vinculante— y diversos foros dedicados al diálogo sobre la política migratoria en relación con toda una gama de cuestiones migratorias.

Aunque en lo que resta de la presente sección se examinará principalmente la emergencia de mecanismos informales y no vinculantes, una breve panorámica de los instrumentos multilaterales y regionales existentes indicará el contexto del surgimiento y función de esos mecanismos. Son numerosos los instrumentos internacionales relativos a la migración internacional, pero no están convenientemente agrupados y “no existe en la actualidad un régimen general de la migración a escala mundial” (Hansen, 2010). Una notable excepción es la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, de 1990. Ese instrumento se ocupa exclusivamente de la migración pero ha sido firmado principalmente por los países de origen —una indicación de la renuencia de los principales países de destino a adherirse a la Convención (véase, por ejemplo, MacDonald y Cholewinski, 2007 y Piper e Iredale, 2003).

Hay otros instrumentos jurídicos, más focalizados y relacionados con la migración, como los dos Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) —Convenio núm. 97, relativo a los Trabajadores Migrantes (revisado en 1949), y Convenio núm. 143, sobre las Migraciones en Condiciones Abusivas y la Promoción de la Igualdad de Oportunidades y de Trato de los Trabajadores Migrantes (1975)— el Protocolo de las Naciones Unidas para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, (2000) y el Protocolo de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire (2000). Otros instrumentos tienen una relación indirecta con la migración, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979), y la Convención sobre los Derechos del Niño (1989).

En los últimos años los adelantos han sido mayores a escala regional que a escala mundial. La movilidad laboral o la libre circulación de las personas se ha establecido de manera más formal en el contexto de varios procesos regionales de integración económica —por ejemplo, en la Unión Europea, como resultado del Acuerdo de Schengen y del Tratado de Amsterdam. Cabe mencionar también MERCOSUR¹⁴ y UNASUR¹⁵ en América Latina, la Unión Africana, la CEDEAO¹⁶ en África Occidental, y la ASEAN¹⁷ en Asia Sudoriental. Además, es cada vez mayor el número de acuerdos laborales bilaterales suscritos entre los países de origen y de destino de todo el mundo, observándose “un aumento sin precedentes desde 1991” (OIM, 2003).

La función de los mecanismos de carácter no vinculante en la gobernanza de la migración, y la OIM

Al no existir un régimen migratorio mundial, los mecanismos no vinculantes o informales del ámbito de la gobernanza de la migración (independientemente de que sean regionales o de que se centren en un tema específico) son una oportunidad para el intercambio de información y buenas prácticas entre los Estados y las partes interesadas pertinentes, y para la cooperación encaminada a encontrar soluciones viables para problemas comunes.

Desde mediados del decenio de 1980, el interés de la OIM en el desarrollo y la promoción del diálogo internacional sobre la migración ha corrido paralelo con el aumento del número de foros que se ocupan de las cuestiones migratorias. En esa época, el interés se centraba sobre todo en los medios de abordar los problemas resultantes del aumento del número de solicitantes de asilo. En el siguiente extracto se hace un resumen de la situación en 1984:

En 1984 el número de solicitantes de asilo en Europa Occidental aumentó en un 50% con respecto al año anterior. Sólo existían dos importantes foros de debate intergubernamentales sobre este inesperado acontecimiento: el Subcomité Plenario de Protección Internacional del Comité Ejecutivo del ACNUR y el Comité Especial de Expertos sobre los aspectos jurídicos relativos al asilo territorial, los refugiados y los apátridas —en el marco del Consejo de Europa. Entre 1984 y 1991 el número de solicitantes de asilo en Europa Occidental se quintuplicó con creces; en América del Norte y Australia prácticamente se cuadruplicó. En 1991 se celebraron más de 100 reuniones sobre el tema, en el marco de unos 30 foros (Stanton y Keely, 1994: 6).

La Constitución de 1989 estableció que una de las funciones de la OIM era proporcionar “un foro para el intercambio de opiniones y experiencias y el fomento de la cooperación y de la coordinación de las actividades relativas a cuestiones de migraciones internacionales, incluidos estudios sobre las mismas con el objeto de desarrollar soluciones prácticas” (Artículo 1.1 e). En 1995, el Consejo hizo suya la función de la Organización de “promover la comprensión de las cuestiones migratorias” y convertirse en “punto de referencia para la información sobre la migración internacional, regional e interna” (Resolución Nº 923: 1995, párrafo 2; MC/1842, 1995). En 1995 se encomendó a la Organización la consecución de los siguientes objetivos: “aportar liderazgo en el debate internacional sobre la migración” y “asumir un papel directivo y activo en el debate internacional sobre las cuestiones migratorias (...) con el fin

¹⁴ Mercado Común del Sur – organización económica regional sudamericana. Véase: <http://www.mercosur.int/msweb/Portal%20Intermediario>

¹⁵ Unión de Naciones Suramericanas. Véase: <http://www.pptunasur.com>

¹⁶ Comunidad Económica de los Estados de África Occidental. Véase: <http://www.ecowas.int>

¹⁷ Asociación de Naciones del Asia Sudoriental. Véase: <http://www.aseansec.org>

de promover una mayor cooperación internacional en el ámbito de la migración” (MC/1842, 1995: 5 y 8).

Además, en 1989 los funcionarios de la OIM consideraron que la Organización “debería desarrollar sus propias capacidades para actuar como catalizador de esas deliberaciones y convertirse en la organización encargada de la aplicación de las políticas del ámbito de la migración resultantes de ese diálogo” (MC/1631, 1989: 19, 22). Esas deliberaciones, a las que se pasó a denominar Procesos Consultivos Regionales sobre Migración (PCR), tuvieron lugar a mediados del decenio de 1980 y cobraron especial importancia durante los decenios de 1990 y 2000 (Thouez y Channac, 2006). Los PCR se ocupan de un amplio abanico de cuestiones, como la migración laboral, la migración y el desarrollo, la migración y el comercio, la integración de los migrantes, la protección de los derechos de los migrantes, el tráfico y la trata de personas y la salud de los migrantes (Klein Solomon, 2005). Son reuniones de los Estados, de carácter periódico, regional, informal, no vinculante y dirigidas por los gobiernos, con el expreso propósito de examinar cuestiones migratorias, y derivadas del firme deseo de los Estados de conservar su autoridad y flexibilidad en la esfera de la gestión de la migración (Hansen, 2009). En las reuniones de los PCR, los Estados “intentan alcanzar un consenso parcial sobre las políticas migratorias regionales e iniciar proyectos de cooperación” (Georgi, 2010: 55).

Como procesos no vinculantes, los PCR no están encaminados a producir resultados normativos. Tampoco deben considerarse necesariamente como la base directa para la creación de instituciones formales o de un régimen migratorio de carácter vinculante (Klein Solomon, 2005). Sin embargo, las recomendaciones, declaraciones y planes de acción dimanantes de los PCR parecen haber tenido una importante repercusión a escalas nacional y regional. Sin duda, “gran parte del valor” de los PCR efectivamente “radica en su carácter informal y no vinculante” (Klein Solomon, 2005: 10) porque ese formato facilita la cooperación, la coordinación y la coherencia en los planos nacional, regional e internacional (especialmente por conducto de procesos de creación de confianza), de intercambio de datos e información, y de la aplicación de importantes medidas de consolidación institucional para los Estados que carecen de experiencia en el ámbito de la gestión de la migración.

Desde mediados del decenio de 1990 la OIM participa en la mayoría de los PCR en calidad de miembro, asociado u observador. Ha desempeñado una importante función en el desarrollo y la sostenibilidad de esos procesos facilitando el mayor número de secretarías de los PCR y, en algunos casos, ha asumido la responsabilidad de actividades de seguimiento tales como investigación, difusión de información, consolidación institucional, cooperación técnica y ejecución de proyectos (Thouez y Channac, 2006). En particular, la OIM ha tenido una destacada función en el Proceso de Puebla en las Américas, el Proceso de Colombo en Asia Meridional, y el Diálogo sobre Migraciones en África Meridional (MIDSA, por sus siglas en inglés). Los procesos regionales pueden servir de base para un marco común de gestión de la migración y, de hecho, han inspirado la creación de otras plataformas informales, no vinculantes, relativas a la gestión de la migración, incluida la Iniciativa de Berna y el propio Diálogo Internacional sobre la Migración de la OIM.

Durante el decenio de 2000, se establecieron varios mecanismos informales, además de los procesos consultivos regionales. En 2001, con el apoyo de la OIM, el Gobierno suizo puso en marcha la Iniciativa de Berna —proceso de deliberaciones dirigido por el Gobierno— y elaboró su informe en 2004, titulado Agenda Internacional para la Gestión de la Migración. Además, en abril de 2003, junto con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Oficina del Alto

Comisionado de las Naciones para los Derechos Humanos (OACNUDH), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), la OIM creó el Grupo de Ginebra sobre Migración, que pasó, en 2006, a ser el Grupo Mundial sobre Migración (GMM). Se trata de un grupo interinstitucional que congrega a los directores de los 16 organismos integrantes, con el objeto de promover la aplicación amplia de todos los instrumentos y normas internacionales y regionales pertinentes al ámbito de la migración, y de fomentar la adopción de enfoques más coherentes, amplios y mejor coordinados de cara a la cuestión de la migración internacional¹⁸. A finales de 2003, se estableció la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (CMMI), auspiciada por el Secretario General de las Naciones Unidas y varios gobiernos. Se trataba de un organismo independiente, al que se confió el “mandato de proporcionar el marco para la formulación de una respuesta coherente, amplia y global a la cuestión de la migración internacional” (CMMI). La CMMI cesó en sus funciones en 2005, y sus conclusiones y recomendaciones se publicaron ese mismo año¹⁹.

En 2007, como resultado de las recomendaciones del Diálogo de alto nivel de las Naciones Unidas sobre la migración internacional y el desarrollo, celebrado en 2006, se creó un importante foro mundial —el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD)— dedicado especialmente a la relación entre la migración y el desarrollo. Actualmente en su quinto año, el FMMD se estableció como proceso informal, no vinculante, voluntario y dirigido por los gobiernos, encargado de formular recomendaciones a los gobiernos para mejorar sus políticas y prácticas en favor de las sociedades de origen y de acogida, y de los propios migrantes.²⁰ La función de la OIM con respecto al FMMD varía, dependiendo de las necesidades del gobierno de acogida, pero generalmente comprende el nombramiento de un Asesor Superior que trabaja con los gobiernos que presiden el Foro, ayudándolos a preparar y gestionar sus funciones; supone también la preparación de las aportaciones al FMMD, a petición de los organizadores y/o de los gobiernos participantes y, en particular, de la sociedad civil. La OIM acoge asimismo en su Sede una Unidad de Apoyo independiente, que presta asistencia a la labor del Presidente en Funciones del FMMD (MC/INF/302, 2010).


Por último, aprovechando los conocimientos especializados adquiridos en el contexto de los PCR, al comienzo del siglo la OIM inició sus propias actividades de foro a nivel mundial —a saber, el Diálogo Internacional sobre la Migración, iniciado con ocasión de la reunión del Consejo en conmemoración del Quincuagésimo Aniversario en 2001²¹. Durante esa sesión del Consejo se aprobó la Resolución Nº 1055 en virtud de la cual se resolvió “fortalecer la función del Consejo como foro para el diálogo sobre políticas migratorias, de conformidad con la Constitución de la Organización” (2001). En consecuencia, el establecimiento del Diálogo Internacional sobre la Migración parece ser la consecución de uno de los principales objetivos de la OIM, establecidos en 1989. Reconociendo que la migración era objeto de examen en numerosos foros internacionales, la Organización consideró que lo que hacía falta era “un marco de referencia que permita aunar esfuerzos y encarar la migración como un todo, en vez de limitarnos a sus distintas partes integrantes” y que “una de las principales vocaciones del CIM en el futuro” era, realmente, elaborar ese tipo de “criterio universalista” en relación con el diálogo sobre la migración (MC/1631, 1989: 15 18). En 2007, los Estados Miembros de la OIM

¹⁸ Véase el sitio Web del FMMD: <http://www.globalmigrationgroup.org>

¹⁹ Véase Migration in an interconnected world: New directions for action, puede consultarse en: <http://www.gcim.org/en>

²⁰ Véase el sitio Web del FMMD: <http://www.gfmd.org/>

²¹ Véase: OIM, 2002 y la página Web del DIM: <http://www.iom.int/idm>



confirmaron el Diálogo Internacional sobre la Migración como actividad prioritaria mediante su inclusión en la Estrategia de la OIM. Al igual que otros procesos consultivos, el Diálogo Internacional sobre la Migración es un mecanismo de consulta informal y no vinculante, que no tiene por finalidad elaborar normas o resoluciones de carácter vinculante. En consecuencia, el Diálogo Internacional sobre la Migración funciona por conducto del Consejo de la OIM y sirve de “plataforma para el intercambio de opiniones y experiencias entre los Estados Miembros de la OIM y los observadores con vistas a facilitar la cooperación entre los Estados en materia de migración internacional, y promover la coherencia entre la migración y esferas normativas conexas, y entre otros interlocutores” (Klein Solomon, 2005: 5).

Pese a no existir un régimen de migración mundial, la gobernanza de la migración ha adquirido gran trascendencia política en los últimos años. El surgimiento de mecanismos informales a escalas regional y mundial es una clara indicación de la reconocida necesidad de cooperación e intercambio más allá de las medidas unilaterales. Ahora bien, ¿son sostenibles a largo plazo el carácter y la estructura informales de esos foros? De no ser así, ¿qué opciones hay? El reto de los próximos años consistirá en determinar el modo de avanzar hacia planes de acción concretos, integrados en instituciones y marcos jurídicos.

CONCLUSIÓN


El proceso de evolución de la Organización Internacional para las Migraciones empezó a finales del decenio de 1980, con la elaboración de un enfoque holístico de la gestión de la migración que responde a los cambios mundiales en las tendencias migratorias. En el presente capítulo se ha analizado esa evolución, a través de un examen del crecimiento de los programas de la OIM, y de su mayor alcance mundial y su enfoque estratégico. Es evidente que la Organización ha mantenido y mejorado su pertinencia, ya que es ahora una institución internacional, con intereses de ámbito mundial y la capacidad para actuar en todas las regiones del mundo y ocuparse de todo el abanico de la migración y las cuestiones conexas. A pesar de los espectaculares cambios y del nivel de crecimiento, la OIM ha mantenido su cometido esencial de trabajar con sus Estados Miembros para promover la gestión de la migración en condiciones humanas y ordenadas.

No obstante, tras 20 años de raudo crecimiento cabría preguntarse ¿en qué dirección evolucionará la Organización? Indudablemente hay esferas —como la migración y el desarrollo— que han cobrado gran importancia en los últimos años y que continuarán siendo importantes. También hay esferas más recientes —como la migración vinculada al cambio ambiental— que suscitarán cada vez más interés y con respecto a las cuales la Organización desempeña una función prominente²². De cara al futuro es evidente, en consecuencia, que la Organización continuará desarrollando sus actividades tradicionales, a la vez que permanecerá abierta a las tendencias emergentes y dando respuesta a las situaciones de crisis que puedan surgir. Como se indica en el *Informe sobre la Migraciones en el Mundo 2010*, de la OIM, la consolidación institucional de los Estados y otros interlocutores en el ámbito de la gestión de la migración indudablemente seguirá siendo en un componente básico de creciente importancia en la labor de la OIM.

No cabe duda de que se celebrarán nuevos debates sobre el enfoque holístico de la gestión de la migración y, particularmente, sobre la búsqueda mundial de un modelo adecuado de gobernanza internacional de la migración. Los trabajos de investigación y las actividades de los foros continuarán ocupándose de esos temas en el futuro y buscando nuevos medios para establecer una cooperación internacional más eficaz. De hecho, esa actividad será también pertinente para el futuro de otros mecanismos, como el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD), o los procesos consultivos regionales (PCR) de los que nos ocupamos anteriormente.

Por último, será interesante observar la evolución de los vínculos entre la OIM y el sistema de las Naciones Unidas en el ámbito de la migración en los próximos años. Como ya se ha indicado, la OIM colabora cada vez más en el marco de diversas organizaciones y actúa como parte de los equipos de las Naciones Unidas en los países. Oficialmente, sin embargo, mantiene el estatuto de observador en las Naciones Unidas, lo que conlleva diversas ventajas y desventajas en términos de operaciones y puesta en práctica de nuevas iniciativas. Con toda seguridad esa relación seguirá siendo una cuestión de interés para los Estados Miembros.

²² Para mayor información sobre la labor de la OIM en el ámbito de la migración y el desarrollo consúltese: www.iom.int/envmig



La migración es un fenómeno muy arraigado en la trama social de la sociedad contemporánea mundial. Es más, habrá de adquirir mayor importancia y suscitar mayor interés en un futuro próximo. Durante los últimos 60 años, la OIM ha estado a la vanguardia del debate sobre la migración, con una evolución de sus conceptos y actividades paralela a la evolución de las tendencias migratorias. Por ser la única organización con un mandato global en el ámbito de la migración, tiene una función central que desempeñar en el futuro, tanto en el plano internacional como al servicio de sus Estados Miembros.

REFERENCIAS

- Aleinikoff, T.A.
2003 International legal norms and migration: A report. En: *Migration and International Legal Norms* (T.A. Aleinikoff y V. Chetail, eds). TMC Asser Press, La Haya.
- ASEAN/OIM
2007 *ASEAN and Trafficking in Persons*. OIM, Ginebra.
- Bengtson, B. y otros.
2008 *Study of the International Organization for Migration and its Humanitarian Assistance*. Organismo Sueco de Cooperación para el Desarrollo Internacional, (SIDA), Estocolmo/Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Ginebra.
- Berman, J. y P. Marshall
2011 *Evaluation of the International Organization for Migration and its Efforts to Combat Human Trafficking*. Informe de Evaluación 11/2010. Organismo Noruego de Cooperación para el Desarrollo (Norad), Oslo.
- Castles, S. y M. J. Miller
2003 *The Age of Migration*. Palgrave MacMillan, Basingstoke.
- Darnton, J.
1993 Western Europe is ending its welcome to immigrants. *New York Times*, 9 de agosto de 1993: A1.
- Ducasse-Rogier, M.
2002 *La Organización Internacional para las Migraciones 1951-2001*. OIM, Ginebra.
- Elie, J.
2010a IOM from 1951 to 1953: The Creation of PICMME/ICEM. Documento inédito preparado en el marco de la Serie de seminarios relativos al *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2011*. OIM, Ginebra, 9 de diciembre de 2010.
2010b The historical roots of cooperation between the UN High Commissioner for Refugees and the *International Organization for Migration*. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 16(3): 345-360.
- Georgi, F.
2010 For the benefit of some: The International Organization for Migration (IOM) and its global migration management. En: *The New Politics of Mobility: Discourses, Actors and Practices of Migration Management* (M. Geiger y A. Pécout, eds). Palgrave Macmillan, Basingstoke: 45-72.
- Ghosh, B. (ed.)
2000 *Managing Migration: Time for a New International Regime?* Oxford University Press, Oxford.

Grupo Mundial sobre Migración (GMM)

- 2010 *Mainstreaming Migration into Development Planning: A Handbook for Policy-Makers and Practitioners*. OIM, Ginebra.

Hansen, R.

- 2010 *An assessment of the Principal Regional Consultative Processes on Migration*. Serie de investigaciones sobre migración, núm. 38. OIM, Ginebra.

Human Rights Watch

- 2003 The International Organization for Migration (IOM) and human rights protection in the field: Current concerns. Presentación en la Octogésima sexta Reunión del Consejo de la OIM, 18 a 21 de noviembre de 2003, Human Rights Watch, Ginebra/Nueva York.

Jacobsen, P.

- 1953 Le problème des excédents de population en Europe [El problema de la población excedentaria en Europa]. *Politique étrangère*, Nos. 2 y 3: 169-180.

Karatani, R.

- 2005 How history separated refugee and migrant regimes: In search of their institutional origins. *International Journal of Refugee Law*, 17(3): 517-541.

Keely, C.B. y S. Russell

- 1994 Responses of industrial countries to asylum-seekers. *Journal of International Affairs*, 47(2): 399-417.

Klein Solomon, M.

- 2005 International Migration Management through Inter-State Consultation Mechanisms: Focus on Consultative Processes on Migration, IOM's International Dialogue on Migration and the Berne Initiative. Documento preparado para la Reunión del Grupo de Expertos de las Naciones Unidas sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, 6 a 8 de julio de 2005.

Klekowski von Koppenfels, A.

- 2001 *The Role of Regional Consultative Processes in Managing International Migration*. Serie de investigaciones sobre migración, Nº 3. OIM, Ginebra.

MacDonald, E. y R. Cholewinski

- 2007 *The Migrant Workers Convention in Europe – Obstacles to the Ratification of the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families: EU/EEA Perspectives*, UNESCO Migration Series 1. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Ginebra.

Oates, R. y L. de Boeck

- 1998 *New Challenges within a Demanding Migration World: A Historical Survey on the Migration for Development Programmes of the International Organization for Migration from 1951 to 1998*. OIM, Bruselas.

OIM/OIT/OSCE

- 2006 *Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies in Countries of Origin and Destination*. Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Viena/Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra/OIM, Ginebra.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

- 2002 *Quincuagésimo Aniversario de la Organización Internacional para las Migraciones*. Diálogo Internacional sobre la Migración, núm. 1. OIM, Ginebra.
- 2003 *World Migration Report 2003: Managing Migration - Challenges and Responses for People on the Move*. OIM, Ginebra.
- 2004 *Hacia una Estrategia de la OIM: Migración y Desarrollo*. Documento de Reunión/12, Octagésima octava Reunión del Consejo. OIM, Ginebra, 30 de noviembre a 3 de diciembre de 2004.
- 2005 *Data and Research on Human Trafficking: A Global Survey* (F. Laczko y E. Gozdzik, eds). OIM, Ginebra.
- 2006 *International Migration and Development: Perspectives and Experiences of the International Organization for Migration*. OIM, Ginebra.
- 2007 *Protection of Persons Involved in Migration: Note on IOM's Role*. Departamento de Derecho Internacional sobre Migración y Asuntos Jurídicos, documento de antecedentes IC/2007/3. OIM, Ginebra.
- 2008a *Informe sobre las migraciones en el mundo 2008: La gestión de la movilidad laboral en una economía mundial en plena evolución*. OIM, Ginebra.
- 2008b *Situation Report on International Migration in East and South-East Asia*. OIM, Bangkok.
- 2009a *The MIDA Experience and Beyond*. OIM, Ginebra.
- 2009b *Migration Health: Report of Activities 2008-2009*. OIM, Ginebra.
- 2009c *Reparation Programmes*. Nota de política de la OIM, OIM, Ginebra.
- 2009d *Towards Tolerance, Law, and Dignity: Addressing Violence against Foreign Nationals in South Africa*, OIM, Pretoria.
- 2010a *Migrant Resource Centres: An Initial Assessment*. Serie de investigaciones sobre migración, núm. 40. OIM, Ginebra.
- 2010b Documento de antecedentes de la OIM, Taller sobre el Diálogo Internacional sobre la Migración. *Sociedades e identidades: las repercusiones multifacéticas de la migración (2010)*. Véase: <http://www.iom.int/jahia/Jahia/policy-research/international-dialogue-migration/interseasonal-workshops/multifaceted-impact-of-migration> (consultado el 1º de junio de 2011).
- 2010c *Trafficking of Men – A Trend Less Considered. The Case of Belarus and Ukraine*. Serie de investigaciones sobre migración, núm. 36. OIM, Ginebra.
- 2010d *International Terrorism and Migration*. OIM, Ginebra, junio de 2010.
- 2011a *The International Organization for Migration in brief*, junio de 2011. Véase: http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published_docs/books/iomfolder_spa/iom_in_brief_es.pdf (consultado el 31 de mayo de 2011).
- 2011b *La OIM – hechos y cifras*. Véase: http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published_docs/books/iomfolder_spa/facts_figures_es.pdf (consultado el 31 de mayo de 2011).

Perruchoud, R.

- 1987 L'Organisation internationale pour les Migrations [La Organización Internacional para las Migraciones]. *Annuaire français de droit international*, 33: 513-539.
- 1994 *Return Migration: Observations on the Mandate and Activities of OIM*. OIM, Ginebra.

Piper, N. y R. Iredale

- 2003 *Identification of the Obstacles to the Signing and Ratification of the United Nations Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers – The Asia-Pacific Perspective*. Asia Pacific Migration Research Network (APMRN), documento de trabajo, Nº 14. APMRN, Canberra.

Stanton, S. y C.B. Keely

- 1994 Multilateral efforts to harmonize asylum policy along regional lines in industrial countries. European Community Studies Association Workshop, Immigration into Western Societies: Implications and Policy Choices, Charleston, 13 y 14 de mayo de 1994.

Thouez, C. y F. Channac

- 2006 Shaping international migration policy: The role of Regional Consultative Processes. *West European Politics*, 29(2): 370-387.

Resoluciones/Constituciones

Resolución de la Conferencia de Bruselas, del 5 de diciembre de 1951 (resolución por la que se establece el Comité Intergubernamental Provisional para los Movimientos de Migrantes desde Europa), aprobada por los Gobiernos presentes en la Conferencia de Bruselas sobre la Migración, el 26 de noviembre a 4 de diciembre de 1951. Archivos de la OIM.

Constitución del Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (CIME), del 19 de octubre de 1953. Archivos de la OIM.

Resolución Nº 610 del Consejo, del 19 de noviembre de 1979 (La dimensión mundial de las actividades del CIME). Archivos de la OIM.

Resolución Nº 724 del Consejo, del 20 de mayo de 1987 (Enmiendas a la Constitución del Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas, aprobadas en su quincuagésima novena reunión, celebrada el 9 de octubre de 1953). Archivos de la OIM.

Constitución de la OIM de 1989 (Constitución de la Organización Internacional para las Migraciones). Archivos de la OIM.

Resolución Nº 923 del Consejo, del 29 de noviembre de 1995 (Actividades futuras de la OIM).

Resolución Nº 1055 del Consejo, del 29 de noviembre de 2001 (Función del Consejo como foro para el diálogo sobre políticas migratorias).

Resolución Nº 1150 del Consejo, del 7 de junio de 2007 (Estrategia de la OIM).

Documentos de información de la OIM

MC/1631 (Preservación de la eficacia de la Organización ante los desafíos de la actualidad. Informe del Director General sobre el cumplimiento de la Resolución N° 749, del 26 de mayo de 1988), del 13 de octubre de 1989.

MC/1842 (Planificación estratégica de la OIM: Hacia el siglo XXI), del 9 de mayo de 1995.

MC/2216 (La Estrategia de la OIM: Informe del Presidente), del 24 de mayo de 2007.

MC/INF/234 (Cooperación de la OIM con el sistema de las Naciones Unidas), del 30 de octubre de 1997.

MC/INF/236 (Políticas y programas de retorno de la OIM: Una contribución a la lucha contra la migración irregular), del 5 de noviembre de 1997.

MC/INF/240 (Cooperación técnica sobre migración), del 28 de octubre de 1999.

MC/INF/244 (Marco para una política migratoria de la OIM en el África subsahariana), del 17 de noviembre de 2000.

MC/INF/249 (Respuesta a situaciones de emergencia y posconflicto (1990-2001)), del 10 de mayo de 2002.

MC/INF/255 (Elementos de una perspectiva global de cara a la gestión migratoria), del 1º de noviembre de 2002.

MC/INF/258 (Personas desplazadas internamente: Política y actividades de la OIM), del 18 de noviembre de 2002.

MC/INF/259 (Derechos de los migrantes: Política y actividades de la OIM), del 13 de noviembre de 2002.

MC/INF/260 (La función de la OIM en situaciones de emergencia y posconflicto), del 18 de noviembre de 2002.

MC/INF/262 (Nota sobre la Estrategia de la OIM: Realidades migratorias actuales y futuras y función de la OIM), del 13 de octubre de 2003.

MC/INF/263 (Relación entre la OIM y la ONU: Breve resumen de la labor del Grupo de Trabajo sobre relaciones institucionales), del 10 de noviembre de 2003.

MC/INF/266 (Función de la OIM en la promoción de los diálogos regionales sobre migración), del 10 de noviembre de 2003.

MC/INF/269 (Cooperación técnica sobre migración: Contribución de la OIM con miras al fortalecimiento institucional en gestión de la migración), del 10 de noviembre de 2003.

MC/INF/270 (Trata de personas: Estrategia y actividades de la OIM), del 11 de noviembre de 2003.

MC/INF/274 (Estrategia de la OIM: Realidades migratorias actuales y futuras y función de la OIM), del 4 de noviembre de 2004.

MC/INF/275 (Migración y salud para beneficio de todos), del 8 de noviembre de 2004.

MC/INF/281 (Enfoques de políticas para la migración y el desarrollo), del 9 de noviembre de 2005.

MC/INF/285 (Relación de la OIM con la Organización de las Naciones Unidas), del 14 de noviembre de 2006.

MC/INF/287 (La Estrategia de la OIM), del 9 de noviembre de 2007.

MC/INF/290 (Opciones con respecto a la relación entre la OIM y las Naciones Unidas: Análisis adicional de los costos y beneficios), del 9 de noviembre de 2007.

MC/INF/293 (Diálogo Internacional sobre la Migración en 2008: Migración de retorno – retos y oportunidades), del 10 de noviembre de 2008.

MC/INF/298 (Derechos Humanos de los Migrantes: Política y Actividades de la OIM), del 12 de noviembre de 2009.

MC/INF/302 (Revisión de la Estrategia de la OIM), del 12 de octubre de 2010.

CAPÍTULO 4- PANORAMA DE ESTADÍSTICAS DE LAS ACTIVIDADES DE LA OIM EN EL PERÍODO COMPRENDIDO ENTRE 2001 Y 2010¹

INTRODUCCIÓN

Desde su fundación en 1951, la OIM desempeña una función cada vez más importante en la esfera de la migración internacional, prestando servicios a los migrantes y a los Estados Miembros de diferentes regiones del mundo. El crecimiento de la Organización ha sido particularmente notable en los últimos 10 años: el número de Estados Miembros se ha duplicado con creces, el presupuesto se ha cuadruplicado y la cartera de actividades de la OIM es ahora tan diversificada que resulta difícil para las partes interesadas mantenerse al corriente de la labor de la Organización, del lugar y la forma en que se realiza y de las circunstancias bajo las cuales se llevan a cabo las intervenciones. Por lo tanto, con ocasión de este Sexagésimo Aniversario, se ha considerado oportuno elaborar un apartado sobre estadísticas que proporcione una visión concisa de las actividades de la OIM. Cabe esperar que los gráficos que se incluyen sean un elemento de referencia para evaluar los futuros niveles de actividad.

La OIM acopia estadísticas relativas a sus programas y proyectos operacionales en más de 133 países. Si bien los datos operacionales se recogen principalmente con fines de desarrollo, evaluación y gestión de proyectos, son igualmente importantes para la investigación, facilitando también la tarea de presentación de informes sobre las actividades de la Organización a los Estados Miembros y los donantes. Los archivos de estadísticas de la OIM comprenden información sobre las personas que han recibido asistencia de la OIM desde el establecimiento de la Organización en 1951, aunque esa documentación no deja de tener ocasionales deficiencias e incompatibilidades. En 2001, se hizo un primer análisis y se publicó un libro titulado *La Organización Internacional para las Migraciones: 1951-2001*.

¹ El presente panorama de estadísticas no habría sido posible sin la colaboración de una serie de personas. Quisiéramos expresar nuestro agradecimiento a todas las Oficinas exteriores por el enorme esfuerzo realizado para reunir la información necesaria, y a los Departamentos de Gestión de la Migración (DMM), de Operaciones y Situaciones de Emergencia (DOE) y de Cooperación Internacional y Partenariados (ICP) por la labor de consolidación de los datos recibidos. Agradecemos en especial a Pindie Stephen, Ricardo Cordero y Pooja Pokhrel de la División de Migración Laboral y Facilitada; Sacha Chan Kam, Sarah Craggs y Anvar Serojtdinov de la División de Asistencia a los Migrantes; Patrick Corcoran y Aurelia Collados de Selva de la División de Gestión de Inmigración y Fronteras; Goran Grujovic, Jenna Iodice y Alexander Kapirovsy de la División de Migración y Salud; Patrice Cluzant y Mike Gray de la División de Reasentamiento y Gestión de Traslados; Chiara Milano y Fernando Calado de la División para Situaciones de Emergencia y Consecutivas a Crisis; Daniel Redondo y Kristina Touzenis de la Unidad de Derecho Internacional sobre Migración; y Valerie Hagger de la Unidad de Publicaciones.

Las estadísticas que se incluyen en el presente capítulo abarcan los siguientes 10 años de existencia de la OIM. Comprenden diferentes tipos de actividades relacionadas con el traslado de personas (como el reasentamiento y la repatriación) pero también otras formas de intervención que han evolucionado considerablemente con el correr de los años. En particular, en este capítulo se presentan, por primera vez, estadísticas relacionadas con los servicios que presta la OIM en situaciones de emergencia, como la asistencia a los desplazados internos y a los refugiados.

El hecho de que la OIM recopile estadísticas fundamentalmente con fines de desarrollo de proyectos, evaluación y gestión de casos supone ciertas limitaciones en relación con la recopilación y el análisis de los datos agregados. Los datos de operaciones de la OIM se relacionan principalmente con la ejecución de programas y proyectos, más bien que con las tendencias o tipos de corrientes migratorias. En otras palabras, los datos disponibles se refieren sobre todo a servicios (es decir, al tipo y cantidad de servicios prestados) y no necesariamente al número de beneficiarios o al tipo de migrantes a los que se ha prestado ayuda. Además, al examinar las cifras que figuran en este capítulo, hay que tener en cuenta las siguientes consideraciones (véase también el recuadro 2 sobre las fuentes de datos, al final del de este capítulo):

- a) *Cronología*: las estadísticas que se incluyen en este panorama abarcan el periodo comprendido entre enero de 2001 y diciembre de 2010. Sin embargo, en el caso de algunas de las actividades de la OIM, la labor sistemática de acopio de datos sólo se viene efectuando desde hace pocos años, por lo que es posible que no haya cifras que abarquen todo el periodo, o que sean las mejores estimaciones disponibles. Otras actividades pueden abarcar un periodo más corto por haberse iniciado después de 2001.
- b) *Las actividades de la OIM como centro de interés*: los gráficos que se presentan en este capítulo se relacionan únicamente con los servicios de la OIM y en general contienen información sobre los países en los que la OIM tiene programas establecidos desde hace mucho tiempo, o en los que ha sido necesario efectuar importantes intervenciones debido a situaciones de emergencia. En consecuencia, esos gráficos no deben considerarse indicativos de patrones migratorios a escala mundial (por ejemplo, de retornos o de actividades de lucha contra la trata de personas). No obstante, pueden servir de complemento, o para efectuar comparaciones de fuentes de datos externas.
- c) *Desglose de los datos*: Debido a que los datos se acopian principalmente con fines de gestión de programas y proyectos, no suele existir un desglose de las tendencias o tipos de corrientes migratorias. Es decir, los programas de retorno pueden incluir distintas categorías de personas (como personas con protección temporal, personas a las que se ha denegado la solicitud de asilo y migrantes objeto de trata). Sin embargo, actualmente no es posible desglosar los datos disponibles sobre movimientos de retorno en esas distintas categorías, y cabría esperar una variación considerable en términos de características como la edad y el sexo.
- d) *Recuento múltiple*: Generalmente, la OIM presta toda una gama de servicios a los migrantes a título individual —a veces tanto en el país de origen como en el país de acogida— dependiendo de las necesidades específicas. Por lo tanto, es posible que algunos migrantes figuren inscritos en más de una esfera de servicios de la OIM, o en más de una de las Oficinas exteriores de la OIM. Al no existir un sistema de datos plenamente integrados que permita conocer el registro de datos individuales, las cifras correspondientes al número total de beneficiarios pueden estar sesgadas a causa de un recuento múltiple o de registros duplicados. Por consiguiente, las estadísticas incluidas en este capítulo se refieren, en ocasiones, al número de servicios prestados más bien que al número de beneficiarios.

- e) *Cobertura*: Normalmente, se ha alcanzado una tasa de respuesta que fluctúa entre el 80 y el 90% de las Oficinas exteriores, que permite hacer estimaciones fiables con respecto a la mayoría de los indicadores. Sin embargo, en el caso de algunos servicios, la información disponible no es suficiente para hacer una estimación a escala mundial, por lo que ello sólo incluye cifras totales nacionales o regionales.

Los datos que se presentan en los gráficos de este capítulo corresponden a los últimos 10 años, y se refieren inicialmente a actividades de *traslado de personas* (vale decir, reasentamientos y repatriaciones) seguidas de los servicios de *asistencia a los migrantes* (por ejemplo, retorno voluntario asistido y reintegración, ayuda a las víctimas de la trata de personas, servicios en materia de inmigración y tramitación de visados, facilitación de la contratación y el empleo, programas de formación destinados a los migrantes, y evaluaciones de salud. La ayuda para los desplazados internos, los refugiados, los migrantes desamparados y los excombatientes, está incluida en la *respuesta a situaciones de crisis humanitaria y asistencia consecutiva a la crisis*. Se hace luego un breve examen de los programas *creación de capacidad* destinados a funcionarios públicos, representantes de organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil, incluidos seminarios relativos al derecho internacional sobre migración, y de la gestión de la migración. Se presentan, por último, los hechos destacados y las cifras relativas a las *publicaciones de la OIM* desde 2001. Al final del capítulo figuran dos recuadros que incluyen algunas cifras destacadas que ponen de relieve las actividades que han caracterizado los 60 años de existencia de la OIM, y una descripción de las fuentes de datos utilizadas en la elaboración del mismo.

TRASLADO DE PERSONAS

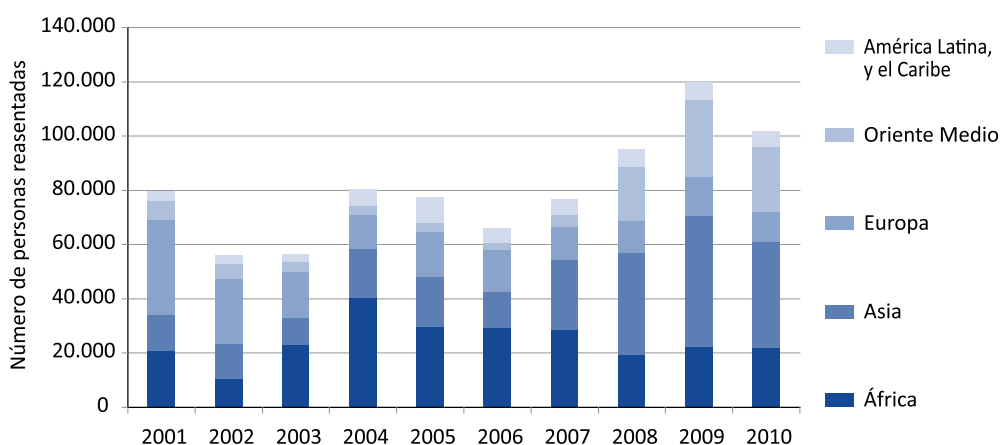
Reasentamiento

Reasentamiento	2001–2010	2010
Países de salida abarcados	165	123
Países de reasentamiento abarcados	136	92
Número de proyectos/programas	212	74
Total de los gastos	USD 1.141 million	USD 158 million
Número de beneficiarios (refugiados)	810.000	101.685

La facilitación del reasentamiento de refugiados en Estados que les ofrecen protección temporal o reasentamiento permanente ha sido una de las principales actividades de la OIM desde su creación. Durante el último decenio (2001-2010), la OIM prestó asistencia de traslado a 810.000 refugiados para su reasentamiento en un tercer país. Los traslados llevados a cabo en el marco de las actividades de reasentamiento de refugiados representan el 49% de la ayuda general de la OIM para transporte internacional. La composición por sexos de los casos de asistencia a refugiados fue bastante equilibrada: el 51% de los refugiados que la OIM trasladó durante el decenio fueron hombres y el 49% restante mujeres.

En 2002 y 2003, la asistencia para el traslado en el contexto de programas de reasentamiento de refugiados disminuyó considerablemente, a raíz de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 y la consiguiente reducción en la admisión de refugiados en los Estados Unidos de América debido, sobre todo, a las restricciones impuestas por motivos de seguridad. A medida que se fueron resolviendo los problemas relacionados con la seguridad, el número de personas admitidas en los Estados Unidos de América aumentó de manera constante durante el decenio. En ese periodo se registró una continua diversificación y ampliación en términos del número de grupos o nacionalidades a los que se ofrecía el estatuto de refugiado, las ubicaciones geográficas de las que provenían los refugiados (véanse el gráfico 1 y el mapa 1), y los Estados de ese país que ofrecían reasentamiento como solución durable a personas con necesidad de protección internacional.

Gráfico 1: Número de personas reasentadas, por región de partida, total 2001-2010



Fuente: OIM, 2011

Entre 2001 y 2010, un total de 532.078 refugiados viajó a los Estados Unidos de América, representando el 66% de las personas que recibieron asistencia para el reasentamiento en todo el mundo. Un total de 103.282 personas recibió asistencia para el reasentamiento en el Canadá, 60.000 recibieron asistencia para el reasentamiento en Australia, 74.300 recibieron asistencia para el reasentamiento en los países nórdicos, y 25.388 recibieron asistencia para el reasentamiento en otros países de Europa Occidental (véase el mapa 2).

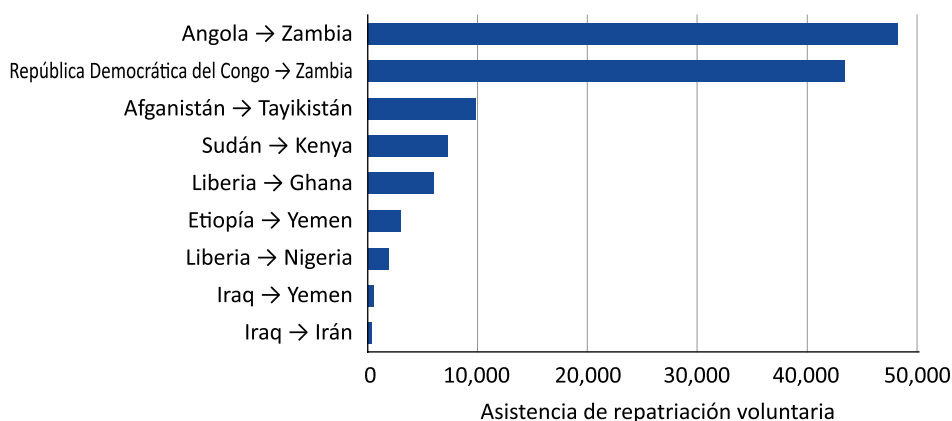
Repatriación

Repatriación	2001-2010	2010
Países de salida abarcados	87	26
Países de reasentamiento abarcados	105	31
Número de proyectos/programas	40	14
Total de los gastos	USD 41 million	USD 1.5 million
Número de beneficiarios (refugiados)	130.610	13.200

Entre 2001 y 2010, un total de 130.610 personas recibieron asistencia en el marco de los programas de repatriación de la OIM. Las actividades de repatriación se centraron principalmente en la ayuda a personas o grupos de refugiados para el retorno voluntario a sus países de origen, como Angola (49.841), la República Democrática del Congo (44.375), la República de Liberia (8.060), el Sudán (7.841), Etiopía (3.312) y el Iraq (1.010) (véase el gráfico 2).

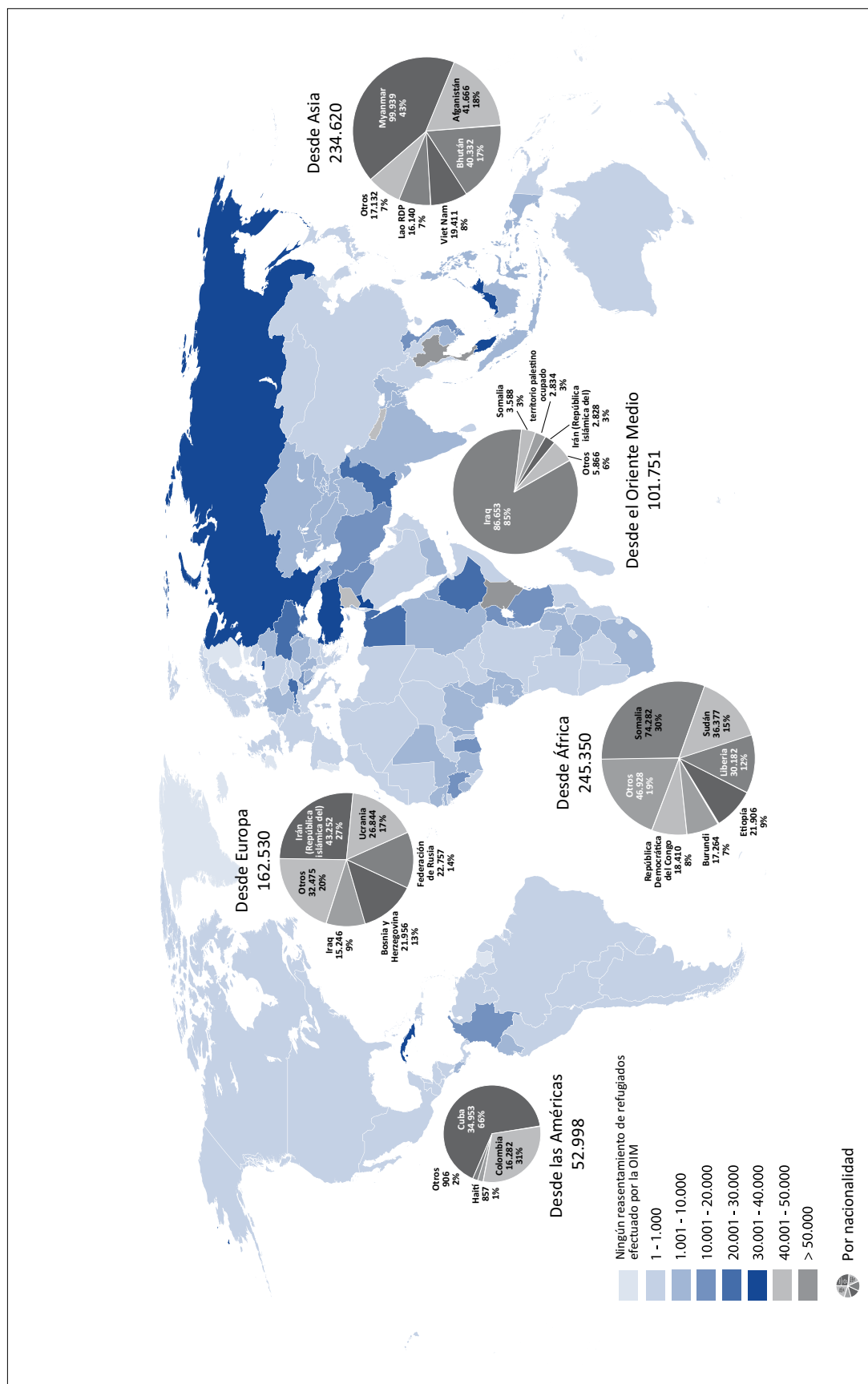
La ayuda para repatriación se prestó de conformidad con las disposiciones del Memorando de Entendimiento suscrito entre la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la OIM.

Gráfico 2: Principales traslados que comprendían la repatriación voluntaria, entre 2001 y 2010



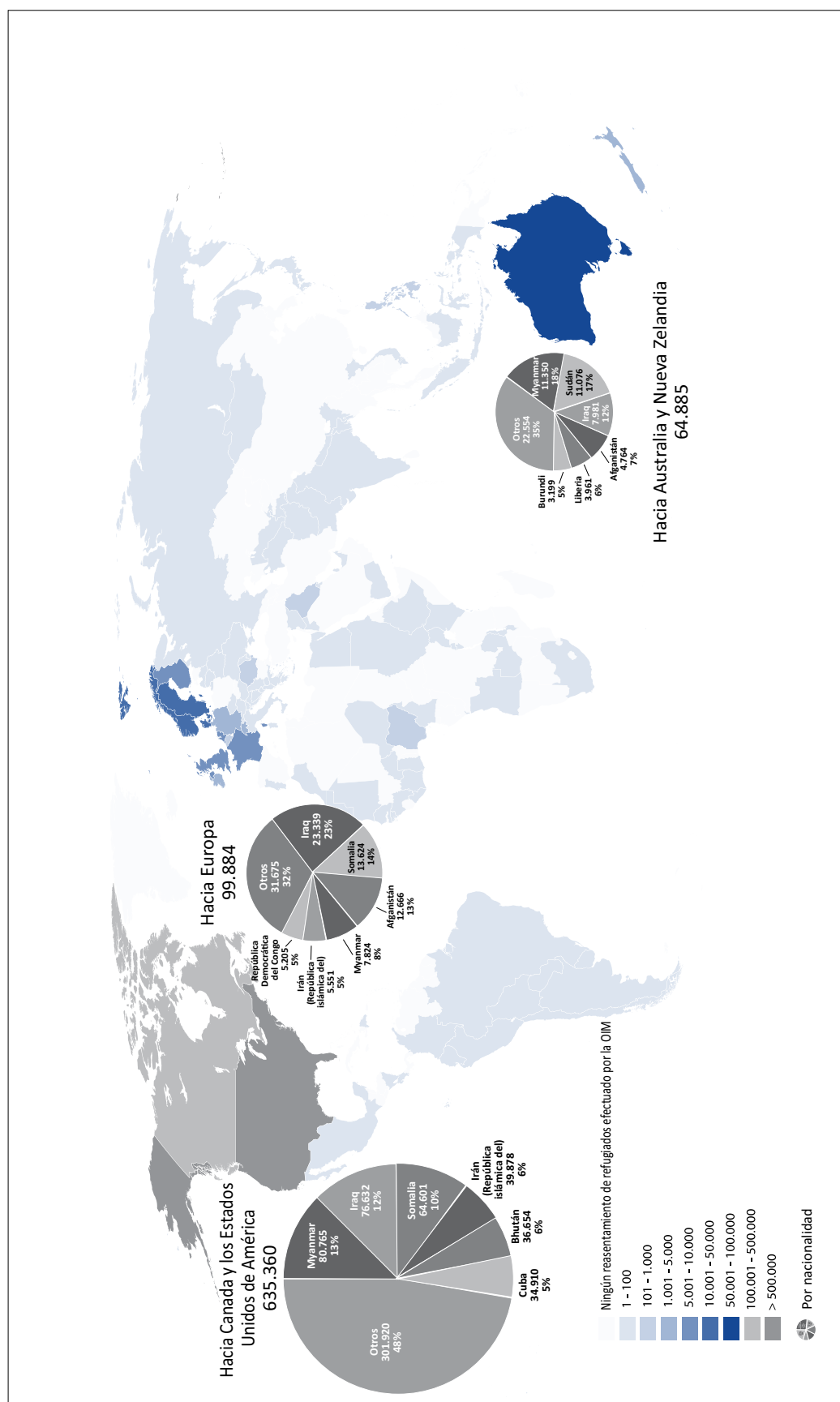
Fuente: OIM, 2011

Mapa 1: Personas que han recibido asistencia de reasentamiento, por región de salida y nacionalidad, 2001-2010



Fuente: OIM, 2011.

Mapa 2: Cantidad de personas a las que se prestó asistencia de reasentamiento por región de llegada y nacionalidad, 2001-2010



Fuente: OIM, 2011.

PRESTACIÓN DE ASISTENCIA A LOS MIGRANTES

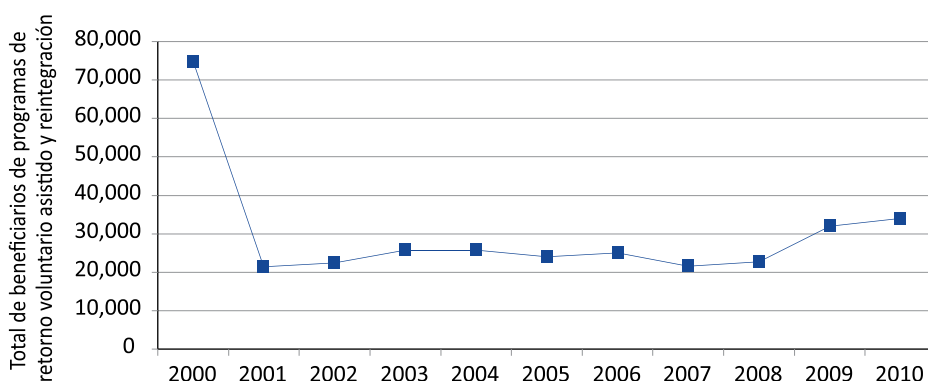
Retorno voluntario asistido y reintegración

Retorno voluntario asistido y reintegración	2000–2010	2010
Países abarcados	> 170	166
Número de proyectos/programas	> 550	> 80
Total de los gastos	720 millones de dólares EE.UU.	142 millones de dólares EE.UU.
Número de beneficiarios (retorno voluntario de migrantes y reintegración) (2000–2010)	~ 330.000	34.014

El retorno voluntario asistido y la reintegración figuran entre las actividades esenciales que la OIM lleva a cabo en beneficio de decenas de miles de migrantes que retornan a sus hogares todos los años. El programa de retorno y emigración de solicitantes de asilo de Alemania, ejecutado en 1979, fue el primer marco que formalizó los arreglos de ayuda para el retorno voluntario, seguido de programas semejantes en Bélgica, los Países Bajos, el Reino Unido y en muchos otros países. Inicialmente, en el marco de esos programas sólo se proporcionaba información, asesoramiento, transporte de retorno a los países de origen y una limitada ayuda para la reintegración de los migrantes, mientras que en los programas más recientes se concede mayor importancia al componente de reintegración y a las actividades de supervisión y evaluación destinadas a promover el retorno en condiciones sostenibles. Muchas iniciativas también abordan las inquietudes de las comunidades de retorno, facilitando un retorno en condiciones eficaces y sostenibles. Ahora, son cada vez más los Estados (tanto países de acogida como de origen) que consideran los programas de retorno voluntario asistido y reintegración como componentes indispensables de un marco de gestión de la migración en condiciones humanas y eficaces, por lo que han pasado a ser una esfera de creciente importancia en la labor de la OIM. Estas actividades se realizan en todos los continentes y frecuentemente también entre países en desarrollo (es decir, retornos Sur-Sur, además de Norte-Sur). Actualmente, la OIM lleva a cabo más de 80 proyectos en el marco de programas de retorno voluntario asistido y reintegración en todo el mundo.

Desde el año 2000, unos 330.000 migrantes han recibido asistencia para el retorno voluntario y reintegración en más de 170 países (véase el gráfico 3). Entre 2001 y 2008, el número de migrantes a quienes se prestó asistencia fue relativamente estable, con cifras anuales que fluctuaron entre 20.000 y 30.000. En 2010, la OIM prestó ayuda a 34.014 migrantes para el retorno a sus países de origen en condiciones humanas y dignas, o para su reintegración.

Gráfico 3: Número de beneficiarios de programas de retorno voluntario asistido y reintegración, 2000-2010



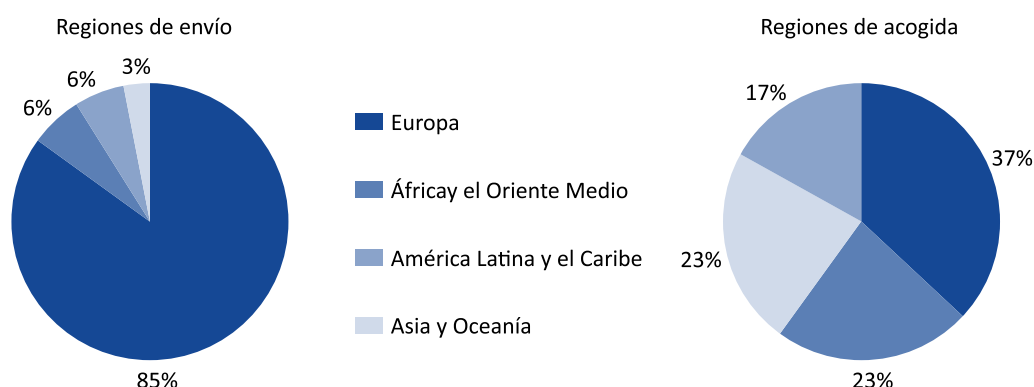
Fuente: OIM, 2011

Nota: La elevada cifra registrada en 2000 se refiere a los migrantes que retornaron a sus hogares provenientes de Kosovo/según la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad (de aquí en adelante denominado Kosovo/Resolución 1244).

Aunque en el pasado los programas de retorno voluntario asistido y reintegración se aplicaban mayormente en la Unión Europea, recientemente se han hecho extensivos a otras regiones geográficas, con inclusión de las Américas, Asia y Oceanía, África y el Oriente Medio. En 2010, el 85% de los migrantes retornaba desde Europa, seguida de África y el Oriente Medio, y América Latina y el Caribe, con el 6% cada una (véase el gráfico 15). En los tres últimos años, 8 de los 10 principales países de origen (exceptuados Libia y México) eran países europeos. En 2010, la OIM ejecutó proyectos de retorno voluntario asistido y reintegración en 26 Estados miembros de la UE, además de Noruega y Suiza.

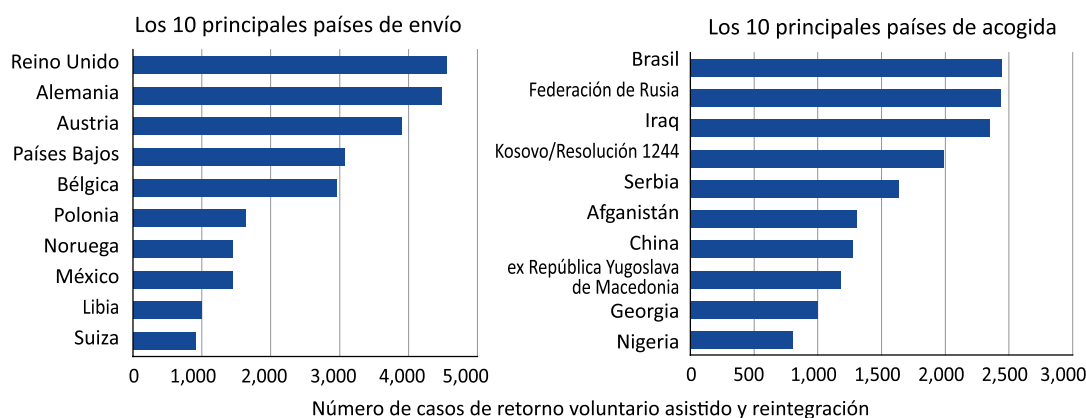
Desde una perspectiva de acogida de migrantes, hubo un mayor equilibrio en los programas de retorno voluntario asistido y reintegración: el 37% de los migrantes retornó a países de Europa, el 23% retornó a países de África y del Oriente Medio y Asia y Oceanía, y el 17% a América Latina y el Caribe (véase el gráfico 4).

Gráfico 4: Programas de retorno voluntario asistido y reintegración, por regiones de origen y de acogida (en porcentaje), 2010



Fuente: OIM, 2011

Gráfico 5: Número de casos de retorno voluntario asistido y reintegración, los 10 principales países de envío y acogida en 2010



Fuente: OIM, 2011

Los migrantes que retornaban eran principalmente hombres de edades comprendidas entre los 20 y los 30 años que salían de sus países con la intención de encontrar mejores condiciones de vida, algunas veces acompañados de familiares. La decisión de retornar, generalmente, obedecía a razones personales y/o socioeconómicas. La mayoría de los beneficiarios había solicitado asilo, pero sus peticiones fueron denegadas. Otras categorías de migrantes que recibieron ayuda en el marco de los programas de la OIM eran migrantes indocumentados o migrantes que carecían de los medios legales para permanecer en el país de acogida (por ejemplo, aquellos cuyos visados habían caducado). Además de prestar asistencia a ese importante grupo de beneficiarios que retornan en el marco del programa de retorno voluntario asistido y reintegración de la OIM, la Organización continúa prestando ayuda para la reintegración a migrantes que regresan a sus hogares gracias a otros arreglos organizados por el país de origen o por el país de destino.

Actividades de lucha contra la trata de personas

Lucha contra la trata de personas	2000-2010	2010
Países abarcados	~ 85	~ 85
Número de proyectos/programas	> 750	> 70
Total de los gastos	193 millones de dólares EE.UU.	35 millones de dólares EE.UU.
Número de casos de prestación de asistencia por parte de las oficinas de la OIM a personas objeto de trata	46.554	5.911

El programa de la OIM de lucha contra la trata de personas es una fuente de información única en su género en lo referente a la trata de personas a escala internacional, ya que contiene datos obtenidos directamente de las víctimas de la trata que reciben ayuda de la OIM y/o de los encargados de prestar servicios de ayuda a esas personas. Los datos se acopian por conducto del módulo sobre la lucha contra la trata de personas, el sistema MiMOSA)² y el enfoque de variables básicas análogas (para todas las Oficinas exteriores en las que se utilizan otras bases de datos sobre la trata que no sean la de la OIM, que exige compartir

² De aquí en adelante denominada base de datos de la OIM sobre la trata.

trimestralmente la información con la Sede de la OIM)³. La base de datos de la OIM sobre la trata de personas, financiada por la Oficina de Vigilancia y Lucha contra la Trata de Personas del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América (G/TIP), es la mayor base de datos que contiene datos primarios sobre víctimas de la trata registradas. Creada en 1999-2000 en Kosovo/Resolución 1244, la base de datos se amplió posteriormente para incluir los países de origen vecinos de Europa Sudoriental, y posteriormente otros países y regiones de todo el mundo.

La OIM aplica un enfoque amplio a la prestación de ayuda individualizada directa a las personas objeto de trata, que incluye suministro de albergues, servicios de atención de la salud, ayuda psicosocial, asesoramiento jurídico, facilitación del retorno voluntario (tras una evaluación de los riesgos) y ayuda para la reintegración. La OIM realiza actividades de lucha contra la trata de personas y de ayuda a las víctimas en los países de origen, de tránsito y de destino. Aunque inicialmente los proyectos de la OIM de asistencia directa se orientaban a las mujeres objeto de trata con fines de explotación sexual, actualmente incluyen a hombres, mujeres y niños objeto de trata y víctimas de todas las formas de explotación en el mundo y en los países de origen.

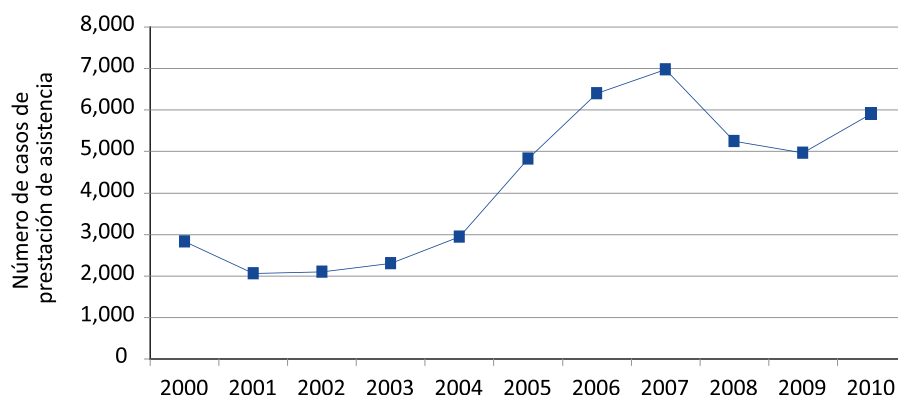
La base de datos funciona actualmente en 72 Oficinas exteriores de la OIM en todo el mundo, y los niveles de información varían de una Oficina a otra. A fines de diciembre de 2010, el sistema contenía datos sobre unos 16.000 casos de víctimas a las que la OIM había prestado ayuda en más de 85 países de origen y más de 100 países de destino⁴. Para complementar esos datos, la OIM recibe información adicional de un total de 106 Oficinas exteriores que aplican programas de lucha contra la trata de personas. Los datos combinados revelan que, a escala mundial, en el último decenio la OIM prestó asistencia a personas objeto de trata en 46.554 ocasiones⁵ (incluida la ayuda prestada en más de un lugar como parte de la misma actividad de prestación de asistencia) y, tan sólo en 2010, con 5.911 casos de prestación de asistencia a víctimas de la trata por las oficinas de la OIM (véase el gráfico 6).

³ Es necesario tener en cuenta el contexto y las reservas necesarias en relación con los datos de casos de prestación de ayuda de la OIM al examinar las cifras que se presentan: i) los datos reflejan únicamente los casos que recibieron ayuda de la OIM, por lo que no constituyen un cuadro fidedigno de la situación relativa a la trata de personas en un determinado país o región; ii) el interés inicial en la trata de personas con fines de explotación sexual y en los movimientos transfronterizos se tradujo en una tendencia a dejar de lado a otros tipos de víctimas (por ejemplo, los hombres), otras formas de trata (por ejemplo, laboral) o casos de trata interna, lo que, a su vez, ha originado en ocasiones, una presentación distorsionada del fenómeno; iii) no siempre es posible comprobar que los datos recopilados a través del enfoque de variables básicas análogas no hayan sido objeto de un doble asiento; es probable que la Oficina de la OIM en un país de destino informe sobre los mismos casos a los que se ha prestado ayuda en otra Oficina de la OIM en un país de origen, especialmente si ha existido un movimiento de retorno voluntario con ayuda de la OIM. No obstante, se presta ayuda en ambos casos, por lo que es necesario efectuar comprobaciones; y iv) hasta mayo de 2011, seis Oficinas exteriores de la OIM (4%) aún no habían intercambiado información y/o confirmado la no ejecución de un proyecto relativo a trata de personas.

⁴ No existe ningún tipo de recuento doble en esta cifra.

⁵ Esta cifra no se refiere al número total de personas objeto de trata, ya que, por ejemplo, una persona puede recibir ayuda tanto de una oficina de la OIM del país en que se ha cometido la explotación como en su país de origen. En ambas Oficinas exteriores de la OIM se elaboran informes sobre el caso.

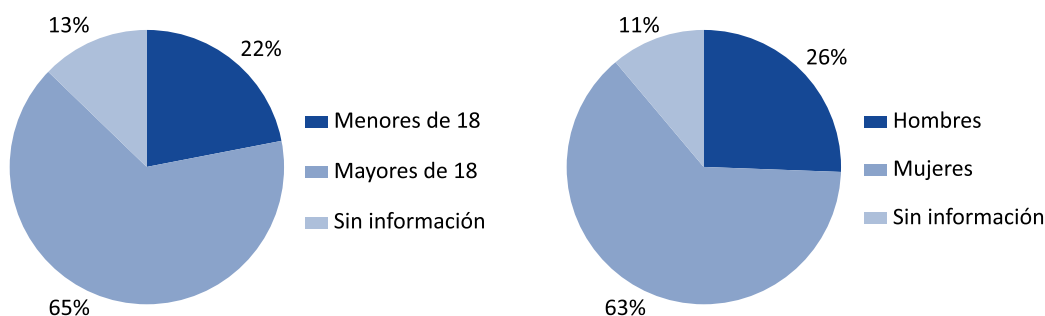
Gráfico 6: Número de casos de prestación de asistencia a personas objeto de trata, 2000-2010



Fuente: OIM, 2011

Los datos de la OIM sobre prestación de asistencia a personas objeto de trata revelan un predominio de mujeres y adultos mayores de 18 años de edad (63% y 65%, respectivamente). Alrededor de una cuarta parte de los casos se refieren a menores (22%) y hombres (26%), desconociéndose la edad y el sexo de alrededor del 10% de las personas objeto de trata (véase el gráfico 7).

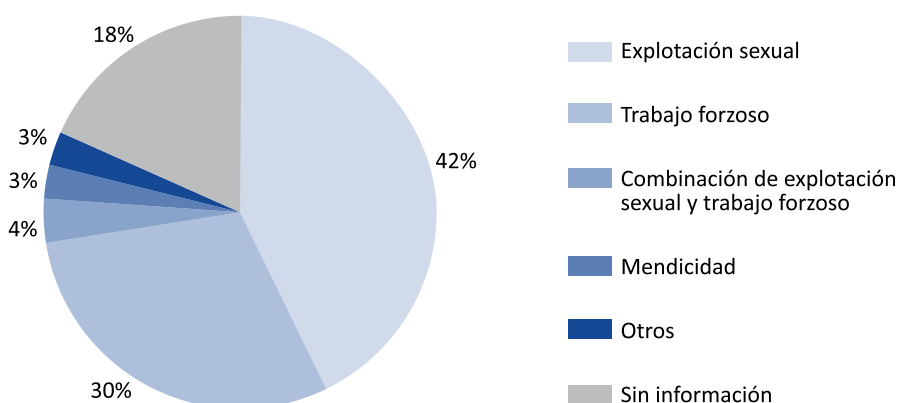
Gráfico 7: Prestación de asistencia a personas objeto de trata, por sexo y edad (en porcentaje), total 2000-2010



Fuente: OIM, 2011

Esas personas recibieron ayuda de la OIM tras haber sido objeto de trata principalmente con fines de explotación sexual (42%), trabajo forzoso (30%), combinación de trabajo forzoso y explotación sexual (4%) y mendicidad (3%) (véase el gráfico 8). Se desconoce el carácter de la explotación en el 18% de los casos.

Gráfico 8: Prestación de asistencia a personas objeto de trata, por tipo de explotación (en porcentaje), total 2000-2010



Fuente: OIM, 2011

Los gráficos hacen hincapié en la necesidad de considerar la trata de personas como un fenómeno que abarca mucho más que una simple forma de explotación sexual de mujeres y niños. Aunque los datos de casos notificados por la OIM revelan que poco menos del 50% del total de los casos en que se prestó asistencia se referían a personas objeto de trata con fines de explotación sexual, más de una tercera parte de las víctimas que recibieron ayuda fue objeto de trata con fines de trabajo forzoso. Desde 2005, el porcentaje de las víctimas identificadas como objeto de trata con fines de trabajo forzoso ha aumentado todos los años. Ello coincide con el mayor reconocimiento e identificación de casos de trata de hombres con fines de trabajo forzoso (véase la nota 3). En 2010, por primera vez la OIM prestó ayuda a un mayor número de víctimas que habían sido objeto de tráfico con fines de trabajo forzoso que con fines de explotación sexual. Cabe señalar, asimismo, que menos del 1% de las víctimas que recibieron ayuda de la OIM fueron secuestradas en el lugar de la operación de trata y que, por otro lado, más del 50% fueron reclutadas a través de un contacto personal.

Por último, existe la idea equivocada y muy extendida de que la trata de personas ocurre solamente fuera del propio país de origen cuando, en realidad, más del 25% del total de las personas que recibe ayuda de la OIM son víctimas de trata interna.

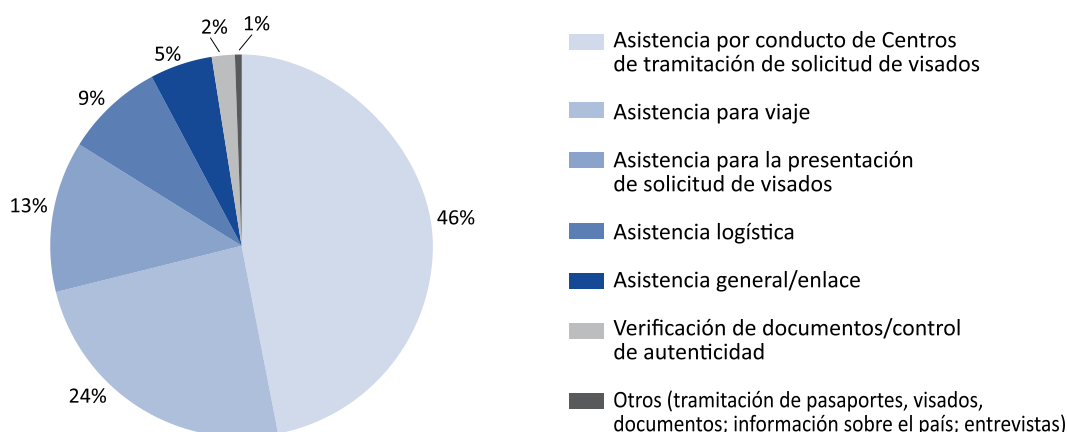
Servicios de asistencia en materia de inmigración y visados

Servicios de asistencia en materia de inmigración y visados	2006–2010	2010
Países abarcados	> 50	> 50
Número de proyectos/programas	> 65	62
Número de servicios (solicitudes de ayuda para inmigración y visados)	382.133	84.901

Uno de los aspectos importantes de la labor de la OIM en el ámbito del servicio de gestión de la migración es la prestación de servicios de asistencia directa en materia de inmigración y visados a los gobiernos y los migrantes —principalmente en lo referente a visados relacionados con la reunificación de la familia, los estudios y, en menor grado, el trabajo. El conjunto de servicios específicos de la OIM incluye el funcionamiento de centros para presentación de solicitudes de visados, ayuda para la tramitación de solicitudes de visado, funcionamiento de

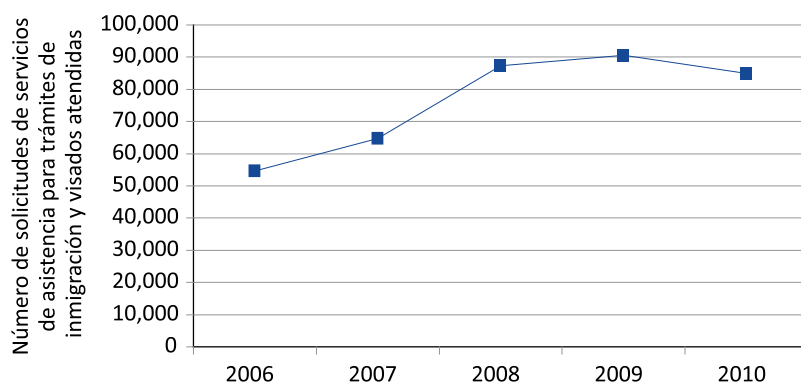
centros para solicitud de visados, logística y funciones de enlace con los funcionarios de las oficinas de inmigración, entrevistas, verificación de documentos y control de la autenticidad de pasaportes, visados y otros documentos, así como el suministro de información sobre el país (véase el gráfico 9). En 2010 la OIM atendió 84.901 solicitudes de servicios de ayuda para inmigración y visados.

Gráfico 9: Tipo de servicios de asistencia en materia de inmigración y visados prestados (en porcentaje), total 2006-2010



Fuente: OIM, 2011

Gráfico 10: Número de solicitudes de servicios de asistencia para trámites de inmigración y visados atendidas, 2006-2010



Fuente: OIM, 2011

Las soluciones que ofrece la OIM tienden a la excelencia en el servicio, y se centran en los medios de asegurar que los solicitantes y receptores de visados sean tratados con dignidad y respeto en todo momento, y dispongan de información en su propio idioma para poder comprender los procesos de solicitud y emisión de visados, así como sus derechos y responsabilidades. Durante la prestación de los servicios relacionados con la inmigración y visados, la OIM siempre pone en conocimiento de los migrantes que el proceso de adopción de decisiones sobre visados depende totalmente de los gobiernos.

En el caso de los gobiernos, esos servicios se destinan a mejorar la recopilación de datos, simplificar los procedimientos relacionados con los visados, reducir las funciones administrativas

que toman un tiempo, rebajar los costos, mejorar las normas sobre los servicios, combatir la falsificación de documentos y mejorar la seguridad en las misiones diplomáticas y consulares. Es posible que la OIM también tenga que prestar apoyo en materia de representación o ayuda logística en relación con cuestiones de inmigración o visados, en lugares en los que no exista una representación de tiempo completo, o en los que los trámites de visados se llevan a cabo fuera del país.

Los servicios de asistencia en materia de inmigración y visados también incluyen ayuda para el viaje, que se presta a los migrantes y los gobiernos. Por ejemplo: tarifas aéreas especiales de menor precio para los migrantes; una franquicia para equipaje más generosa; información sobre el viaje aéreo y el país de destino; emisión de pasajes; notificación anticipada al patrocinador; ayuda para rellenar los documentos necesarios para la partida y la llegada; acompañantes médicos y no médicos durante el vuelo; y prestación de asistencia durante la partida, el tránsito y la llegada en algunos países. En 2010 la OIM prestó ayuda para viaje a 15.791 migrantes que se dirigían a Australia, el Canadá, los Estados Unidos de América y Nueva Zelandia.

Facilitación de la contratación y el empleo

Facilitación de la contratación y el empleo	2003-2010	2010
Países abarcados	8	6
Número de proyectos/programas	7	4
Total de los gastos (solamente el costo de los servicios previos a la selección y a la partida; el costo del pasaje de avión es sufragado por el empleador)	> 6 millones de dólares EE.UU.	> 0.5 millones de dólares EE.UU.
Número de beneficiarios (trabajadores migrantes)	> 20.000	> 3.800

La OIM presta asistencia a los Estados Miembros para identificar y establecer una gran variedad de proyectos e iniciativas de migración laboral que incluyen la creación de capacidad en materia de gestión de la migración laboral, la protección de los trabajadores migrantes de conformidad con las normas internacionales, la promoción y conceptualización de la migración circular, la facilitación de la contratación de trabajadores extranjeros temporales, programas de educación y concienciación en relación con los canales de la migración laboral legal, el fomento del diálogo entre los Estados y la cooperación regional en materia de migración laboral.

Los servicios de facilitación de la contratación que presta la OIM se iniciaron en el decenio de 1970, junto con el establecimiento de programas de migración selectiva en América Latina. Dichos servicios tienen por finalidad contribuir al establecimiento de sistemas transparentes de administración para todas las partes interesadas, propiciar la confianza entre los asociados y garantizar la protección de los trabajadores migrantes. Esos servicios generalmente se prestan en el marco de acuerdos laborales bilaterales entre los países de origen y de destino, o de otros arreglos para proteger los derechos de los trabajadores migrantes.

En consecuencia, la función de la OIM en la contratación de trabajadores extranjeros puede variar, dependiendo de las circunstancias, las necesidades y los marcos existentes en cada país. La gama de servicios específicos disponibles incluye: difusión de información; establecimiento de bases de datos y registro de los posibles trabajadores migrantes, teniendo en cuenta sus aptitudes en relación con la demanda; selección y orientación previa a la partida; asistencia

durante la etapa de tránsito y después de la llegada; orientación complementaria en el país de acogida; búsqueda de empleo; y retorno y reintegración en el país de origen.

Durante el último decenio, en estrecha colaboración con los gobiernos interesados y los empleadores del sector privado, la OIM ha facilitado la contratación y el trabajo de alrededor de 20.000 trabajadores extranjeros temporales de Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras y Mauricio, en empresas canadienses, españolas e italianas de diversos sectores, como la agricultura, la ganadería, la avicultura, los productos lácteos, la elaboración de alimentos, la prestación de cuidados, la manufactura y los servicios generales.

Alrededor del 80% de los trabajadores migrantes temporales que recibieron asistencia de la OIM eran trabajadores guatemaltecos con destino al Canadá (15.997) en el marco de un programa de migración circular que se inició en julio de 2003. El nivel de circularidad es elevado, con alrededor del 55% (8.908) de los migrantes guatemaltecos retornando al Canadá cuando menos por dos años consecutivos, y el otro 45% constituido por nuevos trabajadores. La tasa de retorno a Guatemala tras cumplir el contrato de trabajo es muy alta (99,8%), y la tasa de deserción temprana es bastante baja (2,5%). En términos de cifras, el segundo país de origen más importante de los trabajadores migrantes que recibieron asistencia de la OIM en los últimos 10 años es Colombia, con un traslado de 3.789 trabajadores al Canadá, España e Italia entre 2003 y 2010.

Programas de formación para migrantes

Programas de formación para migrantes	2001-2010	2010
Países abarcados	> 50	46
Número de proyectos/programas	40	15
Número de beneficiarios (migrantes)	352.328	40.749

Desde el inicio del decenio de 1950, la OIM empezó a aplicar programas de formación para migrantes, tanto antes de la partida, para facilitar la transición y un proceso de adaptación sin problemas, como después de la llegada, en algunos casos. La formación incluye una amplia gama de actividades destinadas principalmente a asegurar la integración sin dificultades de los migrantes —tanto permanentes como temporales— en el país de destino.

Las actividades de formación para migrantes ofrecen a los participantes información importante sobre el país de destino, ayudándoles también a identificar y desarrollar las competencias necesarias para adaptarse a su nuevo entorno. Además de proporcionar información práctica, las actividades de formación se centran en el examen de los cambios de actitudes y de comportamiento necesarios para una buena integración.

Los participantes en los programas de la OIM de formación para migrantes son refugiados, migrantes por razones humanitarias, migrantes por razones de reunificación de la familia, migrantes calificados, migrantes por razones de matrimonio, inmigrantes y trabajadores extranjeros temporales. En condiciones óptimas, los programas de formación contribuyen a reducir los costos relacionados con la integración de los migrantes, de modo que los recién llegados puedan alcanzar rápidamente una situación de autonomía y convertirse en miembros productivos de la sociedad de acogida. De ese modo se reduce su vulnerabilidad y se promueve su eficaz participación en la nueva comunidad.

Durante el periodo 2001-2010, las actividades de formación para migrantes de la OIM beneficiaron directamente a un total de 352.328 migrantes (véase el gráfico 11). Un 86% de los casos, aproximadamente, se relacionaban con reasentamiento. Las actividades de formación para refugiados y migrantes por razones humanitarias se centran, sobre todo, en la orientación previa a la partida, que puede comprender aspectos culturales, enseñanza de idiomas o alfabetización, formación previa a la partida, o una combinación de esas actividades. Se organizan sesiones de información previas al embarque o partida principalmente para las personas que realizan un viaje aéreo por primera vez, entonces se les informa sobre los procedimientos que deben cumplir en el aeropuerto, mientras se encuentran en tránsito, en vuelo y a la llegada al país de destino, con inclusión de las formalidades de aduanas e inmigración. Asimismo, se proporciona información sobre la seguridad durante el vuelo, las normas sobre viaje en compañía de lactantes y niños de corta edad, el cambio de pañales y las prendas de vestir apropiadas. Los encargados de impartir formación también pueden tener que informar a los empleados de las líneas aéreas y al personal de a bordo sobre las necesidades específicas de un determinado grupo de refugiados. Los participantes en las sesiones sobre orientación cultural, que partieron con destino a los Estados Unidos de América representaron el 48% del total de los migrantes a los que se impartió formación; los migrantes de diversas categorías, con inclusión de refugiados, trabajadores calificados y migrantes por razones de familia, inversores y personas que prestan ayuda en los hogares de otras personas, que partieron con destino al Canadá, representaron el 34%. Los participantes en las sesiones de orientación cultural de Australia constituyeron el 11%⁶.

El 14% de los participantes en las actividades de formación eran trabajadores migrantes calificados y no calificados, solicitantes de asilo, migrantes por razones de matrimonio, solicitantes de visado de inmigración y familiares de personas que habían sido víctimas de trata. Esas personas asistieron a cursos previos a la partida, previos al empleo, o de capacitación en nociones elementales de finanzas, o a una sesión de información sobre el país de destino para prepararlas para su reubicación, con fines de trabajo, de estudio o de residencia prolongada. Los migrantes laborales temporales con destino al Canadá procedentes de Colombia, El Salvador, Guatemala y Mauricio representaron alrededor del 10%.

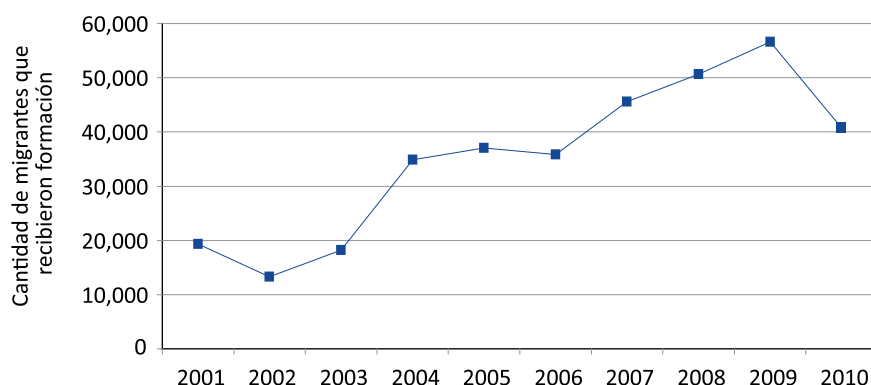
Cabe señalar el constante equilibrio entre sexos en todos los programas (entre el 45 y el 52% del total de participantes son mujeres), con excepción de los programas de migración laboral de gran escala procedentes de América Central, en los que predominan los hombres.

Se han llevado a cabo actividades de formación destinadas a los migrantes en más de 50 países, sobre todo en África (que cuenta con 54 centros de tramitación de casos relacionados con refugiados), Asia (en Filipinas, Malasia, Nepal y Tailandia) y el Oriente Medio/África Septentrional (en Egipto, Jordania y la República Árabe Siria).

A medida que los Estados aumentan los cupos de reasentamiento de refugiados y conceden mayor prioridad a las políticas sobre integración, especialmente en la UE, cabe esperar que las actividades de formación de migrantes de la OIM aumenten en los programas nacionales, tanto en términos de demanda como de su importancia. La pertinencia de la formación de migrantes para las actividades de promoción de la integración demuestra su conveniencia y valor como instrumento básico para mejorar las posibilidades de integración en todo el mundo.

⁶ Actualmente la OIM es titular del contrato global de prestación de servicios de orientación cultural previa a la partida para Australia y el Canadá, entre otros países.

Gráfico 11: Cantidad de migrantes que recibieron formación, 2001-2010



Fuente: OIM, 2011

Evaluaciones de la salud de los migrantes y asistencia sanitaria en materia de viajes

Evaluaciones de la salud de los migrantes y asistencia sanitaria en materia de viajes	2001-2010	2010
Países abarcados	70	57
Número de proyectos/programas	63	28
Total de los gastos	223 millones de dólares EE.UU.	43 millones de dólares EE.UU.
Número de beneficiarios	> 1.5 millones	265.000

La prestación de asistencia sanitaria a los migrantes ha sido una función de la OIM desde su creación en 1951, que se inició con la prestación de servicios de atención médica durante el traslado de los migrantes europeos, tras la segunda guerra mundial. Desde entonces, esas actividades han evolucionado y se han ampliado en respuesta al cambio en las necesidades de los migrantes y los gobiernos, así como de un mayor grado de concienciación internacional con respecto a las dimensiones sanitarias de los modelos y tendencias de la migración.

El Programa de Evaluaciones de la salud de los migrantes y de Asistencia en materia de viajes es uno de los servicios de gestión de la migración más importantes que presta la OIM, en términos de migrantes atendidos, volumen de personal y gastos operacionales.

Desde el punto de vista del beneficio para los migrantes y las comunidades de acogida, las evaluaciones de la salud de los migrantes que se llevan a cabo antes de la partida tienen por objeto impedir la transmisión transfronteriza de enfermedades que plantean un riesgo para la salud pública; asegurar el buen estado de salud de los migrantes para el viaje; e informar y dar a los migrantes la posibilidad de acceder a los servicios de atención de la salud, una vez que llegan a sus países de destino.

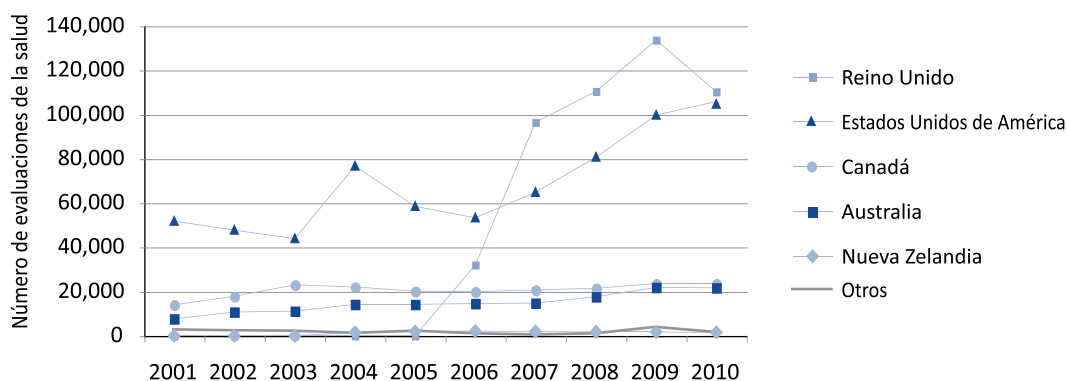
Tras cumplir los requisitos de solicitud de inmigración, la mayoría de los migrantes viaja a su nuevo país de residencia valiéndose de los servicios de transporte organizados por la OIM, principalmente por vía aérea. Durante la evaluación de la salud se determina qué personas necesitan asistencia durante el viaje (acompañantes médicos) de modo que puedan hacer el viaje con seguridad y sin mayores dificultades para ellas mismas y los demás pasajeros.

Los acompañantes médicos de la OIM también se cercioran de la utilización de los sistemas de notificación para la remisión de los migrantes a los servicios de salud y de inmigración adecuados o a sus familiares a su llegada al lugar de destino. Las evaluaciones de la salud que lleva a cabo la OIM se utilizan cada vez más en el sector de la salud pública con carácter preventivo mediante vacunaciones, además de promover la salud de los posibles migrantes y refugiados a través de programas de concienciación, educación en materia de salud y atención médica. En ese sentido, las evaluaciones son un instrumento eficaz para facilitar la integración de los migrantes en las comunidades de acogida.

Durante el último decenio el número de evaluaciones de la salud aumentó considerablemente. Entre 2001 y 2010, el número de evaluaciones de la salud de refugiados e inmigrantes prácticamente se triplicó; en 2010 solamente representó más de un cuarto de millón de beneficiarios en más de 50 países. El número total de evaluaciones de la salud llevadas a cabo por la OIM en los últimos 10 años supera los 1,5 millones.

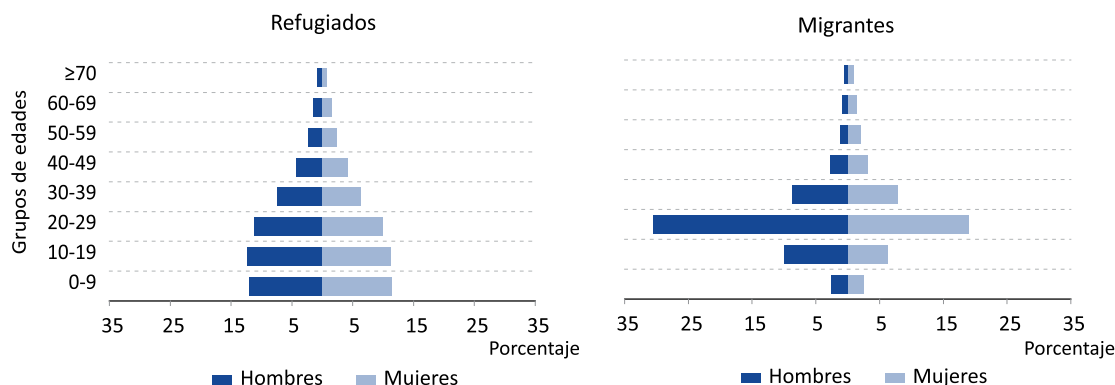
Las evaluaciones de la salud se llevan a cabo principalmente a petición de los principales países de destino, como Australia, el Canadá, los Estados Unidos de América, Nueva Zelandia y el Reino Unido (véase el gráfico 12). El Reino Unido fue el destino más común entre los inmigrantes a quienes se prestó asistencia, a raíz del Programa experimental de la OIM y el Reino Unido de detección de la tuberculosis, iniciado en 2005. Los inmigrantes eran principalmente estudiantes y otros adultos de edades comprendidas entre los 20 y 29 años. Los Estados Unidos de América fueron el destino más común de los refugiados que recibieron asistencia, por el hecho de que al final del decenio la OIM realizaba evaluaciones de la salud de más del 90% del total de los refugiados que partían con destino a los Estados Unidos de América en todo el mundo, bajo los auspicios del Programa de Admisión de Refugiados (USRAP, por sus siglas en inglés) de los Estados Unidos de América.

Gráfico 12: Número de evaluaciones de la salud, por país de destino, 2001-2010



Fuente: OIM, 2011

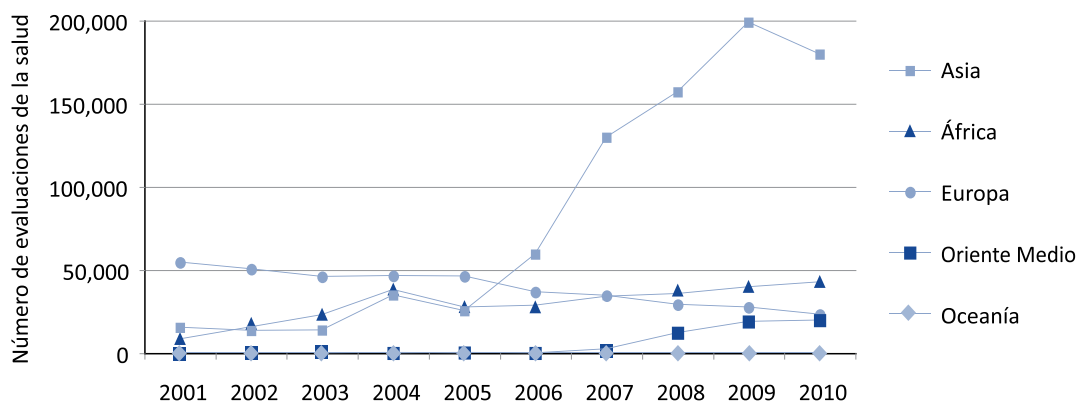
Gráfico 13: Evaluaciones de la salud de refugiados y migrantes, por sexo y edad (en porcentaje), total 2004-2010



Fuente: OIM, 2011

El último decenio ha sido testigo de un cambio en la distribución geográfica de los servicios de evaluación de la salud: durante la primera parte del decenio las evaluaciones de la salud se realizaron sobre todo en el caso de los refugiados e inmigrantes de Europa (principalmente de la Federación de Rusia y Ucrania), mientras que en la última parte del decenio hubo un notable aumento de las evaluaciones de la salud de refugiados e inmigrantes de Asia (principalmente de Bangladesh, Nepal, el Pakistán y Tailandia) (véase el gráfico 14).

Gráfico 14: Número de evaluaciones de la salud, por región de origen, 2001-2010



Fuente: OIM, 2011

Actividades de promoción y asistencia de los migrantes

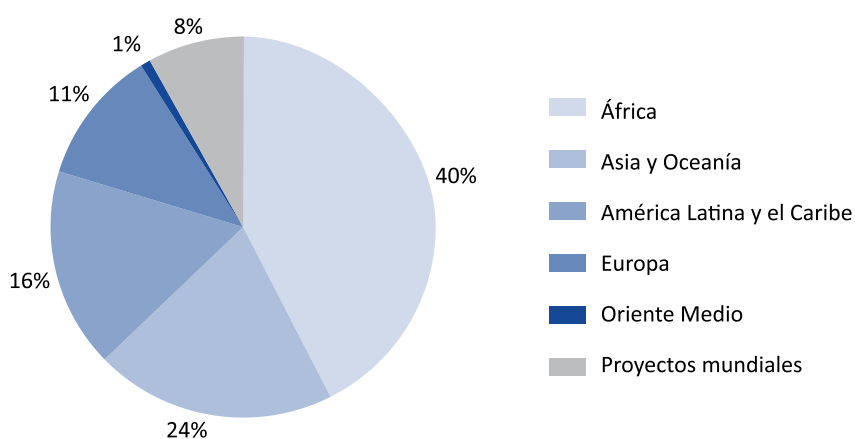
Actividades de promoción y asistencia para la salud de los migrantes	2001–2010	2010
Países abarcados	~ 100	> 80
Número de proyectos y programas	248	131
Total de los gastos	68 millones de dólares EE.UU.	14 millones de dólares EE.UU.

Además del Programa de evacuaciones de la salud de los migrantes y asistencia en materia de viajes, la OIM asegura la prestación de servicios de atención de la salud equitativos y de buena calidad para los migrantes y las poblaciones móviles, incluidos los migrantes en

situación irregular (a saber: personas objeto de trata y migrantes desamparados), y para los trabajadores migrantes y las comunidades de acogida. Con ese fin, se realizan actividades de consolidación de la capacidad de los asociados de los sectores público y privado, relacionados y no relacionados con la salud, así como de los propios migrantes y comunidades de acogida, con lo que se asegura la prestación continuada de servicios de salud y servicios sociales amplios y de buena calidad durante todo el ciclo migratorio. Las cuestiones de salud pública y atención primaria de la salud de las que se ocupa la OIM incluyen: la salud mental, la respuesta psicosocial, la integración cultural, las enfermedades infecciosas de nueva aparición o que han resurgido, las enfermedades no transmisibles, la pandemia de gripe, la tuberculosis, la malaria, la salud sexual y reproductiva y las infecciones de transmisión sexual, con inclusión del VIH.

La OIM ha ampliado el número y ámbito de los programas de esta categoría —en 2004 supervisaba 44 proyectos, y en 2010 tenía a su cargo 131 proyectos en todo el mundo (de los cuales casi el 50% se relacionan con el VIH). Con gastos que ascendieron a aproximadamente 66 millones de dólares EE.UU. en el último decenio (véase el gráfico 16), esta esfera de actividades sanitarias es un sector cada vez más importante de los programas de la OIM en el ámbito de la salud.

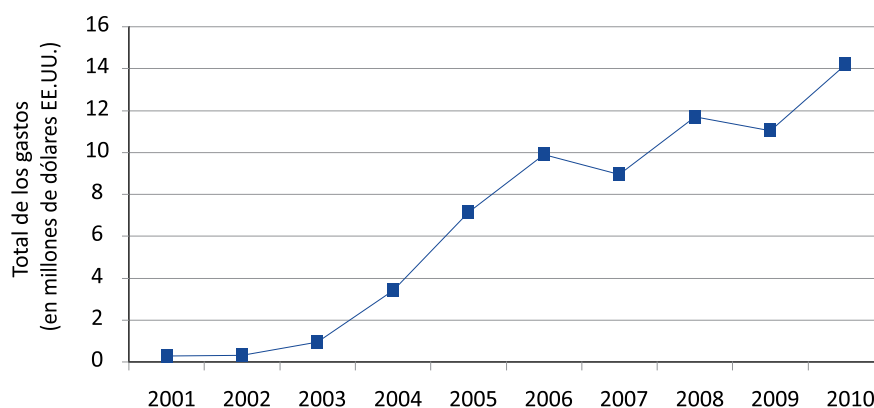
Gráfico 15: Gastos en actividades de promoción y asistencia para la salud de los migrantes, por región (en porcentaje), total 2001-2010



Fuente: OIM, 2011.

Nota: El total de los gastos durante el periodo 2001-2010 fue de 68 millones de dólares EE.UU.

**Gráfico 16: Gastos por concepto de servicios de salud y asistencia sanitaria para los migrantes
(en millones de dólares EE.UU.), 2004-2010**



Fuente: OIM, 2011

Asistencia de migración y salud para poblaciones afectadas por la crisis⁷

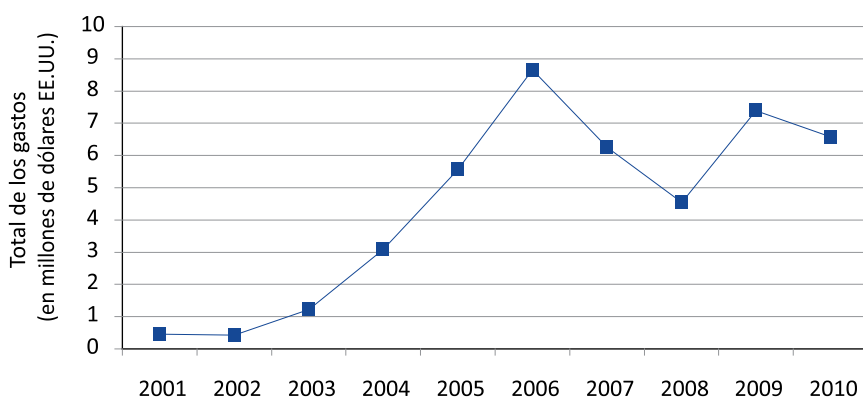
Asistencia de migración y salud para poblaciones afectadas por la crisis	2001–2010	2010
Países abarcados	22	17
Número de proyectos/programas	98	53
Total de los gastos	44 millones de dólares EE.UU.	7 millones de dólares EE.UU.

Las situaciones de emergencia —ocasionadas por desastres naturales o por el hombre (es decir, las que se derivan de enfrentamientos políticos o conflictos)— suelen desencadenar movimientos de población con graves consecuencias para la salud de las poblaciones afectadas. La asistencia sanitaria que presta la OIM a las poblaciones afectadas por situaciones de crisis puede agruparse en las siguientes tres esferas principales: asistencia de emergencia; actividades de recuperación, reconstrucción y rehabilitación tempranas; y servicios de salud mental y apoyo psicosocial. Con un total de los gastos en el último decenio por valor de aproximadamente 44 millones de dólares EE.UU. (véase el gráfico 17), la prestación de asistencia relacionada con la salud de los migrantes en poblaciones afectadas por situaciones de crisis ha sido tradicionalmente la tercera esfera de actividad más importante de la OIM.

La OIM ha proporcionado asistencia relacionada con la salud en diversos contextos de emergencia y consecutivos a emergencias durante los últimos 10 años, en especial en el Afganistán, Haití, Indonesia, Kenya, Kosovo/Resolución 1244, Myanmar, el Pakistán, Sierra Leona, Sri Lanka y el Sudán.

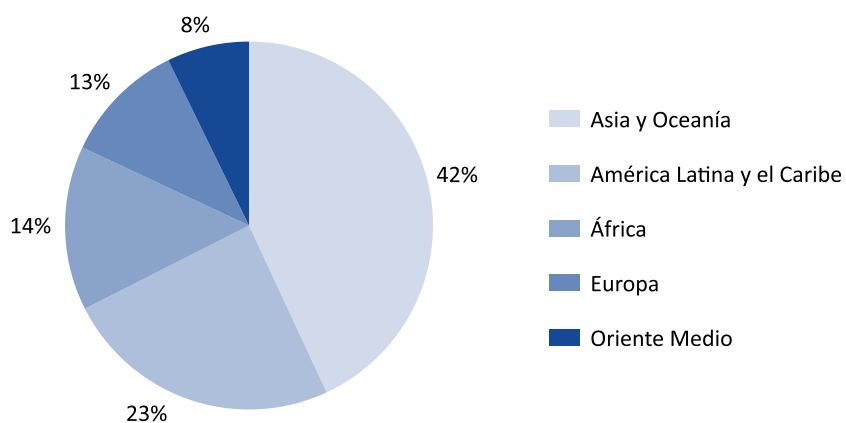
⁷ Esta sección sólo refleja los programas y proyectos administrados por los servicios de la OIM sobre la salud de los migrantes. Sin embargo, dado que las cuestiones relativas a la salud inciden en todas las esferas de la labor de la OIM relativas a las poblaciones afectadas por situaciones de crisis, en otras secciones del presente capítulo se proporciona también información parcial sobre las actividades relacionadas con la salud de los migrantes.

Gráfico 17: Gastos en prestación de asistencia para la salud de los migrantes en poblaciones afectadas por situaciones de crisis (en millones de dólares EE.UU.), 2001-2010



Fuente: OIM, 2011

Gráfico 18: Gastos en prestación de asistencia para la salud de los migrantes en poblaciones afectadas por situaciones de crisis, por región (en porcentaje), total 2001-2010



Fuente: OIM, 2011

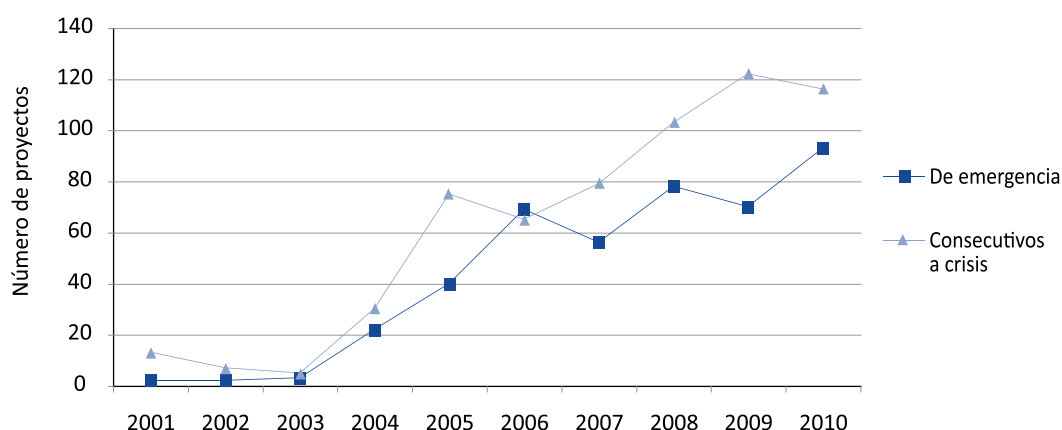
Nota: El total de los gastos durante el periodo 2001-2010 fue de 44 millones de dólares EE.UU.

RESPUESTA A SITUACIONES DE CRISIS HUMANITARIA Y ASISTENCIA CONSECUTIVA A LA CRISIS

Respuesta de emergencia en situaciones de crisis humanitaria y consecutivas a crisis	2001–2010	2010
Países abarcados	> 70	39
Número de proyectos/programas	> 1.120	184
Total de los gastos	1.902 millones de dólares EE.UU.	677 millones de dólares EE.UU.
Número de beneficiarios (desplazados internos, refugiados, migrantes desamparados, ex combatientes, etc.)	> 60 millones	10.4 millones

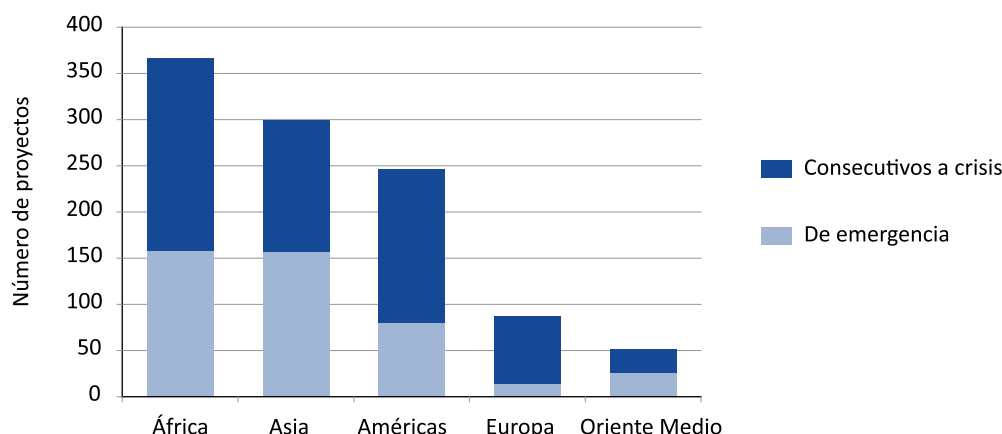
Aunque las operaciones en situaciones de emergencia y consecutivas a crisis han sido parte integrante de las actividades de la OIM desde la creación de la Organización, han evolucionado notablemente desde el inicio del decenio de 1990. Durante los últimos 10 años, en respuesta a un entorno operacional en rápida evolución, caracterizado por un constante aumento del número y la magnitud de los desastres naturales y la intensificación de los conflictos a escalas nacional y regional, las respuestas a situaciones de emergencia y consecutivas a crisis han pasado a ser la esfera de mayor importancia de las operaciones de la OIM, tanto en términos de gastos presupuestarios como de personas que reciben asistencia. Entre 2001 y 2010 la Organización respondió a importantes situaciones de crisis migratorias que se tradujeron en desplazamientos forzados, evacuaciones de gran escala y retornos masivos en más de 64 países (véanse gráficos 19 y 20). La Organización prestó asistencia inmediata a las poblaciones afectadas, ajustando las soluciones a los contextos locales específicos. Se ejecutaron con éxito más de 1.120 proyectos y programas, en favor de más de 60 millones de personas de todo el mundo.

Gráfico 19: Número de proyectos en contextos de emergencia y consecutivos a crisis, 2001-2010



Fuente: OIM, 2011

Gráfico 20: Número de proyectos en contextos de emergencia y consecutivos a crisis, por región, total 2001-2010



Fuente: OIM, 2011

Gracias a su flexibilidad operacional y una red de más de 400 oficinas regionales, la OIM ha llevado a cabo una amplia gama de actividades de mitigación de crisis y recuperación que comprenden intervenciones destinadas a salvar vidas, restablecimiento de los mecanismos para hacer frente a las circunstancias, estabilización de la comunidad, así como gobernanza y consolidación institucional. Los principales beneficiarios de esas actividades son los desplazados internos, los refugiados, los migrantes desamparados, las víctimas de graves violaciones de los derechos humanos, los excombatientes y otras personas vulnerables obligadas a trasladarse a consecuencia de un conflicto o un desastre natural.

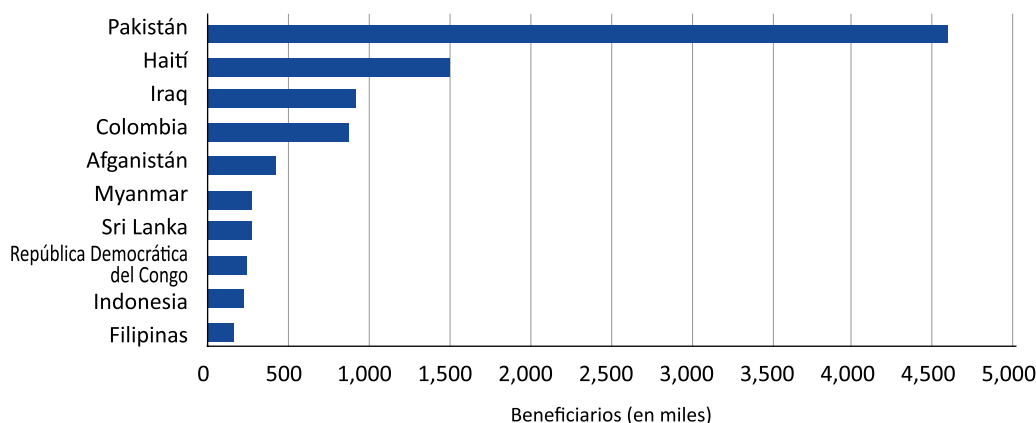
Las respuestas de emergencia en situaciones de crisis humanitaria se centran en la construcción de albergues provisionales, la distribución de artículos no alimentarios, la gestión de campamentos, la elaboración de perfiles y actividades de registro o inscripción, el apoyo logístico, el transporte, la protección, la concienciación, la asistencia médica y la ayuda psicosocial. En 2005 la OIM se adhirió al proceso de reforma humanitaria por el que se estableció el enfoque de gestión por grupos⁸ y se le encomendó la dirección a escala mundial del grupo temático sobre gestión y coordinación de campamentos en desastres naturales. En estrecha cooperación con el sistema de las Naciones Unidas, por conducto del Comité Permanente entre Organismos, y mediante su participación en el procedimiento de llamamientos consolidados de las Naciones Unidas, la OIM se cerciora de que sus actividades y programas estén bien coordinados y armonizados en función de las normas internacionalmente convenidas y que contribuyan a los esfuerzos de la comunidad internacional. En 2010, la OIM dirigió los grupos temáticos sobre gestión y coordinación de campamentos, cuestiones de albergues de emergencia, recuperación temprana, salud y protección en 15 países.

Durante los últimos 10 años, más de 1.902 millones de dólares EE.UU. han sido utilizados en operaciones en situaciones de emergencia. Entre las intervenciones destacadas cabe señalar las evacuaciones de emergencia en el Iraq (en 2003), las operaciones de socorro en el Océano Índico después del tsunami (2004) y las llevadas a cabo en el Pakistán tras el terremoto (2005) (véase el gráfico 21). En fecha más reciente, el catastrófico terremoto que devastó Puerto Príncipe, la capital de Haití, y las regiones circundantes, ocasionó el desplazamiento de

⁸ Para mayor información consúltese: <http://ochaonline.un.org/roap/WhatWeDo/HumanitarianReform/tabid/4487/Default.aspx>

millones de haitianos. La OIM asumió la responsabilidad de la dirección del grupo temático sobre gestión y coordinación de campamentos y ejecutó 30 proyectos de emergencia, con inclusión de distribución de artículos no alimenticios, construcción de albergues provisionales y una labor de ubicación y registro de las poblaciones desplazadas. La Organización también prestó apoyo logístico para el socorro de emergencia a través de sus asociados humanitarios, en beneficio directo de más de 1,5 millones de personas, a un costo total de 96 millones de dólares EE.UU. En agosto de 2010, las inundaciones sin precedentes que se produjeron en el Pakistán afectaron a unos 20 millones de personas, lo que hizo necesaria una respuesta internacional de gran escala, en la que la OIM tuvo una destacada función. La Organización dirigió el grupo temático sobre albergues de emergencia, ejecutando 18 importantes proyectos de emergencia en cuyo marco se proporcionaron albergues, se distribuyeron artículos no alimenticios y se prestaron servicios logísticos y de comunicación en gran escala a más de 4,6 millones de personas, con un presupuesto de 32 millones de dólares EE.UU.

Gráfico 21: Número de beneficiarios de los 10 principales proyectos de emergencia y consecutivos a crisis (en miles), 2001-2010



Fuente: OIM, 2011

Las operaciones consecutivas a la crisis que lleva a cabo la OIM se centran en la prestación de asistencia técnica a los gobiernos y el apoyo a las comunidades afectadas durante las etapas de recuperación y transición. Las esferas de intervención incluyen el retorno y la reintegración de los desplazados internos, los refugiados y los sectores vulnerables de la población, la reintegración de excombatientes y militares dados de baja, el restablecimiento de los medios de subsistencia, la estabilización de la comunidad mediante la reconstrucción y rehabilitación de la infraestructura social, y la reducción del riesgo de desastres. Durante los últimos 10 años, la OIM ha realizado operaciones consecutivas a crisis en más de 70 países, seguidas de intervenciones humanitarias y, en algunos casos, precediéndolas, para asegurar así una presencia estratégica en regiones inestables y propensas a los desastres. Cabe señalar que las operaciones incluyen las actividades de estabilización posteriores a los conflictos en Colombia, Kosovo/Resolución 1244 y Sri Lanka, donde cientos de miles de excombatientes fueron reintegrados a la vida civil; la repatriación voluntaria y la reintegración de refugiados en el Afganistán, Angola y el Iraq; la reducción de la violencia en la comunidad y la rehabilitación ambiental en Haití; y la estabilización de la comunidad mediante la construcción de infraestructura social básica en el Afganistán, la República Democrática del Congo y el Iraq, donde miles de personas en situación vulnerable tuvieron la oportunidad de recibir ofertas de trabajo remunerado para mejorar sus medios de subsistencia, y millones de personas de esas comunidades se beneficiaron de una

mejor infraestructura pública. Esos tipos de programas, aplicados a mediano y largo plazo, no sólo benefician a los receptores directos de las subvenciones y las actividades de los proyectos sino también a las comunidades en general, en los planos local y nacional.

En estrecha cooperación con las Naciones Unidas y sus organismos especializados, las organizaciones regionales (como la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)), la Unión Africana, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y otros asociados internacionales y locales, la OIM presta asistencia técnica en ámbitos como la consolidación de la paz, la justicia y la gobernanza como elementos cruciales de la transición del conflicto a la paz y la estabilidad. En el marco de esas actividades se reconoce el prestigio de la OIM como organización poseedora de experiencia y conocimientos especializados en programas de indemnización y apoyo en procesos electorales.

La OIM presta asesoramiento jurídico y técnico, así como servicios de ejecución en esferas como la resolución de conflictos sobre propiedades y el resarcimiento en gran escala de las víctimas de desplazamientos, conflictos, desastres naturales y violaciones graves de los derechos humanos. Esos servicios están destinados a los gobiernos nacionales y de transición y a los actores internacionales del ámbito de la consolidación de la paz después de un conflicto, la reconciliación y recuperación, o las actividades de reconstrucción y rehabilitación posteriores a desastres naturales. En los años de 2000 a 2010, la OIM actuó como organización asociada en la ejecución de los siguientes programas: Programa alemán de indemnización por trabajos forzados y por pérdida de bienes, que recibieron más de 400.000 solicitudes de indemnización de 90 países en 27 idiomas; Programa de recuperación de activos de las víctimas del holocausto, que recibió más de 50.000 solicitudes de indemnización; y programas de resarcimiento colectivo, principalmente para los sinti y romaníes sobrevivientes de las persecuciones nazi, con más de 90 proyectos de asistencia en 17 países para unos 100.000 beneficiarios.

Las instituciones democráticas y el respeto de los derechos humanos tienen un efecto estabilizador en las comunidades y contribuyen a prevenir los desplazamientos forzados. La OIM ha prestado asistencia en procesos electorales en países en transición política o en situaciones consecutivos a crisis, permitiendo el acceso a la votación de los miembros de la diáspora y prestando apoyo a las misiones de la Unión Europea de observación de procesos electorales en países terceros. Entre 2001 y 2010, la OIM participó en 47 Misiones de Observación de procesos electorales como asociado de ejecución de la UE, prestando servicios administrativos, técnicos y logísticos. La OIM también ha ejecutado algunos de los más importantes programas de votación externa hasta la fecha, prestando asistencia a cientos de miles de nacionales con credenciales debidamente verificadas para que ejercieran su derecho al voto y participaran en los procesos políticos de sus países de origen en el Afganistán, el Iraq, Kosovo/Resolución 1244 y el Sudán Meridional (véase el cuadro 1).

Cuadro 1: Principales programas de votación externa, 2001-2010

Elecciones	Año	Registro	Votación	Número de países
Elecciones para la Asamblea de Kosovo/Resolución 1244	2001	145.142	80.653	2
Elecciones presidenciales en el Afganistán	2004	1.584.752	846.776	2
Elecciones para la Asamblea Nacional de Transición del Iraq	2005	279.785	265.148	14
Referendo sobre la Independencia del Sudán Meridional	2010-2011	60.219	58.203	8

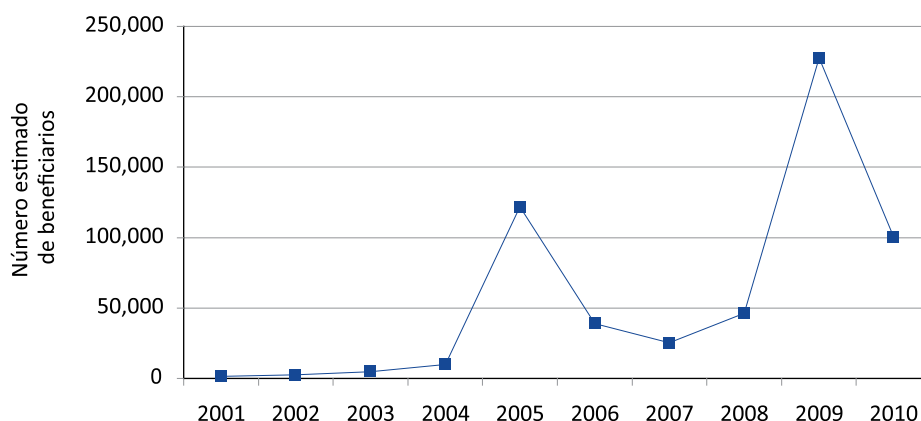
Fuente: OIM, 2011

CREACIÓN DE CAPACIDAD⁹

Para ayudar eficazmente a los Estados y otros beneficiarios externos¹⁰ en la gestión de la movilidad humana, la OIM realiza una amplia gama de actividades de creación de capacidad. Por creación de capacidad se entiende “El proceso de fortalecimiento de los conocimientos, habilidades, aptitudes, recursos, estructuras y procedimientos que necesitan los Estados y las instituciones para alcanzar sus objetivos con eficacia y de manera sostenible, y para adaptarse al cambio.”¹¹ Las actividades de creación de capacidad de la OIM se relacionan con la prestación de diversas formas de asistencia que contribuyen a la formulación de programas y políticas de gestión de la migración de carácter amplio que también promueven eficazmente políticas y objetivos nacionales más generales.

De conformidad con los datos notificados, más de medio millón de personas (579.000), con inclusión de funcionarios públicos, representantes de organizaciones internacionales, de las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil, participaron en programas de creación de capacidad ofrecidos por la OIM durante el periodo 2001-2010 (véase el gráfico 22).

Gráfico 22: Número estimado de beneficiarios de las actividades de creación de capacidad, 2001-2010



Fuente: OIM, 2011

Nota: Las cifras máximas registradas en 2005 y 2009 se relacionan con actividades en gran escala de creación de capacidad en Indonesia, tras el terremoto de 2004 y el tsunami de 2008.

Fortalecimiento de las capacidades en materia de salud de los migrantes

En relación con la salud de los migrantes, las actividades de creación de capacidad incluyen el fortalecimiento de las capacidades de los migrantes para ejercer su derecho a la salud o el fomento de la capacidad de las asociaciones de migrantes, las organizaciones no gubernamentales, las instituciones académicas, los encargados de la prestación de servicios

⁹ Las estadísticas que se presentan en esta sección se basan en información dada a conocer por más de 100 misiones durante el periodo 2001-2010 y tienen por objeto ofrecer una indicación del volumen y el ámbito de las actividades de creación de capacidad de la OIM. En consecuencia, las cifras que aquí se presentan no reflejan necesariamente todas las actividades de creación de capacidad llevadas a cabo por la OIM desde 2001, que probablemente son mucho más elevadas.

¹⁰ Aunque los beneficiarios de las actividades que se presentan en esta sección son principalmente funcionarios públicos, representantes de organizaciones internacionales e instituciones de la sociedad civil, algunos servicios también se han prestado directamente a los migrantes. Asimismo, algunos de los servicios que se describen en la sección anterior (prestación de asistencia para la migración) también pueden considerarse como actividades de creación de capacidad.

¹¹ *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2010 – El Futuro de la Migración: Creación de Capacidades para el Cambio*, OIM, Ginebra, 2010, página 7.

de atención de la salud y los departamentos gubernamentales para facilitar el acceso de los migrantes a los servicios de atención de la salud.

Se estima que entre 2001 y 2010 alrededor de 34.000 personas participaron en programas de formación en el ámbito de la salud de los migrantes.

Gestión de la inmigración y los movimientos en fronteras

El objetivo de las actividades de creación de capacidad de la OIM en el ámbito de la inmigración y la gestión de fronteras es dotar a los gobiernos de las políticas adecuadas, la legislación, las estructuras administrativas, los sistemas operacionales y los recursos humanos necesarios para responder a los retos de la gestión de la migración. Los cursos y programas de formación están destinados no solamente a los funcionarios públicos que trabajan en la esfera de la inmigración y gestión en fronteras, sino también a los representantes de las organizaciones internacionales, la sociedad civil y los medios de comunicación. Los programas se centran en las necesidades técnicas y prácticas de los expertos en el ámbito de la migración. Los programas básicos de formación incluyen los Elementos fundamentales de la gestión de la migración, *the Essentials of Migration Practice*, *the Passport Examination Procedure Manual*, así como una amplia gama de cursos más especializados. Una red de especialistas y coordinadores en todo el mundo (ubicados en la República Unida de Tanzania para África, en Austria para Europa, en Tailandia para Asia, en Costa Rica para las Américas, y en Suiza para fines de supervisión a escala mundial) permite a la OIM ofrecer asistencia y atender solicitudes de asistencia conexa de manera oportuna.

Por otro lado, el Centro de Fortalecimiento Institucional para África, de la OIM, con sede en la República Unida de Tanzania, proporciona a los Estados africanos los conocimientos técnicos necesarios para identificar y abordar retos migratorios de gran importancia en esferas tales como la migración y la gestión en fronteras, la política migratoria, la reforma legislativa y la reforma administrativa. También ofrece asistencia a los Estados africanos en el análisis y la asignación de prioridades en relación con sus necesidades de formación. El Centro de Fortalecimiento Institucional para África está demostrando ser un modelo de enorme utilidad, habiendo impartido formación a más de 1.000 personas en 2010 sobre falsificación de documentos de viaje, gestión en fronteras y sistemas de información conexos, puestos fronterizos de parada única, datos y estadísticas, gestión de identidades y técnicas para realizar entrevistas e investigaciones.

A escala mundial, se estima que unas 298.000 personas participaron en programas de formación sobre inmigración y gestión en fronteras entre 2001 y 2010.

Mejora de los programas de retorno voluntario asistido y reintegración

Las iniciativas de creación de capacidad de la OIM en la esfera del retorno voluntario asistido y la reintegración se basan en gran medida en el concepto de “gestión conjunta” —es decir, la mejora de la cooperación y la promoción de asociaciones entre los países de origen, de tránsito y de destino, en particular mediante consultas e intercambio de información. Como ejemplo cabe citar las iniciativas de grupos temáticos, que reúnen a los países de origen, de tránsito y de destino para tratar de encontrar soluciones comunes y prácticas para problemas de migración irregular y de retorno.

Se estima que desde 2001 unas 3.500 personas han participado en alguna actividad de creación de capacidad relativa a cuestiones de retorno y reintegración.

Actividades de lucha contra la trata de personas

El enfoque que aplica la OIM a la gestión de la migración tiene por objeto abordar la trata de personas como parte de una labor más amplia y general destinada a prestar asistencia a los migrantes vulnerables. En el último decenio la OIM ha impartido cursos periódicos sobre normas internacionales y mejores prácticas en la identificación y protección de las personas objeto de trata, además de recopilación y gestión de datos. También reforzó los sistemas legislativos nacionales y los marcos normativos de lucha contra la trata de personas, los planes de acción nacionales y los sistemas de remisión para promover una eficaz y eficiente cooperación entre las partes interesadas, además de fortalecer los componentes de vigilancia y evaluación con el fin de facilitar la aplicación de las prácticas óptimas.

Entre 2001 y 2010, aproximadamente 97.000 personas participaron en actividades de formación en la esfera de la lucha contra la trata de personas.

Creación de capacidad en situaciones de emergencia y posteriores a conflictos

En este ámbito, la OIM centra su atención en la creación y consolidación de las capacidades nacionales para abordar los retos que plantean las crisis migratorias inducidas por los desastres naturales y los conflictos. Los componentes de creación de capacidad están presentes en la mayoría de los proyectos que se ejecutan en entornos de emergencia y transición, y revisten fundamental importancia para asegurar la identificación del país con los proyectos y la sostenibilidad a largo plazo de las intervenciones.

Un importante objetivo en ese contexto es el fortalecimiento de la función y la capacidad de las autoridades nacionales (incluidos funcionarios públicos, administraciones locales, organismos de protección civil, funcionarios de la policía y de los servicios de seguridad) y las organizaciones no gubernamentales en una serie de esferas técnicas especializadas. Esa labor se facilita a través de la transmisión de conocimientos y aptitudes basados en la experiencia, las mejores prácticas y las lecciones aprendidas para mejorar las condiciones de vida de los migrantes forzados y los desplazados, y a favor de las sociedades afectadas. Algunas de las principales cuestiones abordadas son la coordinación y gestión de campamentos, la gestión de desplazamientos forzados, la desmovilización y reintegración de excombatientes, la reintegración socioeconómica de las personas que retornan, el restablecimiento de los medios de subsistencia de los desplazados internos y las comunidades vulnerables, la restitución de tierras y la indemnización de las víctimas, el registro de votantes en procesos electorales fuera del país, y la gestión de la información.

Se estima que desde 2001, más de 85.500 personas se han beneficiado de las actividades de creación de capacidad en situaciones de emergencia y posteriores a conflictos, habiéndose realizado la mayoría de los programas de formación en Haití e Indonesia —dos países recientemente devastados por desastres naturales.

La gestión de la migración laboral

Los programas de creación de capacidad en la esfera de la formulación de políticas y la gestión de la migración laboral se destinan a los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil y los propios migrantes. El objetivo general consiste en promover la migración en condiciones humanas y ordenadas, en tanto que los proyectos específicos abarcan el desarrollo de marcos legislativos, la formulación de políticas y la gestión de programas.

Desde 2001, más de 35.500 participantes han asistido a cursos de formación sobre gestión de la migración laboral.

Programas de formación en materia de derecho internacional sobre la migración

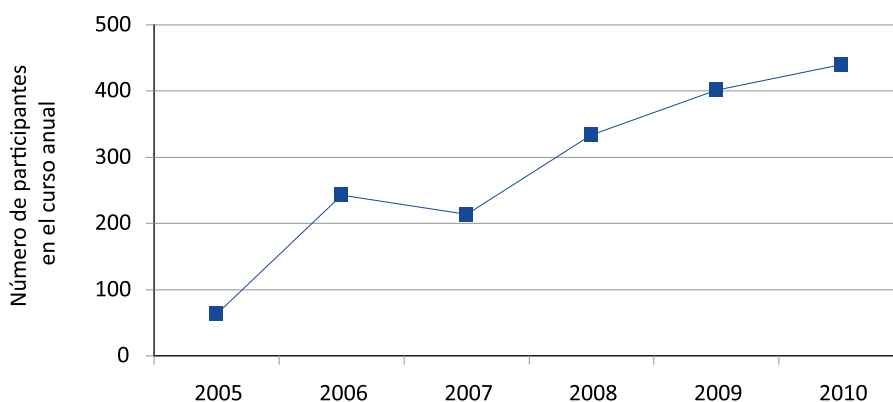
La OIM también desempeña una activa función de ayuda a los gobiernos y otras partes interesadas en lo que respecta a mejorar la legislación y los procedimientos en el ámbito de la migración, lo que fortalece la capacidad para una gestión más eficaz de la migración, de conformidad con las normas del derecho internacional de la migración.

En particular, la OIM lleva a cabo una labor de consolidación de las capacidades existentes mediante la prestación de asesoramiento a los gobiernos sobre la formulación y aplicación de legislación y reformas jurídicas en el ámbito de la migración, basadas en las normas del derecho internacional de la migración; y la promoción de una mejor comprensión de las cuestiones del derecho internacional sobre migración, principalmente a través de una serie de cursos y programas de formación específicos.

Los cursos y programas de formación se destinan a funcionarios gubernamentales, académicos (por ejemplo, catedráticos universitarios y posgraduados), así como representantes de las organizaciones internacionales, la sociedad civil y los medios de comunicación, que se ocupan de la migración. Esos cursos y programas abordan el marco jurídico internacional de la migración, prestando especial atención a los derechos y las responsabilidades de los Estados y de los migrantes. Los programas de formación básicos incluyen el Curso Anual de Derecho Internacional sobre Migración, que se imparte en el Instituto Internacional de Derecho Humanitario en San Remo (Italia), destinado a funcionarios públicos y miembros de la sociedad civil, y la formación de diplomáticos en las Naciones Unidas en Nueva York, en el marco de los Seminarios sobre migración y desarrollo organizados por el UNITAR, la OIM y el UNFPA.

Desde que la OIM empezó a ofrecer ese servicio de creación de capacidad en 2004, se han organizado diversos cursos, programas de formación, seminarios, conferencias y debates de mesa redonda en distintos países. En total, aproximadamente 2.000 funcionarios que trabajan en el ámbito de la migración se han beneficiado de esas actividades desde 2004, y alrededor de 440 tan sólo en 2010 (véase el gráfico 23).

Gráfico 23: Número de beneficiarios de programas de formación y cursos de derecho internacional sobre migración, 2004-2010



Fuente: OIM, 2011

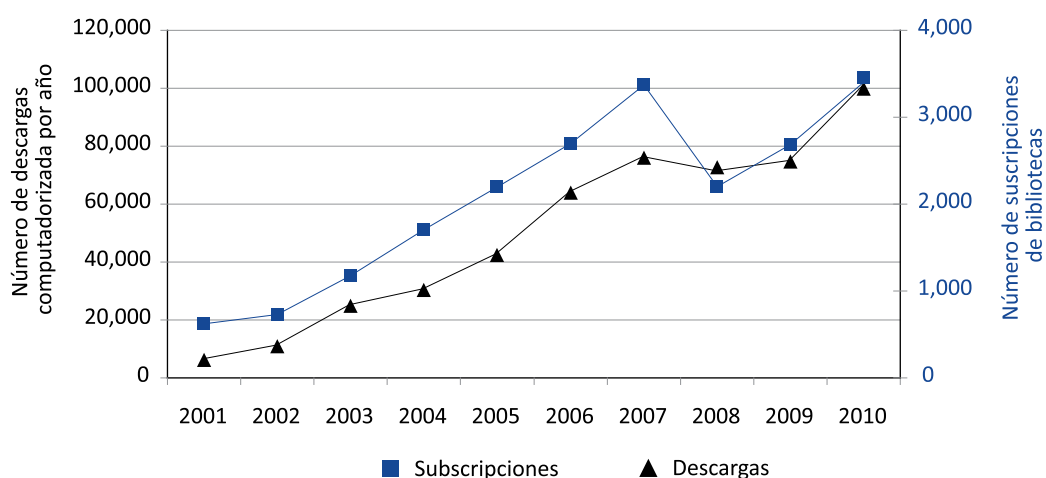
PUBLICACIONES DE LA OIM

La OIM ha tenido siempre gran interés en la investigación. En los últimos años se ha registrado un gran aumento del número de importantes estudios de investigación que se publican anualmente. En 2010, se publicaron alrededor de 50 nuevos trabajos, relacionados particularmente con la migración y el medio ambiente, y la elaboración de perfiles migratorios por países. En general, se estima que las publicaciones de la OIM en todo el mundo en los últimos 10 años suman más de 600.

Existen diversas publicaciones periódicas, como el Informe sobre las Migraciones en el Mundo (2000, 2003, 2005, 2008, 2010 y 2011), la serie del *Diálogo Internacional sobre la Migración* (16 publicaciones desde 2001); la *Serie de Estudios sobre Migración* (41 ediciones desde 2001), la *Serie de Derecho Internacional sobre Migración* (24 números desde 2004); los *Perfiles Migratorios* (más de 35 informes sobre países), y la revista *Migraciones* (32 números desde 2001).


El *International Migration Journal* de la OIM se publicó por primera vez en 2001, y consta de 6 ediciones anuales (la revista es editada por el *Institute for the Study of International Migration* de la Universidad de Georgetown, y su distribución está a cargo de la Wiley). El total de las suscripciones de bibliotecas aumentó de 621 en 2001 a 3.400 en 2010, y el número de descargas anuales de artículos pasó de 6.218 en 2001 a más de 100.000 en 2010 (véase el gráfico 24).

Gráfico 24: International Migration Journal – total de suscripciones de bibliotecas y descargas anuales de artículos, 2001-2010



Fuente: OIM, 2011

La OIM también ha publicado manuales e instrumentos de formación como *el Manual de la OIM de Asistencia Directa a las Víctimas de la Trata*, en 2007, e *Introduction to Basic Counselling and Communication Skills: OIM Training Manual for Migrant Community Leaders and Community Workers*, y *Caring for trafficked persons* —ambos en 2009. Además, la OIM publica hojas informativas sobre una serie de programas, así como notas sobre políticas



relativas a diferentes temas, a saber: La Migración el Cambio Climático y el Medio Ambiente, La Migración y los Objetivos de Desarrollo del Milenio y Las Repercusiones de la Crisis Financiera en los Migrantes y la Migración.

En 2009 la OIM abrió su librería en línea (<http://publications.OIM.int/bookstore>) que ofrece acceso mundial a todas las publicaciones de la OIM. Más de 7.000 personas e instituciones de todo el mundo reciben mensajes de correo electrónico por los que se les informa sobre las nuevas publicaciones. En 2009 hubo más de 1.350 usuarios y 1.650 pedidos de compra de libros, y ambas cifras aumentaron a casi 2.000 a fines de 2010.

Recuadro I: Cifras destacadas* en los 60 años de existencia de la OIM

- 1951 Por iniciativa de Bélgica y los Estados Unidos de América se convocó una Conferencia Internacional sobre Migración en Bruselas, en la que se estableció el Comité Intergubernamental Provisional para los Movimientos de Migrantes desde Europa (CIPMME). Al año siguiente ese Comité pasó a denominarse Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (CIME).
- Decenio de 1950 El CIME organizó los trámites para la emigración de más de 406.000 refugiados, desplazados y migrantes por razones económicas de Europa a otros países.
- 1956-57 El CIME asumió la responsabilidad del reasentamiento de unos 180.000 refugiados húngaros que habían huido a Austria y Yugoslavia.
- 1960 **Un millón de migrantes había recibido asistencia directa del CIME.**
- 1964 El CIME inició los Programas de Migración para el Desarrollo destinados a la contratación y empleo de migrantes altamente calificados en países en desarrollo de América Latina.
- 1968 El CIME organizó el reasentamiento de unos 40.000 refugiados checos.
- 1971 El CIME empezó a prestar asistencia para el reasentamiento de refugiados judíos de la Unión Soviética. El CIME prestó asistencia al ACNUR para el reasentamiento de 130.000 refugiados de Bangladesh y Nepal en el Pakistán.
- 1972 El CIME prestó asistencia para la evacuación y el reasentamiento de asiáticos de Uganda.
- 1973 A través de un programa especial de reasentamiento se prestó asistencia a más de 31.000 chilenos para su reasentamiento en 50 países.
- En 1973, 2 millones de migrantes habían recibido asistencia directa del CIME.**
- 1974 El CIME se convirtió en un foro de debates internacionales e intercambio de experiencias entre los gobiernos y otras organizaciones sobre cuestiones migratorias. El CIME inició el Programa de Retorno de Talentos para latinoamericanos residentes en el extranjero.
- 1975 El CIME inició un programa de reasentamiento para refugiados y desplazados indochinos.

* Las cifras que se indican en el recuadro se refieren únicamente a los traslados de personas, sin incluir a los beneficiarios de otras formas de asistencia para la migración que presta la OIM, que se describen en este capítulo.

1980 El Consejo del CIME cambió el nombre de la Organización, que pasó a denominarse Comité Intergubernamental para las Migraciones (CIM), en reconocimiento de su función cada vez más importante a escala mundial.

En 1980, 3 millones de migrantes habían recibido asistencia directa del CIME

1983 El CIM hizo extensivo el Programa de migración para el desarrollo a los nacionales calificados de países africanos

1985 Los Programas de migración para el desarrollo se hicieron extensivos a la región de Asia.

En 1985, 4 millones de migrantes habían recibido asistencia directa del CIME.

1986 Un millón de refugiados indochinos habían recibido asistencia desde 1975.

1989 El CIM pasó a ser la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), tras la enmienda y ratificación de la Constitución de 1953.

1990 La OIM organizó la repatriación de los migrantes que habían quedado desamparados en el Oriente Medio tras la invasión de Kuwait por el Iraq. Entre septiembre de 1990 y enero de 1991, la OIM organizó el retorno de 165.000 personas a Egipto y otros países de Asia.

En 1990, 5 millones de migrantes habían recibido asistencia directa de la OIM.

1991 La OIM prestó asistencia para el retorno de unos 800.000 kurdos iraquíes desplazados.

En 1991, 6 millones de migrantes habían recibido asistencia directa de la OIM.

1992 La OIM prestó apoyo logístico y asistencia médica a poblaciones desplazadas de la ex Yugoslavia.

La OIM inició el Programa de Emergencia para Yugoslavia, destinado a la evacuación y reunificación familiar de los desplazados de la ex Yugoslavia. Durante los siguientes ocho años, el Programa prestó asistencia a más de 130.000 personas.

La OIM empezó a prestar asistencia técnica sobre cuestiones migratorias a los Estados Miembros de la Comunidad de Estados Independientes (CEI).

1993 Tras la firma del acuerdo de paz de Mozambique, la OIM organizó el retorno de alrededor de 500.000 desplazados internos (incluidos soldados dados de baja y grupos vulnerables) y refugiados.

En 1993, 7 millones de migrantes habían recibido asistencia directa de la OIM.

1994 La OIM prestó asistencia para el retorno de 1,2 millones de rwandeses, de países vecinos y la reubicación de alrededor de 250.000 refugiados en el antiguo Zaire.

En 1994, 8 millones de migrantes habían recibido asistencia directa de la OIM.

1995 Tras declararse la guerra en Chechenia, la OIM evacuó a casi 50.000 personas vulnerables trasladándolas a lugares seguros en Ingushetia y Dagestán.

En 1995, 9 millones de migrantes habían recibido asistencia directa de la OIM.

1996 La OIM organizó la evacuación de las poblaciones kurdas del Iraq septentrional. En poco más de tres meses, 6.000 personas fueron reubicadas en los Estados Unidos de América.

La OIM prestó asistencia para el retorno a sus hogares a más de 190.000 refugiados bosnios en Europa.

1997 **En 1997, 10 millones de migrantes habían recibido asistencia directa de la OIM.**

1998 La OIM proporcionó albergues para los hondureños que habían quedado sin hogar a consecuencia del huracán Mitch.

1999 La OIM organizó el Programa de Evacuación Humanitaria, trasladando por vía aérea a unos 80.000 refugiados kosovares que se encontraban en la ex República Yugoslava de Macedonia a más de 30 países de acogida. En el segundo semestre de 1999 la OIM empezó a ocuparse del retorno de los kosovares a sus hogares.

2000 La OIM prestó asistencia a unos 180.000 kosovares que retornaron a sus hogares, y organizó también el retorno por tierra, mar y aire de alrededor de 170.000 refugiados de Timor Oriental. Además, la OIM prestó asistencia para la repatriación del Irán de unos 160.000 refugiados afganos.

La OIM inició un programa de identificación e indemnización para los trabajadores que habían estado sometidos a regímenes de esclavitud o trabajos forzados bajo el dominio nazi en Alemania.

En 2000, 11 millones de migrantes habían recibido asistencia directa de la OIM.

2001 La OIM organizó el retorno por mar de Guinea a Sierra Leona de aproximadamente 37.000 refugiados.

También prestó asistencia en la construcción de albergues para las víctimas del terremoto en Gujarat (India).

En 2001, 12 millones de migrantes habían recibido asistencia directa de la OIM.

2002 La OIM organizó el retorno de alrededor de 45.000 desplazados internos a Sierra Leona.

La OIM también prestó asistencia para la repatriación del Irán y Tayikistán de 71.000 refugiados afganos, y organizó el retorno de unos 370.000 desplazados internos al Afganistán.

2003 La OIM organizó la evacuación y el retorno de alrededor de 5.000 nacionales de países terceros en el Iraq.

2004 En el contexto del programa de desarme, desmovilización y reintegración, la OIM organizó el retorno de unos 74.000 excombatientes a su lugar de origen en Liberia.

2005 La OIM completó un importante programa de votación fuera del país para el Iraq en 14 países.

La OIM prestó asistencia tras el tsunami que afectó la región de Asia Sudoriental en diciembre de 2004.

La OIM proporcionó albergues tras el terremoto que se produjo en el Pakistán en el otoño de 2005.

2006 La OIM organizó la evacuación y el retorno de alrededor de 13.500 nacionales de países terceros que se encontraban en el Líbano y prestó asistencia para la repatriación desde Zambia de aproximadamente 58.000 refugiados de Angola.

2007 La OIM prestó asistencia para el retorno y la reubicación de unos 120.000 desplazados internos del Sudán.

En 2007, 13 millones de migrantes habían recibido asistencia directa de la OIM.

2009 La OIM prestó asistencia a unos 44.000 refugiados para su repatriación de Zambia a la República Democrática del Congo.

2010 Tras el terremoto del 12 de enero de 2010 en Haití, la OIM prestó asistencia a 1,3 millones de personas desplazadas que vivían en campamentos provisionales en Puerto Príncipe y otras provincias afectadas.

La OIM proporcionó asistencia a modo de albergues a 830.000 familias desplazadas por las inundaciones en el Pakistán, que permitió cubrir un 48% de las necesidades estimadas.

La OIM organizó el retorno de alrededor de 236.000 desplazados internos en Sri Lanka.

En el último decenio, la OIM prestó asistencia a 810.000 refugiados para su reasentamiento en países terceros; ayudó a 180.000 personas, a través de su programa de tramitación e integración de migrantes; y prestó asistencia a más de 380.000 migrantes en el marco del programa de retorno voluntario asistido y reintegración.

La OIM prestó asistencia a las autoridades provinciales del Sudán Meridional para organizar la votación fuera del país en ocho países con ocasión del referendo sobre el Sudán Meridional que se celebró a comienzos de enero de 2011.

En 2010, 14 millones de migrantes habían recibido asistencia directa de la OIM.

Recuadro 2: Fuentes de datos

Desde enero de 2010, el sistema MiMOSA (sistema de aplicación informática para la gestión de migrantes) es el instrumento institucional que utiliza la OIM en todas las Oficinas exteriores para la tramitación de los datos sobre traslado de personas de que se ocupa la División de Reasentamiento y Gestión de Traslados (RMM). El sistema MiMOSA sustituye a la anterior base de datos, conocida con el nombre de Mosaic, que contenía estadísticas sobre los traslados llevados a cabo por la OIM desde enero de 1992. El sistema MiMOSA está instalado actualmente en más de 90 Oficinas de la OIM en todo el mundo, lo que permite que el personal de las distintas Oficinas exteriores intercambie datos sobre diferentes actividades, como las evaluaciones de la salud de los migrantes, los traslados, los retornos voluntarios asistidos y la lucha contra la trata de personas. Los datos se consolidan en un repositorio central de modo que los usuarios puedan consultar los informes a través de una aplicación informática. La base de datos incluye información demográfica y biográfica sobre los migrantes y refugiados, como ciudadanía, sexo, edad, composición de la familia y origen o destino. Los datos sobre movimientos de personas del sistema MiMOSA también se reflejan en el Registro Global de la Emisión de Pasajes de las Compañías Aéreas (iGATOR), que contiene toda la información sobre los boletos aéreos de los migrantes, y se transfiere luego a los Sistemas Integrados de Gestión de Procesos y Recursos (PRISM, por su sigla en inglés). El personal operativo de la OIM recibe formación para la utilización de esos instrumentos, y de las directrices y procedimientos operativos normalizados que se describen en el Movement Management Manual, con el propósito de elaborar informes financieros y narrativos sobre los programas y proyectos de la OIM de conformidad con las prescripciones de la Sede de la OIM y con las expectativas de la comunidad de donantes.

La información sobre las actividades relacionadas con la salud de los migrantes (por ejemplo, las evaluaciones de la salud y la asistencia en materia de viajes) se reúne y analiza con ayuda de las aplicaciones específicas desarrolladas por la OIM, el sistema MiMOSA y el United Kingdom Tuberculosis (UKTB) Global Software (programa informático mundial sobre la tuberculosis del Reino Unido). En los últimos 10 años, la mayor parte de las actividades médicas de la OIM figuraban en el sistema MiMOSA, mientras que el programa UKTB es una aplicación mundial basada en la Web que ofrece amplia información sobre las actividades de la OIM en el marco del Programa de Evaluación de la Salud del Reino Unido, que se aplica actualmente en ocho países y presta asistencia a más de 100.000 inmigrantes todos los años.

Con respecto a las actividades comprendidas en esferas de servicios tales como el retorno voluntario asistido, la lucha contra la trata de personas, la formación de los migrantes y los servicios en materia de inmigración y tramitación de visados, el sistema MiMOSA aún no se ha aplicado plenamente como instrumento oficial de la OIM para la recopilación de información conexa. La utilización fragmentada de los instrumentos, debido al carácter no vinculante del sistema MiMOSA, en todas las actividades no relacionadas con el movimiento de personas, sigue siendo el principal obstáculo para acceder al gran caudal de información existente. Por ello, la información se obtiene a través de bases de datos específicas (como la base de datos del módulo de lucha contra la trata de personas) o de los informes de las Oficinas exteriores. En consecuencia, la presentación de informes relativos a todas las esferas de servicios no está siempre normalizada, aunque se están examinando los medios de mejorar la coordinación y presentación de los datos, lo que, en términos ideales, debe traducirse en la aplicación con carácter vinculante del sistema MiMOSA para todas las actividades de la OIM a fines de 2011 o principios de 2012.

Con el fin de superar esa limitación, a comienzos de 2011 se llevó a cabo una encuesta ad hoc con la asistencia de todas las Oficinas exteriores de la OIM en los distintos países. Los resultados de la encuesta complementaron los datos registrados en el sistema MiMOSA y aportaron datos adicionales sobre las actividades que aún no son objeto de información sistemática, como las relativas a los servicios que se prestan en situaciones de emergencia o consecutivos a emergencias.

INFORME SOBRE LAS MIGRACIONES EN EL MUNDO 2011

Comunicar Eficazmente sobre la Migración

La reciente crisis económica mundial ha puesto de relieve la capacidad de adaptación de la migración, confirmando que la movilidad humana es parte integrante de nuestro mundo globalizado. La migración es uno de los medios por los cuales se logra el intercambio de talento, servicios, competencias y experiencia de todo tipo. Sin embargo, sigue siendo un tema políticamente delicado y los gobiernos enfrentan la difícil tarea de disipar los malentendidos en torno a ese tema. Indudablemente, las percepciones e informaciones distorsionadas pueden desencadenar un ciclo vicioso que influye en la política gubernamental y, a su vez, perpetúa las actitudes negativas en los medios de comunicación y la comunidad en general. Por lo tanto, las políticas y el discurso político pueden desempeñar una importante función en lo que respecta a modelar la imagen de los migrantes en las sociedades de origen y de acogida. La comunicación eficaz sobre los migrantes y la política migratoria al público en general sigue siendo uno de los mayores desafíos para los gobiernos de los países de origen y de destino.

El *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2011* presenta los datos disponibles a escala mundial sobre las percepciones y las actitudes del público con respecto a la migración. Analiza la forma en que se modelan esas percepciones y actitudes y el modo en que pueden ejercer influencia en la política y en los medios de comunicación, o ser objeto de influencia. También examina el papel que desempeñan los medios de comunicación en la presentación de las opiniones, la información sobre las tendencias y el marco del discurso sobre la migración. Se incluyen, asimismo, ejemplos de buenas prácticas en la comunicación de una imagen positiva y equilibrada de los migrantes por parte de los gobiernos, la sociedad civil y los medios de comunicación. Por último, el Informe plantea varias medidas para mejorar la comunicación sobre la migración con el propósito de promover una mejor comprensión y reconocimiento de los beneficios de la migración, formular políticas con una mayor base empírica y contar con la participación efectiva de los propios migrantes. Entre esas medidas figuran: el establecimiento de un discurso abierto, equilibrado y despolitizado sobre la migración, la promoción de un nuevo debate más activo que reactivo frente al discurso dominante; el examen directo de las cuestiones que son motivo de preocupación para el público, con el fin de evitar que los migrantes se conviertan en chivos expiatorios; la colaboración con los medios de comunicación para apoyar la presentación de información equilibrada y fidedigna, basada en las pruebas disponibles; y el reconocimiento de los migrantes como agentes de comunicación activos, con participación directa en el debate público sobre la migración.

En la Parte A del *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2011* se examina el tema elegido este año: Comunicar eficazmente sobre la migración. Se analizan también las principales tendencias migratorias en 2010/2011, ofreciendo un panorama general de los acontecimientos en los ámbitos de la política, la legislación, la cooperación internacional y el diálogo sobre la migración en los planos mundial y regional.

En conmemoración del Sexagésimo Aniversario de la OIM, en la Parte B se pasa revista a la evolución del enfoque adoptado por la OIM en el ámbito de la gestión de la migración y a la diversificación de sus actividades programáticas desde el final de la Guerra Fría. Se presenta, asimismo, una reseña estadística general de los programas y proyectos de la OIM durante el último decenio.

ISBN 978-92-9068-621-7

ISSN 1561-5502



Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

