

# **Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar**

**INFORME DE  
LA COMISIÓN MUNDIAL  
SOBRE LAS MIGRACIONES  
INTERNACIONALES**



**GLOBAL COMMISSION ON  
INTERNATIONAL MIGRATION (GCIM)**

COMMISSION MONDIALE SUR LES MIGRATIONS INTERNATIONALES (CMMI)

COMISIÓN MUNDIAL SOBRE LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES (CMMI)



# **Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar**

INFORME DE LA  
COMISIÓN MUNDIAL  
SOBRE LAS MIGRACIONES  
INTERNACIONALES

OCTUBRE DE 2005

**© 2005 Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales**

La Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales promueve la difusión de este informe. No es necesaria una autorización para fotocopiar, reeditar o transmitir la totalidad o cualquier parte de este informe, siempre que su origen sea mencionado. El informe también está disponible en el sitio web de la Comisión, [www.gcim.org](http://www.gcim.org).

Impreso en Suiza por SRO-Kundig

# Índice

<b>Prólogo: La Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales</b>	<b>vii</b>
<b>Sinopsis: Las migraciones en un mundo interdependiente</b>	<b>1</b>
Multiplicando los resultados positivos	1
Capacidad, coherencia y cooperación	2
Principios para la acción	3
<b>Introducción: Dimensiones y dinámica de las migraciones internacionales</b>	<b>5</b>
Disparidades y diferencias	5
La complejidad de la movilidad humana	7
Intereses y actitudes en conflicto	9
<b>I. Un mundo de trabajo: Los migrantes en un mercado de trabajo mundial</b>	<b>11</b>
Diferencias, disparidades y migraciones	12
¿Liberalización del mercado de trabajo mundial?	15
Programas de migraciones permanentes y temporales	17
La circulación de los proveedores de servicios	19
Movilidad del personal altamente calificado	20
Creación de empleo y de medios de subsistencia en los países de origen	21
<b>II. Migraciones y desarrollo: Aprovechar el potencial de la movilidad humana</b>	<b>24</b>
Migraciones de personal calificado	25
Facilitar el flujo de transferencias de dinero de los migrantes	27
Aumento de la incidencia de las remesas en el desarrollo	29
Diásporas y desarrollo	30
Regreso y desarrollo	32
<b>III. El desafío de las migraciones irregulares: Soberanía del Estado y seguridad humana</b>	<b>34</b>
Las consecuencias negativas de las migraciones irregulares	35
La necesidad de un enfoque global a largo plazo	37
La demanda de mano de obra migrante irregular	38
Resolución de la situación de los migrantes irregulares	39
Tráfico ilícito de migrantes y trata de seres humanos	41
Migraciones irregulares y asilo	42

<b>IV. Diversidad y cohesión: Los migrantes en la sociedad</b>	45
Políticas y prácticas del Estado	46
Integración y marginalización	47
Un enfoque coherente hacia la integración	48
Mujeres y niños migrantes	52
Migrantes temporales y migrantes en situación irregular	54
El discurso público sobre las migraciones internacionales	55
<b>V. Un enfoque de principios: Leyes, normas y derechos humanos</b>	56
El marco de los derechos humanos	57
Soberanía y responsabilidad del Estado	61
Derechos y normas de trabajo de los trabajadores migrantes	64
El papel de las Naciones Unidas	66
<b>VI. Crear la coherencia: La gobernanza de las migraciones internacionales</b>	68
Gobernanza a nivel nacional	70
Creación de capacidades	72
Cooperación entre Estados a nivel bilateral	73
Cooperación entre Estados a nivel regional	73
Cooperación entre Estados a nivel mundial	75
Arreglos institucionales	76
<b>Apéndices</b>	
I. Principios para la acción y recomendaciones	83
II. Las migraciones internacionales en breve	88
III. Estados parte de los instrumentos legales universales que afectan a los migrantes internacionales	91
IV. Agradecimientos	94

# La comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (CMMI)

Sr. Jan O. KARLSSON Copresidente  
Ex Ministro de Migraciones y Desarrollo  
Suecia

Prof. Francisco ALBA  
Profesor e Investigador, El Colegio de México;  
Miembro del Comité sobre Trabajadores Migrantes  
México

Sra. Sharan BURROW  
Presidenta, Confederación Internacional de Organizaciones  
Sindicales Libres y del Consejo Sindical Australiano  
Australia

Most Rev. Nicholas DIM ARZIO  
Obispo de Brooklyn; Presidente de la Red Católica de  
Inmigraciones Legales  
Estados Unidos

Sr. Sergio MARCHI  
Ex Ministro de Ciudadanía e Inmigraciones; Medioambiente;  
Comercio Internacional;  
ex Embajador ante la Organización Mundial del Comercio y  
las Naciones Unidas  
Canadá

Sr. Mike MOORE  
Ex Primer Ministro de Nueva Zelanda; ex Director General,  
Organización Mundial del Comercio  
Nueva Zelanda

Dra. Nafis SADIK  
Ex Subsecretaria-General de las Naciones Unidas;  
ex Directora Ejecutiva del FNUAP  
Pakistán

Sr. Nand Kishore SINGH  
Ex Ministro de Estado y Miembro de la Comisión Nacional  
de Planificación; Presidente, Management Development  
Institute  
India

Sra. Patricia Sto. TOMAS ARAGON  
Ministra de Trabajo y Empleo  
Filipinas

Sr. David WHEEN  
Ex Alto funcionario del Departamento de Inmigraciones y  
Asuntos Multiculturales e Indígenas  
Australia

Dr. Rolf K. JENNY  
Director Ejecutivo, Secretaría de la Comisión  
Suiza

Dra. Mamphela RAMPHELE  
Copresidenta Ex Directora Gerente, Banco Mundial  
Sudáfrica

Dra. Aïcha BELARBI  
Ex Secretaria de Estado para la Cooperación;  
ex Embajadora ante la Unión Europea  
Marruecos

Sr. Joris DEMMINK  
Secretario General, Ministro de Justicia  
Países Bajos

Dra. Mary GARCIA CASTRO  
Miembro, Comisión Brasileña de Población y Desarrollo  
Brasil

Sr. Manuel MARIN  
Presidente del Parlamento Español;  
ex Vicepresidente de la Comisión Europea  
España

Sra. Mary ROBINSON  
Ex Presidenta de Irlanda; ex Alta Comisionada de las  
Naciones Unidas para los Derechos Humanos  
Irlanda

Emb. Reda Ahmed SHEHATA  
Ex Ministro Adjunto de Asuntos Exteriores;  
ex Secretario del Presidente de Egipto  
Egipto

Prof. Dra. Rita SÜSSMUTH  
Ex Presidenta del Parlamento alemán; ex Ministra para  
la Familia, las Mujeres, la Juventud y la Salud  
Alemania

Prof. Dr. Valery TISHKOV  
Ex Ministro para las Nacionalidades; Director, Instituto de  
Etnología y Antropología, Academia Rusa de Ciencias  
Federación de Rusia



## PRÓLOGO

# La Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales

1. Las migraciones internacionales se han convertido en un punto prioritario del orden del día de las políticas mundiales. Dado el crecimiento del volumen, el alcance y la complejidad de esta cuestión, los Estados y otros actores han tomado conciencia de los retos y oportunidades que presentan las migraciones internacionales. En todo el mundo, hoy se constata que deben aprovecharse mejor las ventajas económicas sociales y culturales de las migraciones internacionales y que las consecuencias negativas de los movimientos fronterizos podrían abordarse de modo más apropiado.

2. En respuesta a esta situación y actuando con el respaldo del Secretario General de la ONU, Kofi Annan, en diciembre de 2003 un grupo de Estados estableció la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, con el mandato de proponer un marco para la formulación de una respuesta coherente, integral y global para la cuestión de las migraciones internacionales. Creada como instancia independiente, compuesta por 19 personas de distintos países con experiencia en diferentes ámbitos internacionales de alto nivel, a la Comisión se le pidió más particularmente promover un debate exhaustivo sobre las migraciones entre gobiernos y otros actores, analizar las brechas en las políticas migratorias actuales y examinar los vínculos entre las migraciones y otras cuestiones internacionales a fin de presentar recomendaciones al Secretario General de la ONU, a los gobiernos y demás partes interesadas.

3. Para alcanzar estos objetivos, en 2004 y 2005 la Comisión y su Secretaría con sede en Ginebra se reunieron con regularidad y realizaron extensas consultas con una amplia variedad de interesados. Se organizaron cinco grandes reuniones regionales en las regiones de Asia y el Pacífico, el Mediterráneo y Oriente medio, Europa, África y América. Asistieron a estas reuniones funcionarios de gobiernos locales, regionales, nacionales e internacionales, representantes de organizaciones internacionales y no gubernamentales, sindicatos, asociaciones de migrantes y otras instituciones de la sociedad civil, al igual que empleadores, jefes de empresas, responsables de contrataciones, expertos universitarios y periodistas. Los copresidentes, los miembros de la Comisión, el Director Ejecutivo y la Secretaría también celebraron numerosas reuniones bilaterales con gobiernos e instituciones, en diversas capitales, así como en Ginebra y Nueva York.

4. Además de estas actividades, la Comisión organizó una serie de talleres temáticos con diversos interlocutores, entre ellos parlamentarios, el sector privado, organizaciones de derechos humanos, medios de comunicación, especialistas en políticas migratorias e investigadores africanos. La Secretaría de la Comisión estableció un amplio programa de análisis e investigación de políticas, con la participación de expertos confirmados y de jóvenes investigadores en el ámbito de las migraciones internacionales. Durante todo este proceso, el grupo de Estados, que en agosto de 2005 comprendía a 32 gobiernos de todas las regiones, desempeñó el papel de instancia consultiva informal de la Comisión.<sup>1</sup>

5. Dada la magnitud del tema de las migraciones internacionales, la Comisión decidió concentrarse en los flujos migratorios más cuantiosos y en las cuestiones migratorias actuales que más preocupan a la comunidad internacional. De conformidad con estos criterios, el presente informe aborda esencialmente las migraciones dentro de los países en desarrollo y desde estos últimos hacia los países industrializados, centrándose en particular en los aspectos económicos, sociales, humanitarios y de gobernanza de las migraciones internacionales. El informe no analiza las dimensiones psicológica y sanitaria de las migraciones internacionales.

6. El informe no utiliza una definición formal de migrantes internacionales pero, por lo general, trata sobre las personas que han vivido fuera de su país por más de un año y sobre los migrantes temporales. Si bien considera la situación de los solicitantes de asilo y el vínculo entre asilo y migraciones, el informe no examina la situación de los refugiados a gran escala en los países en desarrollo, ni la cuestión de las migraciones internas y los desplazamientos internos.

7. Este documento presenta la opinión de toda la Comisión, que ha decidido elaborar un informe breve que sirva de referencia para las decisiones de políticas de los gobiernos, organizaciones internacionales e instituciones de la sociedad civil. El informe no pretende reproducir la gran cantidad de datos estadísticos y demás información sobre las migraciones internacionales disponible en otras fuentes. Sin embargo, se incluye una selección de datos pertinentes, en el texto y en el Apéndice II. En el sitio Web de la Comisión, [www.gcim.org](http://www.gcim.org), se puede encontrar una gran cantidad de información acopiada por la Comisión en el transcurso de su trabajo.

8. El trabajo de la Comisión ha recibido el bondadoso apoyo de los gobiernos de Suiza, Suecia, los Países Bajos, el Reino Unido, Noruega, Australia y Alemania, así como de la Fundación MacArthur, la Fundación Ford y el Banco Mundial. Las reuniones regionales de la Comisión recibieron el generoso patrocinio de los gobiernos de Filipinas, Egipto, Hungría, África del Sur y México.

---

<sup>1</sup> Alemania, Argelia, Australia, Bangladesh, Bélgica, Brasil, Canadá, Egipto, España, Federación de Rusia, Filipinas, Finlandia, Francia, Hungría, India, Indonesia, Japón, Marruecos, México, Nigeria, Noruega, Países Bajos, Pakistán, Perú, Reino Unido, República Islámica del Irán, Santa Sede, Sri Lanka, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Turquía y la CE/UE.

## SINOPSIS

# Las migraciones en un mundo interdependiente Principios para la acción

1. El proceso de mundialización ha transformado al mundo. Los Estados, sociedades, economías y culturas de las diversas regiones del mundo se van unificando y dependen cada vez más unos de otros. Las nuevas tecnologías permiten la transferencia rápida de capital, bienes, servicios, información e ideas de un país o continente a otro. La economía mundial se está expandiendo y ofrece a millones de hombres, mujeres y niños mejores oportunidades de vida. Sin embargo, los efectos de la mundialización han sido desiguales y las disparidades en el nivel de vida y en la seguridad humana son cada vez mayores en las distintas partes del mundo.

2. Una importante consecuencia de estas diferencias crecientes ha sido el aumento de la magnitud y el alcance de las migraciones internacionales. Según la División de la Población de la ONU, el número de migrantes internacionales hoy asciende a casi 200 millones, lo cual equivale a la población de Brasil, quinto país más poblado del mundo. Esta cifra es más del doble de la registrada en 1980, hace tan solo 25 años. Los migrantes ahora se encuentran en todo el mundo. Algunos de ellos se trasladan dentro de su propia región y otros viajan de una parte del mundo a otra. Casi la mitad del número total de migrantes son mujeres que migran en proporciones crecientes de modo independiente.

### **Multiplicando los resultados positivos**

3. En los últimos dos años, la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales ha emprendido un análisis exhaustivo de la manera en que los Estados y otras entidades abordan la

cuestión de las migraciones internacionales. La Comisión ha viajado por el mundo y conocido a cientos de interesados en esta cuestión que le han hablado de las vidas, logros y dificultades de los 200 millones de migrantes del mundo y de los enrevesados cuestionamientos que se plantean las sociedades cuando la gente se traslada masivamente de un país a otro.

4. La Comisión ha oído mucho, aprendido mucho y deliberado mucho sobre la información obtenida. La Comisión ha observado múltiples ejemplos de buenas prácticas en el ámbito de las migraciones internacionales en diversos Estados y partes interesadas, al igual que en organizaciones internacionales, en el sector privado y en la sociedad civil. La Comisión también oyó muchas historias de éxito de migrantes que se han instruido mientras trabajaban en el extranjero y que de vuelta en su tierra triunfan en los negocios, relatos de solicitantes de asilo perseguidos en su país que han encontrado seguridad en otro Estado, recuentos de comunidades migrantes totalmente integradas en su país de adopción que mantienen su cultura y sus contactos y testimonios de organismos estatales e internacionales que trabajan unidos para proteger a las víctimas de la trata de seres humanos.

5. La Comisión también ha descubierto las contradicciones, los obstáculos y los retos de las políticas migratorias actuales. En algunas partes del mundo perduran las actitudes negativas hacia los migrantes, a pesar de que sectores enteros de la economía dependen de mano de obra extranjera. Estados que han ratificado los principales convenios de derechos humanos de la ONU no

aplican las disposiciones de dichos instrumentos legales, y así es como muchos migrantes siguen siendo víctimas de explotación, discriminación y abusos. Algunos Estados permiten la entrada de numerosos inmigrantes a su país pero no invierten en el proceso de integración necesario para que estas personas puedan desarrollar su potencial y ofrecer un aporte positivo a sus nuevas sociedades. Por otro lado, algunos migrantes no respetan la ley del país anfitrión y, como lo demuestran recientes acontecimientos, pueden representar una grave amenaza para la seguridad pública. Algunos países, pese a defender activamente los objetivos de salud y educación comprendidos en los objetivos de desarrollo del milenio de la ONU, contratan a personal hospitalario y docente de países con bajos ingresos que son incapaces de ofrecer servicios de salud y educación básicos a sus propios ciudadanos.

### **Capacidad, coherencia y cooperación**

6. La Comisión concluye que la comunidad internacional no ha sabido aprovechar las oportunidades ni estar a la altura de los desafíos planteados por las migraciones internacionales. Son necesarios nuevos enfoques para revertir esta situación.

7. Primero, la Comisión constató asombrada la medida en que los Estados y otras partes, en particular en las regiones menos prósperas del mundo, carecen de estructuras necesarias para formular y aplicar políticas migratorias eficaces. Los funcionarios a cargo de cuestiones relacionadas con las migraciones, el desarrollo, el mercado de trabajo, la educación y la salud precisan un acceso a datos sobre las migraciones más oportunos, exactos y detallados. Estos funcionarios necesitan una capacitación profesional más intensa, mayores conocimientos sobre las cuestiones migratorias, las instituciones y la ley, y deben

comprender la manera en que interactúan las migraciones con otras políticas. Además, precisan recursos para supervisar y evaluar la incidencia de sus políticas y programas y sistemáticamente deben sacar provecho de la experiencia y los conocimientos adquiridos por otros países.

8. Una segunda cuestión que debe abordarse es la de la coherencia. En las reuniones con la Comisión, los representantes gubernamentales de todo el mundo reconocieron abiertamente sus dificultades para formular políticas migratorias coherentes. En muchos casos, deben resolver otras prioridades y exigencias a corto plazo de diversos ministerios y del electorado. Las decisiones importantes tomadas en ámbitos tales como el desarrollo, el comercio, la ayuda y el mercado de trabajo rara vez se consideran en función de su incidencia sobre las migraciones internacionales.

9. A nivel nacional, también es necesaria una consulta más extensa. Si bien los gobiernos siguen siendo los protagonistas principales en el ámbito de las migraciones internacionales, muchos otros actores, entre ellos las autoridades locales, el sector privado, las ONG, las instituciones de la sociedad civil y las asociaciones de migrantes, están bien ubicadas para contribuir a la formulación y a la aplicación de las políticas migratorias. La participación de estos actores es necesaria, en particular para garantizar que las políticas y los programas migratorios tengan en cuenta las especificidades culturales, las características locales y la importancia de las cuestiones de género.

10. La adopción de un enfoque coherente hacia las migraciones exige que los Estados respeten en mayor medida las disposiciones del marco legal y normativo que afecta a los migrantes internacionales, en particular los siete tratados básicos de derechos humanos de la ONU. Durante

sus consultas, la Comisión observó que en demasiados casos existen brechas considerables entre los compromisos legales que los Estados aceptan libremente cuando ratifican los tratados y el nivel en que los traducen a la práctica. Si bien este problema está relacionado con las capacidades, a menudo depende de la voluntad política.

11. Tercero, la Comisión subraya la suprema importancia de la consulta y de la cooperación entre Estados como base para la formulación y la aplicación de las políticas migratorias. Tales políticas se consideraban tradicionalmente del ámbito de los Estados soberanos. La Comisión aplaude el reconocimiento cada vez mayor de que las migraciones son una cuestión intrínsecamente transnacional que exige la cooperación de los Estados a nivel subregional, regional y mundial.

12. Por último, es preciso incrementar la cooperación y la coordinación entre las diversas organizaciones internacionales multilaterales que trabajan en el ámbito de las migraciones. En las reuniones organizadas por la Comisión, estas organizaciones reconocieron a menudo que trabajan sin concertación. Esta situación, que resulta en parte del espíritu competitivo que caracteriza a las relaciones entre instituciones, se debe también a la falta de coherencia a nivel nacional en los Estados que dirigen y financian estas organizaciones. Si bien se han tomado medidas para incrementar la cooperación y la coordinación entre las organizaciones en cuestión, se deben realizar mayores esfuerzos para formular y alcanzar objetivos comunes.

### Principios para la acción

13. La Comisión concluye que para incrementar las ventajas de las migraciones internacionales y reducir sus consecuencias negativas, las políticas migratorias deben basarse en objetivos compartidos y en una visión común. Al mismo tiempo, la Comisión reconoce que los Estados y demás actores no pueden adoptar un modelo de acción único y que en la actualidad no existe un consenso en cuanto a la introducción de un sistema oficial de gobernanza mundial para las migraciones internacionales que suponga la creación de nuevos instrumentos legales u organismos internacionales.

14. La Comisión concluye que las políticas migratorias a nivel nacional, regional y mundial deberían regirse por la serie de principios para la acción que figura a continuación y cuyos fundamentos son las conclusiones y recomendaciones presentadas en los seis próximos capítulos.

15. Estos principios tienen varias aplicaciones. Los Estados y la comunidad internacional pueden emplearlos como guía para formular políticas migratorias completas, coherentes y eficaces. También pueden servir para supervisar y evaluar la incidencia de estas políticas. En fin, estos principios proveen un marco para la acción que los Estados y otros actores pueden utilizar para aprovechar las oportunidades que ofrecen las migraciones internacionales.

## **Principios para la acción**

### **I. Migrar por decisión propia: Las migraciones y la economía mundial**

Los hombres, mujeres y niños deben ser capaces de aprovechar su potencial, satisfacer sus necesidades, ejercer sus derechos humanos y cumplir con sus aspiraciones en su país de origen y, por lo tanto, migrar por decisión propia y no por necesidad. Los hombres y mujeres que migran e ingresan al mercado de trabajo mundial deben poder hacerlo de modo seguro y autorizado y porque los Estados y sociedades que los reciben los valoran tanto a ellos como a sus competencias.

### **II. Incrementar la repercusión sobre la economía y el desarrollo**

El papel que desempeñan los migrantes en la promoción del desarrollo y la reducción de la pobreza en sus países de origen, al igual que su contribución a la prosperidad de los países de destino, debe ser reconocido y reforzado. Las migraciones internacionales deben convertirse en una parte integral de las estrategias nacionales, regionales y mundiales de desarrollo económico, tanto en los países en desarrollo como en los países industrializados.

### **III. Encarar las migraciones irregulares**

Los Estados, al ejercer su derecho soberano a determinar quién ingresa y permanece en su territorio, deben cumplir con su responsabilidad y obligación de proteger los derechos de los migrantes y de readmitir a los ciudadanos que desean o están obligados a regresar a su país de origen. Los Estados deben cooperar activamente entre sí para encauzar las migraciones irregulares sin que sus esfuerzos comprometan los derechos humanos, incluido el derecho de los refugiados a solicitar asilo. Los gobiernos deben también consultar a los empleadores, sindicatos y a la sociedad civil en lo que atañe la cuestión de las migraciones irregulares.

### **IV. Fortalecer la cohesión social mediante la integración**

Los migrantes y los ciudadanos de los países de destino deben respetar sus obligaciones legales y beneficiar de un proceso mutuo de adaptación e integración que se adecue a la diversidad cultural y fomente la cohesión social. Las autoridades locales y nacionales, los empleadores y los miembros de la sociedad civil deben apoyar de modo activo el proceso de integración, que debe basarse en un compromiso hacia la no discriminación y la igualdad de géneros. El proceso de integración debe fundamentarse en un discurso objetivo público, político y mediático sobre las migraciones internacionales.

### **V. Proteger los derechos de los migrantes**

El marco legal y normativo que afecta a los migrantes internacionales debe ser reforzado, implementado con mayor eficacia y aplicado de modo indiscriminado para proteger los derechos humanos y las normas de trabajo de todos los migrantes, hombres y mujeres. Al respetar las disposiciones de este marco legal y normativo, los Estados y demás actores han de abordar las cuestiones migratorias más consecuente y coherentemente.

### **VI. Reforzar la gobernanza: Coherencia, capacidad y cooperación**

La gobernanza de las migraciones internacionales debe ser reforzada por medio de mayor coherencia y capacidad a nivel nacional, mediante más consultas y una mayor cooperación entre Estados a nivel regional y por medio de un diálogo y una cooperación más eficaces entre los gobiernos, así como entre organizaciones internacionales, a nivel mundial. Estos esfuerzos deben basarse en una mayor comprensión de los vínculos estrechos entre las migraciones internacionales y el desarrollo, y otras políticas fundamentales, como son el comercio, la ayuda financiera, la seguridad del Estado, la seguridad humana y los derechos humanos.

## INTRODUCCIÓN

# Dimensiones y dinámica de las migraciones internacionales

1. Las migraciones son una característica constante y decisiva de la historia humana. Han facilitado el proceso de desarrollo económico mundial, contribuido a la evolución de los Estados y sociedades y enriquecido a muchas culturas y civilizaciones. Los migrantes a menudo son los miembros más dinámicos y emprendedores de la sociedad, gente dispuesta a aventurarse más allá de los confines de su comunidad y país para crear nuevas oportunidades para sí y para su descendencia.

2. En el mundo de hoy, las migraciones internacionales siguen desempeñando un papel importante (que no suele reconocerse) en los asuntos nacionales, regionales y mundiales. En muchos países en desarrollo, los fondos enviados por los migrantes constituyen una fuente de ingresos más importante que la ayuda oficial al desarrollo o las inversiones extranjeras directas. En gran parte del mundo, los migrantes no solo ejecutan el trabajo que los nacionales no desean, sino también actividades de alto valor que los nacionales no están capacitados para realizar. En ciertos países, sectores enteros de la economía y muchos servicios públicos dependen en gran medida de la mano de obra migrante, y se desplomarían de la noche a la mañana si esos trabajadores dejaran de estar disponibles.

3. La movilidad humana se ha convertido en un elemento integral de la economía mundial. Países y empresas hoy buscan cada vez más lejos al personal que necesitan para mejorar su competitividad. No es por casualidad que las mayores concentraciones de migrantes se encuentran en «las ciudades mundiales», urbes dinámicas, innovadoras y muy cosmopolitas que

permiten que personas, lugares y culturas de diversas partes del mundo estén cada vez más interconectadas.

4. Tal como lo indican estos ejemplos, las migraciones internacionales pueden desempeñar un papel muy positivo en el proceso de desarrollo humano, aportando beneficios tanto a los países pobres como a los más prósperos. La Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales recalca la necesidad de que la comunidad internacional potencie estos beneficios y aproveche las iniciativas de las personas que intentan mejorar su vida trasladándose de un país a otro. En las siguientes secciones se definen cuestiones importantes que deben considerarse para alcanzar estos objetivos.

### Disparidades y diferencias

5. Las migraciones internacionales son un fenómeno dinámico en expansión. Como se mencionó anteriormente, el número de migrantes internacionales se ha duplicado en los últimos 25 años, aunque en proporción a la población total del mundo es aún algo modesto: alrededor de tres por ciento. Las migraciones internacionales afectan a los países independientemente del nivel de desarrollo económico y de los dogmas ideológicos y culturales. Hoy, los migrantes van desde y hacia casi todos los países del mundo, con lo cual la tradicional distinción entre países de origen, tránsito y destino pierde su validez. Muchos Estados hoy pertenecen a las tres categorías.

6. En los últimos 30 años, la proporción de personas nacidas en el exterior que viven en paí-

ses desarrollados por lo general ha aumentado, mientras que en la mayoría de los países en desarrollo se ha mantenido estable o ha disminuido. Alrededor de 60 por ciento de los migrantes registrados hoy se encuentran en los países más prósperos del mundo y el otro 40 por ciento en los países en desarrollo. A pesar de esta tendencia, muchas personas siguen migrando «de sur a sur», de un país en desarrollo a otro. Según las recientes estadísticas de la ONU, Asia cuenta con alrededor de 49 millones de migrantes, África con 16 millones y América latina y el Caribe con 6 millones.

### **Desarrollo, democracia y seguridad humana**

7. Como se indicó anteriormente, el proceso de mundialización ha creado enormes riquezas y sacado de la pobreza a millones de personas, pero aún no ha colmado las brechas entre ricos y pobres. En ciertos casos, las disparidades económicas aumentan. Muchos países en desarrollo luchan contra el alto crecimiento demográfico y no pueden crear suficientes empleos para los millones de jóvenes que se incorporan al mercado laboral. Aunque hay más personas que antes que son ciudadanas de Estados con sistemas políticos pluralistas, mucha gente aún vive en países caracterizados por una mala gobernanza, inseguridad humana, corrupción, autoritarismo, violaciones de los derechos humanos y conflictos armados.

8. Dadas estas condiciones, no es sorprendente que muchas personas busquen un futuro en el exterior, dentro de sus propias regiones o, si disponen de medios para desplazarse, en regiones más lejanas del mundo. Por razones obvias, pocas personas (salvo los trabajadores con contratos a corto plazo) intentan migrar de Estados funcionales con economías y democracias prósperas hacia Estados frágiles o despóticos donde se violan los derechos humanos y no se satisfacen las necesidades básicas de los ciudadanos.

### **Factores demográficos y económicos**

9. Si bien muchos países industrializados no lo reconocen abiertamente, el mantenimiento de su prosperidad depende en parte de las migraciones internacionales. Muchas de las sociedades más opulentas del mundo hoy registran índices de natalidad bajos y decrecientes y, por consiguiente, sus poblaciones disminuyen y envejecen progresivamente. En consecuencia, a estas sociedades les resulta difícil mantener el nivel de productividad económica existente, conservar sus regímenes de pensiones y seguridad social y encontrar a los proveedores de asistencia hospitalaria necesarios para satisfacer las necesidades de una población que envejece.

10. La creciente competitividad de la economía mundial ha resultado en un proceso de reestructuración económica que, en los países en desarrollo, ha reducido el número de empleos disponibles en los sectores público y privado. Al mismo tiempo, en los países industrializados ha aparecido una demanda de mano de obra flexible dispuesta a trabajar por salarios bajos y en condiciones difíciles. Los migrantes de países en desarrollo hoy ayudan a colmar estas brechas en el límite inferior del mercado laboral, y en un futuro próximo probablemente sigan haciéndolo. En el límite superior del mercado laboral también existe una demanda creciente de migrantes para ocupar cargos en los sectores de la economía de alto valor, basados en conocimientos que en la actualidad se hallan ante una escasez mundial de competencias.

### **Cultura, comunicaciones y curiosidad**

11. La creciente magnitud de las migraciones internacionales también puede atribuirse a factores culturales. La raza humana siempre ha sido curiosa, deseosa de visitar nuevos lugares, vivir nuevas experiencias y encontrar culturas desconocidas. Como resultado del proceso de

mundialización, muchas más personas pueden satisfacer esta ambición. Las redes de comunicaciones mundiales proveen a la gente la información necesaria para trasladarse de un lugar a otro. Las redes mundiales de transportes permiten recorrer el planeta mucho más rápido y de modo más económico. Además, la extensión de las redes sociales mundiales y de las diásporas (producto de movimientos migratorios anteriores) ha facilitado las migraciones y la adaptación a una nueva sociedad.

12. Por ejemplo, un ciudadano afgano que decide migrar, puede estar seguro de que encontrará una comunidad de compatriotas solidarios, ya sea que se traslade a Dubai, Karachi, Londres, Nueva Delhi, Sydney o Washington. Afganistán es solo uno de los varios países que se caracterizan por una cultura migratoria en la que el traslado al exterior temporal o a largo plazo se ha convertido en la norma más que en la excepción.

### **La complejidad de la movilidad humana**

13. No solo la magnitud y el alcance de la movilidad humana se están extendiendo, sino que su naturaleza se vuelve más compleja. Los migrantes internacionales se caracterizan por su diversidad. El número de migrantes ha aumentado junto al número de categorías legales y administrativas en las que los ubican los gobiernos y las organizaciones internacionales.

14. Las personas que migran se califican en función de su situación regular o irregular, en tanto que trabajadores calificados o no calificados, en calidad de migrantes permanentes o migrantes temporales, sin mencionar otras categorías como estudiante migrante, migrante por reagrupamiento familiar, migrante en tránsito, solicitante de asilo o refugiado. En principio, una política migratoria coherente y completa debería abordar las circunstancias particulares de cada uno de estos grupos.

15. En realidad, un migrante puede pertenecer a una o varias de estas categorías al mismo tiempo. Puede pasar sucesivamente de una categoría a otra durante su circuito migratorio o puede intentar ser transferido de una categoría a otra. Un ejemplo es cuando un migrante económico presenta una solicitud de asilo con la esperanza de obtener los privilegios del estatuto de refugiado.

16. La tradicional distinción entre trabajadores calificados y no calificados es, en ciertos aspectos inútil, puesto que no hace justicia a la complejidad de las migraciones internacionales. Por ejemplo, hoy muchos países desean contratar migrantes expertos en tecnologías e ingeniería de la información, pero también precisan atraer a migrantes que puedan ofrecer una atención de alta calidad a niños y personas mayores. Si bien su nivel de educación es diferente, todos deben considerarse legítimamente como trabajadores indispensables.

### **Diferencias regionales**

17. Durante sus consultas, la Comisión ha tomado nota de las numerosas diferencias regionales y subregionales en lo relativo a las migraciones internacionales, al igual que de las restricciones provocadas por estas diferencias en la formulación de las políticas migratorias internacionales.

18. El tipo de migración dominante varía considerablemente de una parte del mundo a otra. En Asia, por ejemplo, muchos migrantes se desplazan sobre la base de contratos de trabajo temporales, mientras que en partes de América y en África, las migraciones irregulares son mucho más frecuentes. Los países de inmigración tradicionales, como Australia, Canadá, Nueva Zelanda y EE.UU., siguen aceptando el asentamiento y la ciudadanía permanentes, mientras que los paí-

ses de Medio Oriente por lo general admiten a migrantes internacionales por periodos fijos, sin ninguna perspectiva de integración. En Europa, la principal preocupación en los últimos años ha sido la llegada de solicitantes de asilo de otras partes del mundo que en su mayoría no cumplen con los criterios que definen al refugiado.

19. Los Estados de la ex Unión Soviética han experimentado un modelo de movilidad humana particularmente complejo en los últimos 15 años, caracterizado por migraciones dentro, hacia y desde la región, desplazamientos voluntarios e involuntarios y situaciones en las que los pueblos no se trasladaron pero cambiaron de nacionalidad. Encarnando esta complejidad, una iniciativa intergubernamental para resolver la cuestión de las migraciones en la ex Unión Soviética ha debido elaborar su propio vocabulario, creando nuevas categorías de migrantes, «ex deportados» (comunidades desplazadas a la fuerza durante el régimen estalinista), «migrantes ecológicos» (comunidades que migraron debido a catástrofes ecológicas) y «personas de regreso involuntario» (personas que han debido volver a su país debido a circunstancias que ponían su vida en peligro).

20. También se observan importantes diferencias en la capacidad de los Estados de formular y aplicar políticas migratorias. En general, estas diferencias reflejan la relativa prosperidad y la experiencia histórica de los países en cuestión. Es evidente que los países con escasa experiencia en el ámbito de las migraciones internacionales no pueden contar con la misma capacidad que los países que han establecido programas de inmigraciones a gran escala hace muchos años.

21. El mandato de la Comisión es proveer el marco para la formulación «de una respuesta coherente, completa y mundial a la cuestión de las migraciones internacionales». De conformi-

dad con su mandato, las conclusiones y recomendaciones presentadas en este informe se dirigen a los Estados y otros actores en todo el mundo, y no se centra en cuestiones y situaciones regionales o subregionales.

### **Políticas vinculadas: Desarrollo, derechos humanos y seguridad**

22. Otra dimensión de la complejidad de las migraciones internacionales se observa en sus vínculos inextricables con una serie de otras preocupaciones mundiales y en el incremento del reconocimiento de dichos vínculos por parte de la comunidad internacional. Por ejemplo, en los últimos años se ha ido reconociendo cada vez más la necesidad de incrementar la contribución de los migrantes a la reducción de la pobreza y al desarrollo sostenible de sus países de procedencia. Además, la Comisión ha constatado un mayor reconocimiento de que las cuestiones de desarrollo, derechos humanos y buena gobernanza son indisociables, y que será necesario un enfoque unificado hacia estas cuestiones para que la comunidad internacional pueda aliviar las presiones que inducen a las personas a irse de sus países.

23. El vínculo entre migraciones y seguridad se ha convertido en un tema aún más preocupante para la comunidad internacional. Los recientes actos de violencia perpetrados por migrantes y miembros de grupos minoritarios han generado la opinión de que existe un vínculo estrecho entre migraciones internacionales y terrorismo internacional. Las migraciones irregulares, que en muchas partes del mundo están aumentando, son consideradas por los políticos y el público como una amenaza para la soberanía y la seguridad del Estado. En toda una serie de países de destino, las sociedades anfitrionas temen cada vez más la presencia de comunidades migrantes, en parti-

cular aquellas con culturas desconocidas y procedentes de regiones del mundo asociadas con el extremismo y la violencia.

24. Estas preocupaciones son reales y legítimas. Sin embargo, el vínculo entre migraciones y seguridad también debe considerarse de modo más positivo. En muchas partes del mundo, las migraciones de mano de obra han contribuido a la seguridad y a la estabilidad política, reduciendo el nivel de pobreza, conteniendo el desempleo y ampliando las experiencias y oportunidades disponibles para la población. Las migraciones pueden ser una experiencia valiosa y permitir a la gente disponer de mayor seguridad humana. Los migrantes y exiliados de regreso a su país han asumido un papel importante en la conducción de muchas democracias nacientes tras años de autoritarismo.

25. Los vínculos intrínsecos entre las migraciones internacionales y otras cuestiones mundiales presentan otros desafíos a los responsables de políticas y también han planteado cuestiones importantes en este informe. En su calidad de instancia creada específicamente para examinar la cuestión de las migraciones internacionales, la Comisión ha centrado sus conclusiones y recomendaciones en las políticas que atañen de modo más o menos directo a la circulación transfronteriza de las personas. Incluso así, la Comisión está convencida de que las políticas migratorias tienen pocas probabilidades de generar resultados positivos si no se completan con políticas apropiadas en muchos otros sectores que inciden y son afectados por las migraciones internacionales. En resumen, la cuestión de la movilidad humana no puede abordarse de modo aislado.

### Intereses y actitudes en conflicto

26. Otro importante desafío al que se enfrentan los responsables de políticas en el ámbito de las migraciones internacionales se halla en la naturaleza polémica y contradictoria de la cuestión. Desde el inicio de su trabajo en enero de 2004, la Comisión ha observado con asombro el enorme interés y las controversias que existen en torno a las migraciones internacionales. Los Estados del mundo dedican cada vez más atención y recursos a la circulación de las personas a través de sus fronteras. Las cuestiones relacionadas con las migraciones internacionales se debaten en numerosos foros nacionales, regionales e internacionales. Las cuestiones migratorias figuran constantemente en los titulares de muchos importantes medios de comunicación. Si bien los gobiernos aún son los principales difusores de este discurso, muchos otros actores, entre ellos el sector empresarial, se esfuerzan por difundir su opinión.

### **Mercados y Estados: Mundial y local**

27. En los últimos años, han surgido tensiones visibles entre los intereses del Estado y los intereses de los mercados y el sector empresarial en lo referente a las migraciones internacionales. Como se observó anteriormente, una de las principales manifestaciones del proceso de mundialización es la creciente facilidad con la que bienes, capital, servicios, información e ideas fluyen a través de las fronteras. Sin embargo, no se puede decir lo mismo de las personas, que aún deben pasar por diversos controles oficiales para desplazarse de un país a otro. Si bien estos controles afectan directamente a los trabajadores migrantes no calificados, las políticas restrictivas y los trámites engorrosos también obstruyen o retrasan al personal calificado y a los empleados de empresas multinacionales que desean instalarse en el exterior.

28. El sector empresarial ansía resolver estos problemas. Las empresas del sector privado que desean aumentar su competitividad y ampliar sus mercados estiman que deberían poder contratar a sus empleados mucho más libremente y a escala mundial. Si esto fuera imposible, podrían trasladar parte o la totalidad de sus empresas a países donde puedan encontrar el personal que precisan.

29. En contraste con el enfoque cada vez más mundial del sector empresarial, las preocupaciones de los Estados aún se centran en las políticas locales. Los gobiernos a menudo temen, si facilitan el ingreso de extranjeros al mercado laboral nacional, disminuir las posibilidades de empleo de los ciudadanos, ofender a la opinión pública y perder el respaldo electoral. Aunque algunos gobiernos reconocen las ventajas económicas de un enfoque más liberal hacia las migraciones internacionales, muchos se inquietan de que la admisión de más extranjeros, incluso temporalmente, ejerza consecuencias negativas en la estabilidad de la sociedad y, en última instancia, en la seguridad del Estado.

### **El discurso público**

30. La Comisión considera que esta tensión entre los mercados y los Estados, entre el sector empresarial y los gobiernos, entre mundial y local, entre los intereses nacionales y el proceso de mundialización, será, en los próximos años, un elemento cada vez más importante del debate sobre las migraciones internacionales. Mientras no se afloje esta tensión, el debate deberá abordarse con calma, de modo franco y objetivo. En el actual contexto internacional, esto constituye un gran reto.

31. En todos los lugares que la Comisión ha visitado, las migraciones internacionales son una alta prioridad del orden del día del público, de

los políticos y de los medios de comunicación. Si bien las cuestiones concretas que están en juego pueden variar de un lugar a otro, la preeminencia del discurso es evidente.

32. En muchas sociedades los ciudadanos expresan sus preocupaciones, legítimas o injustificadas, por la llegada de personas de otros países y culturas. Los medios de comunicación de todo el mundo divulgan de modo constante historias relacionadas con los migrantes y las migraciones. Muchas de ellas hacen hincapié en los aspectos más sensacionalistas y negativos de la cuestión. Las migraciones han resultado ser un asunto político explosivo en muchos países, a tal punto que han desempeñado un papel determinante en el resultado de varias elecciones. El discurso sobre las migraciones se ha vuelto muy polémico a nivel nacional, regional y mundial, con pocos puntos en común entre las diversas circunscripciones interesadas por la cuestión.

33. Esta situación no debe sorprender o consternar. Las migraciones internacionales son una cuestión emocional porque plantean complejos interrogantes sobre la identidad y los valores de los individuos, hogares, comunidades y sociedades en su totalidad. Las migraciones internacionales son una cuestión polémica porque ponen de manifiesto importantes cuestionamientos acerca de la identidad nacional, la igualdad mundial, la justicia social y la universalidad de los derechos humanos. Las políticas migratorias internacionales son difíciles de formular y de aplicar porque suponen la circulación de seres humanos determinados a hacer sacrificios y aceptar riesgos para cumplir con sus aspiraciones. Sus desafíos son totalmente diferentes de los que presenta la gestión de la circulación de objetos inanimados como el capital, los bienes y la información. Estos desafíos se analizan en los próximos capítulos.

## CAPÍTULO UNO

# Un mundo de trabajo: los migrantes en un mercado de trabajo mundial

---

**Los hombres, mujeres y niños deben ser capaces de aprovechar su potencial, satisfacer sus necesidades, ejercer sus derechos humanos y cumplir con sus aspiraciones en su país de origen y, por lo tanto, migrar por decisión propia y no por necesidad. Los hombres y mujeres que migran e ingresan al mercado de trabajo mundial deben poder hacerlo de modo seguro y autorizado y porque los Estados y sociedades que los reciben los valoran tanto a ellos como a sus competencias.**

---

1. La economía mundial está experimentando cambios fundamentales. En las distintas regiones del mundo, los países se unifican y se vuelven cada vez más interdependientes, conectados por rápidos flujos de capital, mercancías, servicios, información e ideas. El acceso a los conocimientos se ha convertido en un elemento determinante para la competitividad y el éxito. Las empresas del sector privado tienen una presencia mundial y una movilidad cada vez mayor. De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), esta evolución permitirá que la economía mundial se expanda en más de cuatro por ciento en 2005, generando nuevos ingresos por billones de dólares.

2. Sin embargo, este logro económico sin antecedentes aún no se ha reflejado en la creación de nuevas oportunidades de empleo, en particular en los países en desarrollo, donde muchos jóvenes ingresan al mercado de trabajo. Las estadísticas de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) indican que en 2004 había alrededor de 185 millones de desempleados en todo el mundo. Durante el periodo decenal anterior, los países industrializados eran los únicos en registrar disminuciones en el índice de desempleo. En las

demás regiones el índice de desempleo se mantenía estable o aumentaba.

3. La falta de trabajo no es el único aspecto de la actual crisis laboral. Según la OIT, alrededor de 550 millones de personas con trabajo viven con menos de un dólar estadounidense por día, mientras que casi la mitad de los 2 800 millones de trabajadores del mundo gana menos de dos dólares al día. En algunos países en desarrollo, la mayor parte de la mano de obra trabaja en el sector no estructurado de la economía, en el que los salarios y las condiciones de trabajo no están reglamentados. De acuerdo con el Departamento de Estado de EE.UU., cada año se trafican entre 600 000 y 800 000 personas que, según las estimaciones, se suman a los 12 millones de personas víctimas de trabajo forzado. De acuerdo con el Director General de la OIT, «la crisis mundial del empleo constituye un riesgo para la seguridad, el desarrollo, las economías y las sociedades abiertas. Este rumbo no es sostenible».

4. La crisis mundial del empleo también ejerce importantes repercusiones en la sostenibilidad de las políticas actuales de migraciones internacionales. Debido a que no pueden encontrar un

sustento adecuado en su país de origen, un número creciente de hombres y mujeres de países en desarrollo buscan oportunidades de empleo en otros lugares. Mientras que muchos siguen desplazándose dentro de las regiones en desarrollo, una proporción creciente se traslada a los Estados más prósperos del mundo para encontrar trabajo. Según las estadísticas de la ONU, entre 1980 y 2000 el número de migrantes en los países desarrollados se ha multiplicado por más de dos, pasando de 48 millones a 110 millones, mientras que el número de migrantes en los países en desarrollo pasó de 52 millones a 65 millones.

5. Un interrogante clave en los próximos años será si puede hallarse un equilibrio adecuado entre la oferta y la demanda de trabajadores migrantes. En lo relativo a la demanda, ¿en qué medida y en qué condiciones los Estados más prósperos del mundo estarán listos para admitir a trabajadores migrantes de otras partes del mundo? ¿En cuanto a la oferta, qué se puede hacer para proveer a los ciudadanos de países en desarrollo mejores empleos y un nivel más alto de seguridad humana en su país de origen para que no se vean obligados a migrar? Este capítulo intenta responder estas preguntas.

### Diferencias, disparidades y migraciones

**El número de personas que intenta migrar de un país y continente hacia otro aumentará en los próximos años, debido a las disparidades de desarrollo y de demografía y a las diferencias en la calidad de la gobernanza. Los Estados y otros interesados deben tener en cuenta esta tendencia al formular sus políticas migratorias.**

6. En general, las migraciones internacionales se deben a las diferencias y a las disparidades. Cuando la gente decide migrar, normalmente es

porque desea alejarse de las restricciones e inseguridades que debe soportar en su país de origen y porque considera que existen mejores condiciones y oportunidades en otra parte. En el mundo actual, las principales fuerzas que provocan las migraciones internacionales son las “3D”: diferencias de desarrollo, demografía y democracia. La Comisión ha concluido que porque estas diferencias están aumentando, el número de personas que intenta migrar seguirá aumentando en el futuro. Las políticas migratorias deberán tener en cuenta esta tendencia, asegurándose de que el incremento de las migraciones aporte verdaderos beneficios a los países de origen, de destino y a los migrantes mismos.

### Disparidades de desarrollo

7. Según el Programa de Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD), la proporción de la población mundial que vive en condiciones de pobreza ha disminuido más rápidamente en los últimos 50 años que en los 500 años anteriores. No obstante, la brecha entre el nivel de vida de las partes más ricas y más pobres del mundo sigue ampliándose. En 1975, el producto interno bruto (PIB) per cápita de los países con altos ingresos era 41 veces superior al de los países con bajos ingresos y ocho veces superior al de los países con ingresos medios. Hoy, el PIB per cápita de los países con altos ingresos es 66 veces superior al de los países con bajos ingresos y 14 veces superior al de los países con ingresos medios.

8. Estas estadísticas ayudan a explicar por qué tantas personas procedentes de países con ingresos bajos y medios desean migrar hacia los Estados más prósperos y por qué los países con altos ingresos, donde se encuentra menos del 20 por ciento de la mano de obra mundial, hoy reciben a más del 60 por ciento de los migrantes del mundo. Los migrantes que se trasladan de eco-

nomías con bajos ingresos hacia economías con ingresos más elevados a menudo pueden obtener un ingreso 20 ó 30 veces superior al que ganarían en su país. Si bien el costo de la vida suele ser mucho más alto en los países de destino, la mayoría de los migrantes puede ganar lo suficiente para mantenerse y para enviar dinero a los miembros de su hogar y de su comunidad.

9. Los incentivos para migrar parecen aumentar. En muchos países en desarrollo, las reformas orientadas hacia el mercado han incrementado la competitividad de la economía nacional pero no han creado suficientes puestos de trabajo para absorber el creciente número de personas en el mercado laboral, en particular aquellas sin educación ni formación. Por consiguiente, muchos jóvenes se encuentran frente a una perspectiva de desempleo o subempleo a largo plazo.

10. Unos 1 300 millones de personas, alrededor de la mitad de la mano de obra de los países en desarrollo, trabajan en el sector agropecuario, en general como pequeños granjeros. Estos granjeros se topan con múltiples circunstancias desfavorables. Compiten con granjeros subvencionados de regiones del mundo más prósperas. La limitada infraestructura física y financiera existente en muchos países en desarrollo a menudo pone en jaque los esfuerzos de estos granjeros por comercializar sus bienes y mejorar la productividad. Un número creciente de pequeños granjeros también debe hacer frente al problema de la degradación ambiental, así como a la apropiación de los terrenos agrícolas por el Estado y las empresas privadas.

11. Se puede suponer que una cantidad creciente de estas personas migrará, primero de las zonas rurales a las zonas urbanas y luego a otros países. En algunos países, en particular en Asia, es probable que esta tendencia se refuerce debido a las políticas gubernamentales diseñadas para

facilitar las migraciones de sus ciudadanos a fin de reducir el nivel de desempleo e incrementar el volumen de las transferencias de dinero hacia el país de procedencia.

12. La demanda de mano de obra migrante es alta. En muchos países industrializados, la intensificación de la competitividad en la economía mundial ejerce una nueva presión sobre los empleadores de los sectores privado y público para reducir al mínimo los costos e incrementar el uso de mano de obra barata y flexible – precisamente el tipo de trabajo que los migrantes, tanto regulares como irregulares, pueden proporcionar.

13. El aumento de las migraciones de países pobres hacia países ricos no se limita ni se limitará a los trabajadores con bajos ingresos. Los países industrializados experimentan una escasez de personal en los sectores de la economía de alto valor y basados en conocimientos, tales como la salud, la educación y las tecnologías de la información. Debido a la imposibilidad de contratar, formar y retener al personal necesario en el país, un número creciente de gobiernos y empleadores recurren al mercado de trabajo mundial para satisfacer sus necesidades de recursos humanos. Las empresas multinacionales desean desplazar a su personal de un país a otro para aprovechar al máximo las competencias que han contratado y solicitan la ayuda de los Estados para facilitar este proceso.

### ***Diferencias demográficas***

14. Las diferencias demográficas refuerzan el potencial de incremento del fenómeno migratorio de países pobres hacia países ricos. Muchos de los Estados más prósperos del mundo registran hoy un nivel de fertilidad inferior al índice de sustitución de 2,12 por mujer. Sus poblaciones decrecen y envejecen, situación que pone en

jaque su capacidad de sostener el nivel actual de desarrollo económico y de mantener sus regímenes de pensiones y de seguridad social existentes. Por el contrario, casi todo el crecimiento de la población mundial se produce en los países en desarrollo. Según la División de la Población de las Naciones Unidas, la estimación de las tasas de fertilidad para el periodo de 2000 a 2005 es de apenas 1,4 en Europa y de 2,5 en América latina y el Caribe, mientras que asciende a 3,8 en los Estados árabes y a 5,4 en África subsahariana.

15. Las estadísticas del Banco Mundial indican que la mano de obra mundial ascenderá de 3 000 millones a 3 400 millones de 2001 a 2010. Esto corresponde a un aumento medio de 40 millones por año, de los cuales aproximadamente 38 millones procederán de países en desarrollo y solamente 2 millones de países con altos ingresos. Proyectando las tendencias actuales, al final de la década, alrededor de 86 por ciento de la mano de obra mundial provendrá de países en desarrollo. Si los países industrializados precisan trabajadores para compensar la disminución de sus poblaciones, cuidar al número creciente de ancianos y sostener sus sistemas de pensiones, no les resultará difícil colmar esas brechas contratando a mano de obra migrante.

### **Demografía africana**

En los últimos 40 años, la población del África subsahariana ha crecido más rápidamente que la de las demás regiones. Debido al nivel de fertilidad relativamente alto, en los próximos 20 años, la región será sin dudas la principal fuente de crecimiento demográfico del mundo, incluso si la pandemia de VIH / SIDA está revirtiendo décadas de incremento en la esperanza de vida. Según las estadísticas de la ONU, se estima que la población total de África aumentará de 794 millones en 2000 a 1 100 millones en 2025.

### **Democracia y gobernanza**

16. Si bien las variables de desarrollo y demografía probablemente sean elementos determinantes de la oferta y la demanda futuras de trabajadores migrantes, también deben considerarse las disparidades en lo referente a la democracia, la gobernanza, los derechos humanos y la seguridad humana. Varios de los países con desempleo, bajos ingresos y un alto índice de crecimiento demográfico también se caracterizan por un proceso democrático endeble, un estado de derecho frágil y una administración pública ineficaz.

17. Al migrar, las personas que viven circunstancias económicas y políticas precarias pueden protegerse a sí mismas y a sus familias de la volatilidad del mercado, de las crisis políticas, de los conflictos armados y de otros riesgos. En los peores casos, frente a tales desastres, las personas se ven obligadas a buscar asilo en otro Estado. Este tipo de migración resulta en gran parte de una necesidad y no constituye una verdadera opción.

18. La medida en que las recientes revoluciones de las comunicaciones masivas y de los derechos humanos han afectado a las personas, y en particular los jóvenes, ha impresionado a la Comisión. Los ciudadanos de hoy quieren una buena educación y un trabajo decente pero también desean expresar sus opiniones, discutir de política, poner en tela de juicio las culturas conservadoras e ignorar las restricciones sociales. Si no pueden satisfacer dichas expectativas en su propio país, intentarán ingresar en el mercado laboral de sociedades donde existen esas oportunidades.

### **Migraciones de mujeres**

19. En 2000, las mujeres representaban un poco menos de la mitad de los migrantes internacio-

nales y un poco más de la mitad de ellas vivían en regiones desarrolladas. Un número creciente de mujeres está ingresando al mercado de trabajo mundial. Las mujeres migran cada vez por cuenta propia. De hecho, son a menudo el sostén de las familias que dejan en el país de origen.

20. Estas tendencias se mantendrán en los años venideros debido a la creciente demanda en los países industrializados de mano de obra en los sectores tradicionalmente vinculados con las mujeres: trabajo doméstico, enfermería y servicios de atención individual, limpieza, entretenimiento y comercio sexual, venta minorista y manufactura que exige gran concentración de mano de obra. La actitud negativa en los países de origen hacia las mujeres divorciadas, viudas, sin hijos y solteras, sumada al hecho de que muchas mujeres hoy tienen mayor acceso a la educación y mayor conciencia de sus derechos humanos, constituirán incentivos adicionales para que las mujeres con diversos niveles de educación busquen empleos y nuevas experiencias en el exterior.

### Mujeres migrantes

Pese a que se suele creer que la mayoría de los migrantes son hombres, las últimas cifras de la ONU indican que las mujeres constituyen casi la mitad de la población migrante y refugiada del mundo. En 2000, el número de mujeres migrantes superó el número de hombres migrantes en América latina y el Caribe, América del Norte, Oceanía, Europa y la ex Unión Soviética. Sin embargo, en África y Asia los hombres migrantes eran mayoritarios.

## ¿Liberalización del mercado de trabajo mundial?

**Los países y otros interesados deben adoptar enfoques más realistas y flexibles hacia las migraciones internacionales, basados en el reconocimiento del potencial de los trabajadores migrantes para colmar brechas específicas en el mercado de trabajo mundial.**

21. Aparentemente habría una convergencia de intereses emergente entre los países ricos y pobres. En términos simples, los primeros se están quedando sin personas en edad de trabajar, mientras que en los segundos abundan. La lógica sugiere que el resultado de esta ecuación sea un crecimiento de las migraciones de mano de obra autorizada de los países en desarrollo hacia los países con altos ingresos. Sin embargo, esto no es así. Gran parte de las migraciones actuales entre regiones pobres y regiones ricas son irregulares.

22. La noción de un «mercado de trabajo mundial» es algo errónea. El proceso de mundialización se caracteriza por una circulación cada vez más libre de capital, bienes, servicios e información por las fronteras nacionales. No se puede decir lo mismo de la gente. Tal vez determinados grupos de empleados, como los especialistas en tecnologías de la información, los grandes universitarios, los profesionales de la salud y los profesores de medicina, sin mencionar a los jugadores de fútbol y a otras estrellas del deporte, puedan buscar empleo en el mercado mundial, pero para la mayoría de la gente, en casi todas partes del mundo, prevalecen los mercados de trabajo nacionales y las posibilidades de encontrar trabajo en otros países son aún limitadas.

### **La perspectiva de los empleadores**

23. Los empleadores sienten una creciente frustración debido a las restricciones impuestas por los Estados para la contratación y el traslado de mano de obra extranjera. En muchos ámbitos del sector privado, dichos controles se consideran como una restricción a la productividad y a la expansión del mercado. Los representantes del sector público se quejan porque no pueden ofrecer los servicios que se esperan de ellos porque se les prohíbe colmar las brechas del mercado laboral con trabajadores migrantes autorizados. Ante la rigidez del mercado de trabajo mundial, algunos empleadores han buscado estrategias alternativas, como la transferencia de la totalidad o parte de sus empresas a países donde existe una oferta de mano de obra adecuada a un precio interesante o la subcontratación de empresas más pequeñas dispuestas a contratar a trabajadores migrantes no autorizados.

24. Las estrategias de subcontratación y de traslado al exterior prometen beneficios sustanciales a la economía mundial y a los países que proporcionan las instalaciones pero no resolverán la escasez de mano de obra y de competencias en los países industrializados. Dados los costos de transferencia, es poco probable que estas estrategias constituyan una opción viable para las empresas familiares y pequeñas. Tampoco es una solución para los numerosos empleadores del sector público y privado que precisan un contacto directo con sus clientes. Por ejemplo, pocas personas mayores que precisan cuidados en Europa o Japón desearán vivir en hogares de ancianos en África del norte o Indochina. De hecho, es probable que un número creciente de enfermeras de países en desarrollo migren hacia los países industrializados para cuidar de personas mayores.

### **Alternativas a las migraciones**

25. En respuesta a las circunstancias antes mencionadas, algunos actores, incluyendo el sector privado, se han pronunciado a favor de un enfoque más liberal hacia las migraciones internacionales de mano de obra, enfoque que permitiría a los trabajadores desplazarse con mayor libertad de las regiones pobres hacia las regiones ricas del mundo. Dicho enfoque, según se ha sugerido, generaría enormes beneficios para los países en desarrollo gracias a las crecientes remesas de dinero, las inversiones de las diásporas y la transferencia de conocimientos. Al mismo tiempo, este enfoque ayudaría a los países industrializados a resolver los desafíos económicos y sociales generados por el envejecimiento y la disminución de sus poblaciones, creando así una situación ventajosa para ambas partes.

26. Existen diversas razones por las que este enfoque puede no resultar aceptable para todos los países. Primero, si se realiza durante un periodo determinado o a corto plazo, la importación de mano de obra no constituirá una solución eficaz para el desafío demográfico al que se enfrentan muchos países, porque los trabajadores migrantes también envejecen y se vuelven económicamente pasivos. Sería necesaria una contratación continua de mano de obra migrante para evitar dicha situación.

27. En segundo lugar, muchos de los países que experimentan un envejecimiento y una disminución demográfica, también se caracterizan por grandes números de personas (muchas de ellas migrantes y minoritarias) que han estado desempleadas por largos periodos y por numerosas mujeres que se han retirado o que, por diversas razones, nunca se han incorporado al mercado laboral. Un aumento de la participación de estas personas en el mercado laboral es una política alternativa o complementaria al

aumento de las migraciones, al igual que la introducción de otras medidas, tales como una jubilación más tardía, pensiones más bajas y la adopción de tecnologías para reemplazar a los recursos humanos. Las migraciones son solo una de las opciones disponibles.

28. Tercero, las políticas migratorias no se rigen únicamente por leyes económicas o demográficas. Muchos países y sociedades aún no aceptan plenamente la noción de migraciones continuas y a gran escala, en particular si los nuevos migrantes proceden de entornos étnicos, culturales o religiosos diferentes a los de la mayoría de los ciudadanos. Los gobiernos no fomentarán las migraciones de mano de obra a gran escala si son percibidas como una amenaza para la cohesión social o el éxito electoral.

29. Por último, algunos países industrializados han cubierto parte de su necesidad de mano de obra adicional (en particular de mano de obra barata y flexible deseosa de aceptar el trabajo que los nacionales rechazan) cerrando los ojos al empleo de migrantes en situación irregular. De hecho, el reciente incremento y la tolerancia parcial de las migraciones irregulares por parte de los Estados, al igual que la introducción de programas periódicos de regularización para los trabajadores sin papeles, pueden, en cierta medida, considerarse como una liberalización de facto del mercado de trabajo mundial. La Comisión recalca su preocupación por esta situación y recuerda a los Estados que por su propio bien deben asegurarse de que su demanda de mano de obra extranjera se satisfaga de modo autorizado y organizado.

## **Programas de migraciones permanentes y temporales**

---

**Los Estados y el sector privado deben considerar la opción de introducir programas de migraciones temporales cuidadosamente diseñados como medios para colmar las necesidades económicas de los países de origen y de destino.**

---

30. Una liberalización bien reglamentada del mercado de trabajo mundial beneficiaría considerablemente a todo el mundo. Dicho enfoque contribuiría al crecimiento de la economía mundial y permitiría a la comunidad internacional alcanzar una mayor correspondencia entre la oferta y la demanda de mano de obra migrante. Así, se garantizaría a los ciudadanos de los países del sur un mayor acceso a los mercados de trabajo del norte, lo cual a su vez les permitiría contribuir al desarrollo de sus propios países. Además, ayudaría a los países industrializados a resolver su desafío demográfico emergente y permitiría que los empleadores contraten a los trabajadores que necesitan. Una liberalización bien regulada del mercado de trabajo mundial también sería mejor que la situación actual, en la que las brechas en el mercado laboral se colman en parte por medio de migraciones y empleo irregulares.

### **Países de inmigración tradicionales**

31. No obstante, es preciso considerar qué aspecto podrían tener estas migraciones reglamentadas. Los países de inmigración tradicionales, como Australia, Canadá, Nueva Zelandia y Estados Unidos, no dudan en mantener su tradición de concesión de derechos permanentes de residencia y de ciudadanía rápida a las personas que solicitan su admisión, ya sea por sus competencias profesionales, para reagrupamiento familiar o por motivos humanitarios. La Comisión elogia dichos programas y reconoce su contribu-

ción al desarrollo económico de los países de destino, al igual que su capacidad para resolver las necesidades económicas, sociales y de protección de los migrantes. La Comisión también considera que estos programas proveen un contexto que realiza la integración de los migrantes en la sociedad.

32. Los programas permanentes de migraciones también tienen sus límites. Primero, en muchos países industrializados, la opinión pública y política vacila ante la perspectiva de un aumento de las migraciones. Estas dudas probablemente serán mayores en lo referente a los programas de migraciones permanentes. En segundo lugar, los países en desarrollo esperan mayores beneficios de las migraciones temporales y circulares de sus ciudadanos que de su partida permanente. Este punto se explica más detalladamente en el próximo capítulo.

#### **Migraciones desde Filipinas**

El empleo en el exterior se ha convertido en un elemento vital de la economía de Filipinas. A fines de 2003, más de 7,7 millones de filipinos vivían temporal o permanentemente en el exterior. En 2004, estos migrantes enviaron a su país como mínimo USD 8 500 millones.

#### **Diseño de programas de migraciones temporales eficaces**

33. Sería beneficioso para los países de origen y de destino entablar un diálogo sobre el establecimiento de programas adicionales de migraciones temporales de mano de obra, permitiendo que los migrantes trabajen en los países de destino durante un periodo fijo y bajo condiciones convenidas. La Comisión, al formular esta recomendación, es consciente de las reservas que se han expresado acerca de estos programas, a saber la posible creación de una categoría de trabajadores de segunda clase, las consecuencias

negativas de separar a trabajadores migrantes de sus familias, el riesgo de que los migrantes temporales intenten permanecer en el país donde trabajan cuando deban regresar a su país, la posibilidad de que los empleadores sigan empleando a migrantes irregulares dispuestos a aceptar salarios y condiciones inferiores.

34. En lugar de rechazar los programas de migraciones temporales debido a las dificultades que presenta su implementación, los países, empleadores, sindicatos y demás actores deben centrar su atención en el diseño efectivo de estas iniciativas. Deben realizarse esfuerzos concretos para aprovechar los conocimientos de países como Filipinas, que tiene una gran experiencia en la provisión de numerosos migrantes temporales al mercado de trabajo mundial. En especial, deben considerarse atentamente las siguientes cuestiones:

- Informar a los migrantes temporales, antes de que partan de su país de origen, sobre sus derechos y condiciones de empleo, al igual que sobre el requisito de que regresen a su país una vez vencido su contrato.
- Garantizar que los migrantes reciban el mismo trato que los nacionales en lo relativo a los salarios, las horas de trabajo, la atención de salud y otros derechos.
- Ofrecer a los migrantes temporales el derecho a cambiar de trabajo durante el plazo de su permiso de trabajo, para permitirles adaptarse a las condiciones del mercado laboral y evitar que dependan de empleadores sin escrúpulos.
- Ofrecer a las mujeres una igualdad de acceso a los programas de migraciones temporales de mano de obra.
- Supervisar la entrega de permisos y contratos de trabajo otorgados a los migrantes temporales e incluir en una lista negra a los países y

empleadores que no respetan las disposiciones de estos documentos.

- Procesar a los empleadores que contratan a trabajadores migrantes sin permiso de trabajo válido y expulsar a los migrantes que siguen trabajando cuando su permiso ha vencido.
- Certificar y regular las actividades de las agencias que contratan a trabajadores migrantes temporales.
- Entregar visados a los migrantes temporales que les permitan circular con facilidad entre el país donde están trabajando y su país de origen, ayudándoles así a mantener el contacto con sus familias y comunidades.
- Respalda la reinserción de los migrantes temporales en su país de origen, una vez finalizado su periodo del empleo.

### **Transferencia de los derechos a las pensiones y a la seguridad social**

35. Otra cuestión que ha de considerarse en lo referente a los programas de migraciones temporales de mano de obra es la transferencia de los derechos a las pensiones y a la seguridad social. Según la investigación emprendida para la Comisión, la mayoría de los migrantes internacionales se topan con grandes obstáculos para transferir sus prestaciones de pensión y atención médica. Menos de 25 por ciento de los migrantes internacionales trabajan en países vinculados por acuerdos de seguridad social bilaterales o multilaterales. Dichos acuerdos no necesariamente ofrecen las mismas posibilidades de transferencia para las prestaciones de atención médica.

36. Esta situación tiene numerosas consecuencias negativas. Los trabajadores migrantes temporales que abonan cotizaciones a los regímenes de pensiones y de seguridad social y no pueden beneficiar de dichos regímenes al regresar a su

país, tienen un buen motivo para trabajar en el sector no estructurado de la economía donde no se deducen estas cotizaciones de sus salarios. También sienten pocos motivos para regresar a casa una vez finalizado su periodo de empleo. Por el contrario, los migrantes temporales que tienen acceso a dichas prestaciones en su país de origen tienen un buen aliciente para regresar a casa, gozar de un nivel de vida decente e invertir en su propia sociedad.

37. Los gobiernos, empleadores y sindicatos deben analizar más detenidamente esta cuestión. Para progresar rápidamente, los países de origen y de destino deben entablar un diálogo bilateral sobre esta materia que abarque, entre otros puntos, las disposiciones de atención médica y las prestaciones de pensión. Al mismo tiempo, es necesario consolidar la base de información sobre este tema con el objeto de comprender mejor las distintas políticas disponibles y la medida que éstas afectarían las decisiones individuales con respecto a las migraciones y el regreso al país de origen.

### **La circulación de los proveedores de servicios**

**Las negociaciones del modo 4 del AGCS sobre la circulación de los proveedores de servicios deberían concluir con éxito. Dado el vínculo entre comercio internacional y migraciones internacionales, deben realizarse mayores esfuerzos para fomentar el diálogo entre los funcionarios y expertos a cargo de estas dos cuestiones.**

38. El reciente discurso sobre el futuro de las migraciones de mano de obra ha revelado un interés considerable en las negociaciones del modo 4 del AGCS. El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) es un marco convenido multilateralmente que se aplica a todos

los miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC). El acuerdo incluye normas para que los países se comprometan a abrir determinados sectores de servicios a proveedores extranjeros. El modo 4 del AGCS se refiere a la oferta de servicios de un ciudadano de un Estado miembro de la OMC en el territorio de otro.

39. Las negociaciones del modo 4 del AGCS han generado diversas expectativas, una de las cuales es que el acuerdo represente un primer paso hacia la liberalización del mercado laboral. Según los defensores de este punto de vista, el acuerdo podría ofrecer un acceso a oportunidades de empleo en los países industrializados para los profesionales y trabajadores semicalificados de países en desarrollo. Mientras que los países en desarrollo intentaron llegar a este resultado durante la ronda de negociaciones comerciales de Doha, los países industrializados concentraron sus esfuerzos en la liberalización de otro elemento del acuerdo (el modo 3 del comercio de servicios) para que sus bancos, aseguradoras y otros proveedores de servicios pudieran establecer filiales y vender servicios más fácilmente a los consumidores de países en desarrollo.

40. Estas negociaciones tal vez no ejerzan repercusiones inmediatas en la política de migraciones internacionales. El modo 4 del AGCS atañe específicamente a los «proveedores de servicios», que representan un muy pequeño porcentaje de la gente que cruza fronteras internacionales por motivos laborales. Evidentemente, los países más prósperos no desean que la provisión de servicios se asocie con la cuestión, más amplia, de la mano de obra migrante.

41. La Comisión se pronuncia a favor de la continuación de las negociaciones del modo 4 del AGCS. Los servicios hoy representan el 70 por ciento del PIB de los países industrializados y el crecimiento del comercio internacional de ser-

vicios promete beneficios sustanciales a la economía mundial. Las disposiciones que se tomen para la circulación de los proveedores de servicios pueden servir para establecer principios o nociones pertinentes en la discusión sobre la cuestión más general de las migraciones de mano de obra. La Comisión, preocupada por que la comunidad internacional reconozca los vínculos estrechos entre las migraciones y otras cuestiones de políticas mundiales, considera muy valiosos los recientes esfuerzos por promover un diálogo en el modo 4 del AGCS, reuniendo a las personas que trabajan en el ámbito de las migraciones internacionales y a los especialistas en comercio internacional. Las expectativas de este proceso deben ser modestas dada la continua cautela expresada por muchos países en lo referente a la liberalización del mercado de trabajo mundial.

### **Movilidad del personal altamente calificado**

---

**Los gobiernos y los empleadores deben revisar conjuntamente los obstáculos actuales a la movilidad del personal altamente calificado, con el objeto de suprimir aquellos que entorpezcan innecesariamente la competitividad económica.**

---

42. Hace tiempo que las empresas privadas han reconocido la importancia de desarrollar y desplegar competencias en todo el mundo. Sin embargo, los responsables de las políticas han debido considerar otras prioridades y con frecuencia han adoptado una actitud ambigua con respecto a la movilidad del personal altamente calificado. Sea deliberadamente o no, se han erigido importantes obstáculos para la contratación y la reubicación del personal extranjero.

43. Esta cuestión cobra una importancia creciente. Las diez empresas más grandes del mundo hoy emplean a más de tres millones de personas. Estas multinacionales adoptan cada vez más una perspectiva mundial para la contratación de personal, la investigación, la producción y las ventas. En este contexto, la nacionalidad de un empleado solo es relevante en la medida en que permite o impide que la persona sea transferida a un país donde sus competencias son necesarias.

44. El personal altamente calificado contribuye de modo significativo a la competitividad empresarial y a la expansión de la economía mundial. Por lo tanto, es necesario facilitar su movilidad. Los Estados tienen el legítimo deber de proteger a sus ciudadanos contra la competencia injusta de extranjeros y, evidentemente, seguirán actuando de esta manera. Incluso así, los gobiernos y el sector privado deben reunirse para reparar los obstáculos a la movilidad profesional a fin de eliminar aquellos que impiden que las empresas desplieguen al personal adecuado, en el lugar y el momento oportunos.

### **Creación de empleo y de medios de subsistencia en los países de origen**

**Deben realizarse mayores esfuerzos para crear empleo y medios de subsistencia sostenibles en los países en desarrollo para que sus ciudadanos no se sientan obligados a migrar. Los países en desarrollo e industrializados deben seguir políticas económicas y respetar los actuales compromisos que permiten alcanzar este objetivo.**

45. En este capítulo se ha sugerido que los programas de migraciones permanentes y temporales se orienten en cierto modo hacia un mayor equilibrio entre la oferta y la demanda de mano

de obra migrante. No obstante, es evidente que tales programas no constituyen una respuesta eficaz a la crisis mundial del empleo. En las circunstancias actuales, el número de personas que intenta migrar desde países pobres continuará excediendo a la demanda de sus servicios en los países más prósperos.

46. La Comisión no subestima el desafío de crear empleo decente y medios de subsistencia sostenibles para los ciudadanos de los países pobres. Tampoco considera que esta misión forme parte integral de su mandato. Sin embargo, sería negligente no pronunciarse sobre esta cuestión, dadas sus enormes repercusiones en el futuro de las migraciones internacionales. Se requieren con urgencia políticas eficaces para proporcionar trabajo, educación, capacitación y oportunidades de inversión a los hombres y mujeres de países en desarrollo. Las políticas migratorias por sí solas no podrán eliminar las presiones que hacen que la gente busque trabajo fuera de sus fronteras.

### **Etapas hacia el desarrollo**

47. La creación de empleo y medios de subsistencia en los países con bajos ingresos debe considerarse como una responsabilidad compartida. Los países de origen y de destino deben actuar como socios iguales, compartiendo derechos y responsabilidades en un esfuerzo común para responder al reto del desarrollo. Una etapa de este proceso debe ser que los países de origen asuman la responsabilidad del bienestar de sus ciudadanos, creando condiciones en las que las personas sean capaces de satisfacer sus necesidades, ejercer sus derechos humanos, desarrollar su potencial y cumplir con sus aspiraciones en su país. Esto no es así. Según el Banco Mundial, los países en desarrollo, con una población total de alrededor de dos mil millones personas, se retra-

san cada vez más en su búsqueda de desarrollo y corren el riesgo de quedar marginados de la economía mundial, salvo como proveedores de migrantes.

48. Sería engañoso sugerir que todos los países tienen el mismo potencial de desarrollo. En virtud de su localización geográfica, de sus recursos naturales, de su historia y de sus tradiciones sociales, algunos países están más predispuestos que otros para establecer economías dinámicas y competitivas. Sin embargo, otro elemento determinante del éxito es el carácter de las políticas adoptadas por los Estados. En lo que a esto respecta, la lección que se puede aprender de la historia reciente es que los países que invierten en las competencias de su población, que tienen economías abiertas, sistemas financieros sólidos, un clima favorable para las inversiones y administraciones honestas son más capaces de aprovechar las oportunidades que presenta la mundialización que los países que carecen de tales cualidades.

#### **Desarrollo en Marruecos**

Marruecos es el ejemplo de un país que recientemente ha hecho progresos significativos en el desarrollo económico y social. Según el Banco Mundial, la renta nacional bruta per capita de Marruecos se ha más que duplicado desde la década de 1970, pasando de USD 550 a USD 1 190 por año. La esperanza de vida media aumentó de 55 años en 1970 a 68 en 2001, mientras que el número medio de nacimientos por mujer disminuyó de 6,3 a 2,8 en el mismo periodo.

49. Un segundo paso debe ser que los países industrializados, en particular aquellos que expresan su preocupación por el número de personas que llega a su territorio de manera irregular, reconozcan la incidencia de sus políticas en la

dinámica de las migraciones internacionales. Existe un consenso cada vez mayor sobre el hecho de que una reforma comercial ejercería mayores repercusiones en el bienestar de las poblaciones de países con bajos ingresos que un incremento de la ayuda que reciben.

50. Los países más ricos del mundo gastan más de USD 300 000 millones al año en subsidios agrícolas, lo cual es más de seis veces el monto que asignan a la ayuda al exterior. Al comprimir los precios mundiales de los productos agrícolas, estos subsidios dificultan la permanencia de los pequeños granjeros en la tierra y contribuyen así a las migraciones dentro y fuera de los países en desarrollo. El comercio debe desempeñar un papel importante en la promoción del desarrollo, el alivio de la pobreza y la creación de medios de subsistencia sostenibles. Los participantes de la ronda de negociaciones de Doha deben incrementar las ganancias de bienestar generadas por el sistema de comercio multilateral.

51. Tercero, es esencial que todos los miembros de la comunidad internacional traduzcan a la práctica los compromisos que han tomado en lo referente al desarrollo y a la creación de empleo en los países con bajos ingresos. La Declaración del Milenio de 2000, por ejemplo, afirma que los Estados «elaborarán y aplicarán estrategias que ofrezcan a los jóvenes en todas partes una posibilidad real de encontrar un trabajo decente y productivo» y que se esforzarán por alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio, que incluyen reducir de mitad la proporción de gente cuyos ingresos son inferiores a un dólar por día, eliminar las desigualdades de género en la educación primaria y secundaria y garantizar que los países en desarrollo puedan beneficiar de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones.

52. Al adoptar el Consenso de Monterrey de 2002, los Estados decidieron «eliminar la pobreza, mejorar las condiciones sociales y mejorar el nivel de vida,» y adoptar «políticas de mercado laboral activas para aumentar el empleo y mejorar las condiciones de trabajo». Más recientemente, la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD), iniciativa de Estados africanos respaldada por la Unión Europea (UE) y los países miembros del G8, se compromete a «desarrollar y conservar en el continente las competencias humanas cruciales para el desarrollo de África» y a promover «el crecimiento económico, el desarrollo y el aumento del empleo». Para formular políticas migratorias coherentes es esencial colmar las brechas entre estos compromisos y su implementación.

## CAPÍTULO DOS

# Migraciones y desarrollo: aprovechar el potencial de la movilidad humana

---

**El papel que desempeñan los migrantes en la promoción del desarrollo y la reducción de la pobreza en sus países de origen, al igual que su contribución a la prosperidad de los países de destino, debe ser reconocido y reforzado. Las migraciones internacionales deben convertirse en una parte integral de las estrategias nacionales, regionales y mundiales de desarrollo económico, tanto en los países en desarrollo como en los países industrializados.**

---

1. Las cuestiones migratorias internacionales, el crecimiento económico y el desarrollo están vinculadas de diversas maneras. Primero, como se explicó en el capítulo anterior, las carencias de desarrollo, en particular la falta de empleo y de medios de subsistencia sostenibles, son algunas de las principales razones por las que las personas migran. En segundo lugar, las migraciones internacionales contribuyen al desarrollo de los países de destino colmando las brechas en el mercado de trabajo, proporcionando competencias esenciales y aportando dinamismo social, cultural e intelectual a las sociedades donde se establecen los migrantes. En este capítulo se examina un tercer vínculo, la incidencia de las migraciones en el crecimiento, el desarrollo y la reducción de la pobreza en los países de origen.

2. Los migrantes realizan un valioso aporte económico, político, social y cultural a sus sociedades de procedencia. Los fondos que los migrantes envían a casa desempeñan un papel importante en el alivio de la pobreza de los países de origen y respaldan el proceso de desarrollo si los gobiernos de esos países crean un clima propicio para el desarrollo económico. Las migraciones ayudan a limitar el nivel de desempleo y de subempleo en los países donde la oferta de mano

de obra es excesiva. Los migrantes y las diásporas realizan inversiones financieras y de otra índole en sus países, inversiones que consolidan la economía, sirven de conducto para nuevas ideas y facilitan la comprensión entre los países de origen y de destino. Cuando los migrantes regresan a su país, a corto o largo plazo, llevan nuevos conocimientos, experiencias y contactos, activos primordiales en una economía mundial cada vez más basada en el saber.

3. Sin embargo, otro aspecto de las migraciones también es la partida de los ciudadanos más brillantes, cultivados y emprendedores de un país. Esto priva al Estado de ingresos e impide que los países de origen obtengan una remuneración inmediata por la inversión realizada en la formación y la capacitación de estas personas. En los peores casos, cuando se van profesionales de sectores tales como la salud y la educación, las migraciones pueden deteriorar la oferta y la calidad de servicios esenciales.

4. El desafío de hoy consiste en formular políticas que multipliquen las ventajas de las migraciones en los países de origen, limitando sus consecuencias negativas. Para alcanzar este objetivo, las migraciones deben formar parte de las

estrategias de desarrollo nacionales, regionales y mundiales. La Comisión considera preocupante que por lo general las migraciones no se consideren como un componente de la agenda de desarrollo y que las recientes iniciativas de desarrollo no siempre hayan tenido en cuenta las migraciones internacionales. La Comisión observa que muchos países en desarrollo no cuentan con la capacidad para forjar este vínculo entre migraciones y desarrollo. Un enfoque diferente sería beneficioso para todos los países. Los países en desarrollo deben ajustarse a las realidades de una economía mundial competitiva. Una política migratoria coherente forma parte de este proceso.

### **Migraciones de personal calificado**

**Es necesaria una relación de colaboración entre los países con abundancia y los países con escasez de mano de obra para promover la formación del capital humano y la creación de un grupo mundial de profesionales. La provisión de una remuneración adecuada, de buenas condiciones de trabajo y de oportunidades profesionales debe formar parte integral de estas estrategias.**

5. En reacción a las oportunidades presentes en el mercado de trabajo mundial, cada vez más ciudadanos de países en desarrollo con altas calificaciones profesionales van a trabajar al exterior, ya sea a otro país en desarrollo o a un país desarrollado. Para los individuos en cuestión, las migraciones internacionales constituyen un ascenso hacia la cima, un esfuerzo para aprovechar su potencial, aumentar sus ingresos, mejorar su nivel de vida y seguir aprendiendo.

6. Todos los países deben invertir en gran medida en la educación y la formación de sus ciudadanos para aumentar la competitividad de sus economías. Si las economías no pueden absorber todo el personal calificado, estos profesiona-

les migrarán. El personal calificado contribuirá entonces al desarrollo de su país enviando dinero a casa, regresando a su país temporal o durablemente y llevando los conocimientos que ha adquirido en el exterior. Como se recomienda en el capítulo uno, los programas de migraciones temporales de mano de obra pueden ayudar a materializar los resultados positivos de la movilidad internacional.

7. Sin embargo, para muchos países, la partida de trabajadores con aptitudes profesionales esenciales puede ejercer efectos negativos en la sociedad y la economía y constituye una importante pérdida para los Estados que han invertido montos importantes en la educación y la capacitación de estas personas. En muchos países de África subsahariana, por ejemplo, la partida de trabajadores indispensables ha socavado gravemente la entrega de servicios médicos a las poblaciones locales, en particular aquellas que residen en zonas rurales alejadas. Si esta tendencia se mantiene, podría hacer peligrar los avances necesarios para realizar los objetivos de desarrollo del milenio relacionados con la salud. La tendencia es menos pronunciada, aunque también es preocupante, en el sector de la educación.

#### **Las migraciones de personal médico**

Las migraciones de profesionales ejercen importantes repercusiones en el sector de la salud en África subsahariana. Desde 2000, por ejemplo, casi 16 000 enfermeras africanas se han inscrito para trabajar en el Reino Unido. Solo 50 de los 600 médicos doctorados desde la independencia ejercen aún en Zambia. Se estima que en la actualidad hay más doctores de Malawi que ejercen en la ciudad de Manchester, en el norte de Inglaterra, que en todo Malawi.

8. La formación y la conservación de una cantidad adecuada de profesionales se ha convertido en un desafío crucial en muchos países en desarrollo, desafío que debe abordarse inmediatamente para evitar la escasez de recursos humanos. Cuando algunos profesionales deciden migrar, alientan a otros a imitarlos.

### **Formar y retener**

9. La aplicación de la estrategia de «formar y retener» es una tarea compleja. La Comisión pone en duda las soluciones precipitadas para obstaculizar la salida de profesionales calificados de su país. Un enfoque de este tipo violaría los principios de derechos humanos, se opondría a la tendencia a la mundialización del mercado de trabajo y, en todo caso, sería muy difícil de aplicar. Si los migrantes se fueron del país sin autorización y estiman que serán sancionados a su regreso, no querrán regresar.

10. Las propuestas para que los Estados que contratan a profesionales extranjeros indemnicen directamente a los países de procedencia no son aplicables. En primer lugar, los profesionales en cuestión a menudo trabajan en más de un país y por lo tanto no queda claro que país debería abonar la indemnización. En segundo lugar, existen divergencias con respecto a dónde debería abonarse la indemnización. Por último, no hay ninguna garantía de que las indemnizaciones se reinviertan en estrategias de formación y retención del personal. Por otro lado, son dudosos los códigos de conducta que algunos países de destino han formulado en un intento por permitir cierta autorregulación para la contratación de profesionales extranjeros. La incidencia práctica de estos códigos aún no se ha demostrado, y la información reunida por la Comisión muestra que los empleadores pueden explotar fácilmente sus fallas de funcionamiento.

11. Otros enfoques son necesarios para tratar esta cuestión de manera coherente. Primero, es esencial que la ayuda y las inversiones extranjeras se dirijan con mayor cuidado hacia los países y sectores más afectados por la pérdida de profesionales. Los programas de coinversión son un medio para lograrlo. Los países en desarrollo disponen de mucha gente joven con el potencial para adquirir las competencias necesarias en sus propios países y en el exterior. No obstante, solo podrán adquirir dichas competencias si existen recursos adecuados para proveer formación y capacitación. Son necesarias relaciones de cooperación entre los países con excedente de mano de obra y los países con escasez de mano de obra para promover la coinversión en el proceso de formación de capital humano y en el desarrollo de un grupo de profesionales móviles y mundiales. En lo que a esto respecta, la Comisión exalta esfuerzos como los del Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido para invertir en recursos de atención médica en India y en otros países en desarrollo.

12. En segundo lugar, los empleadores de los sectores público y privado de países en desarrollo deben comprender que los profesionales a menudo buscan empleo en el exterior o cambian de empleo en su país porque los salarios, las condiciones de trabajo y las perspectivas profesionales son muy limitados. En particular, esto atañe a las mujeres, que en muchos casos ejercen oficios de enfermeras y docentes que suelen subestimarse y sufren de discriminación sexual y de acoso en el lugar de trabajo. Las empresas e instituciones de países en desarrollo tienen la obligación de ser buenos empleadores, de reevaluar los enfoques tradicionales hacia las profesiones relacionadas con los servicios sociales y de establecer un entorno más favorable para la creación de competencias nacionales.

13. Tercero, los países que hoy contratan personal calificado extranjero deben optimizar la planificación de la mano de obra e invertir más recursos en la formación de sus propios ciudadanos para colmar las brechas actuales y proyectadas en el mercado de trabajo nacional. Es imprudente que los Estados más prósperos del mundo ignoren estas responsabilidades y busquen luego una solución rápida a sus problemas de recursos humanos mediante la contratación de profesionales de países en desarrollo.

### **Facilitar el flujo de transferencias de dinero de los migrantes**

**Las remesas son capitales privados que los Estados no deben apropiarse. Los gobiernos y las instituciones financieras deben facilitar y abaratar el envío de dinero y alentar así a los migrantes a girar dinero mediante sistemas de transferencia estructurados.**

14. El volumen de dinero enviado al hogar por los migrantes internacionales ha aumentado notablemente. Si bien es difícil obtener cifras exactas, el Banco Mundial estima que en 2004 el monto anual de las transferencias de dinero era de alrededor de USD 150 000 millones, lo cual representa un aumento de 50 por ciento en tan solo cinco años. Casi la mitad de este monto es transferido entre países en desarrollo. Cabe señalar que las mujeres migrantes y los migrantes con bajos ingresos a veces transfieren una mayor proporción de sus ingresos que los demás migrantes.

15. Según estimaciones de la ONU, en 2004, los principales destinatarios de las remesas eran México (USD 16 000 millones al año), India (USD 9 900 millones) y Filipinas (USD 8 500 millones). Sin embargo, las remesas representan una proporción del PIB mucho más alta en paí-

ses más pequeños como Jordania (23 por ciento), Lesotho (27 por ciento) y Tonga (37 por ciento). En comparación con otras regiones en desarrollo, África subsahariana recibe el nivel más bajo de remesas. Este representa apenas 1,5 por ciento del total de las remesas mundiales.

16. Las remesas hoy representan casi el triple del valor de la ayuda oficial al desarrollo proporcionada a los países con bajos ingresos y constituyen, después de la inversión directa extranjera, la segunda fuente de financiamiento externo para los países en desarrollo. Es notable que las remesas por lo general sean más previsibles y estables que las inversiones directas extranjeras y la ayuda oficial al desarrollo. Por ejemplo, las transferencias monetarias seguían aumentando durante la crisis financiera asiática, incluso cuando los flujos de inversiones directas extranjeras disminuían. Este caso no es aislado. Según la información acopiada por el Banco Mundial, cuando un país afronta dificultades políticas o económicas, los ciudadanos que viven y trabajan en el exterior ayudan a sus compatriotas enviando más dinero a su país.

17. En muchos países destinatarios, las remesas hoy desempeñan un papel esencial de respaldo a las economías nacionales y locales. Los envíos de dinero por conductos oficiales proporcionan una importante fuente de divisas a los países destinatarios, realzan la capacidad del sector financiero, ayudan a atraer inversiones adicionales y proporcionan cierto apalancamiento para los préstamos soberanos.

18. Sin dudas, las remesas ofrecen beneficios directos e inmediatos a sus receptores, muchos de los cuales, según el Banco Mundial, figuran entre los miembros más pobres de la sociedad. Las remesas ayudan a sacar de la pobreza a sus destinatarios, aumentan y diversifican los ingresos de los hogares, aseguran contra riesgos, ofrecen a

los miembros de la familia posibilidades de educarse y capacitarse y constituyen una fuente de capital para el establecimiento de pequeñas empresas. Cuando las remesas se usan para comprar bienes y servicios o cuando se invierten en proyectos comunitarios o en empresas que exigen mano de obra, no solo benefician a los parientes de las personas que trabajan en el exterior.

#### **Remesas e ingresos de los hogares**

Aunque África subsahariana recibe la proporción de remesas más baja de todas las regiones en desarrollo, su incidencia es significativa. Por ejemplo, las remesas duplican los ingresos de los hogares de Somalia, mientras que las transferencias financieras constituyen 80 por ciento de los ingresos de los hogares rurales de Lesotho.

#### **Costos y sistemas de transferencia**

19. Para incrementar la incidencia de las remesas en el desarrollo y la reducción de la pobreza deben respetarse algunos principios. Primero, es esencial reconocer que los giros son un recurso privado que pertenece a los migrantes y a sus familias. Por lo tanto, el Estado no debe apropiárselos ni imponerles normativas oficiales indebidas.

20. En segundo lugar, la Comisión respalda la necesidad de reducir el costo de las transferencias, que puede ser escandaloso, en algunos casos hasta 25 por ciento del monto remitido. La introducción de tecnologías más modernas es un medio para reducir los costos de las remesas. Los sistemas de transferencia electrónicos también pueden servir para incrementar la seguridad de las remesas.

21. Otro medio para reducir los costos consiste en fomentar una mayor competitividad en el sistema oficial de transferencias, dada la propensión de los proveedores de servicios monopolistas

a facturar tarifas exuberantes a sus clientes. En ciertos países de destino las opciones son escasas, ya que los proveedores de servicios no disponen de muchas filiales, en particular en las zonas alejadas de las ciudades importantes. Los bancos y los servicios postales presentes en dichas zonas podrían ayudar a colmar esta brecha, ofreciendo a los migrantes una alternativa a los onerosos servicios comerciales de envío de dinero y a las transferencias de dinero clandestinas.

22. Tercero, las iniciativas deben combinarse con una mayor transparencia en el sector de los servicios financieros para que los migrantes puedan comparar fácilmente las tarifas de envío de dinero de los diversos proveedores de servicios. La reforma del sector financiero permitiría alcanzar este objetivo. Las asociaciones de migrantes y las instituciones de la sociedad civil también pueden desempeñar un papel importante en lo que a esto respecta, mediante la recopilación, el análisis y la difusión de información pertinente sobre los diversos servicios de envío de dinero disponibles.

23. Cuarto, deben establecerse programas de formación financiera para ayudar a los migrantes a comprender mejor y a acceder a los sistemas bancarios oficiales de los países de destino. Por otro lado, la creación de cooperativas de crédito y de instituciones comunitarias de microfinanzas son otro medio para extender los servicios financieros a las zonas rurales aisladas de los países de origen.

24. Estas iniciativas no sólo aumentarán las transferencias de dinero reduciendo su costo, sino que constituirán un incentivo para que las remesas se transfieran por medio de sistemas oficiales. En algunos países, solo la mitad de las remesas oficiales pasa por sistemas bancarios oficiales porque los migrantes se niegan a emplearlos debido a los trámites engorrosos, a los altos honorarios

y a los tipos de cambio desfavorables. Las transferencias de dinero oficiales y registradas son preferibles a los flujos no oficiales porque reducen el riesgo de que los migrantes y los destinatarios sean explotados por redes clandestinas de lavado de dinero.

### **Aumento de la incidencia de las remesas en el desarrollo**

#### **Las medidas para fomentar la transferencia y la inversión de remesas deben combinarse con políticas macroeconómicas en los países de origen que generen desarrollo económico y competitividad.**

25. La Comisión recalca la importancia de incrementar la incidencia de las remesas en los países de origen. La Comisión no considera que sea posible distinguir claramente entre la incidencia de las remesas en el desarrollo y sus repercusiones en la reducción de la pobreza. Las remesas, ya sea que se inviertan o que se utilicen para el consumo, aportan importantes beneficios a los hogares, comunidades y países que las reciben. El volumen de las remesas recibidas por muchos países de origen hoy es tan elevado, en términos absolutos y en comparación con otras fuentes financieras, que es esencial encauzar su potencial hacia la promoción del crecimiento económico a largo plazo.

26. Para alcanzar este objetivo, los migrantes y los beneficiarios de las remesas deben contar con la capacidad para tomar decisiones fundamentadas sobre el uso de estos recursos. Es necesario ayudar a los hogares y comunidades de los países de origen a utilizar de modo eficaz las remesas recibidas gracias a un aprendizaje adecuado y al acceso a dispositivos de microcrédito. Algunos estudios indican que las mujeres usan las remesas con más eficacia. Por lo tanto, deben realizarse

esfuerzos especiales para que estas iniciativas se dirijan a las mujeres. Otra opción es permitir que los migrantes ejerzan un mayor control sobre el uso del dinero que envían, ofreciéndoles la oportunidad de comprar bienes o servicios directamente, en lugar de dejar estas transacciones en manos de los miembros del hogar.

27. Las asociaciones de ciudadanos oriundos de la misma ciudad y las asociaciones de diásporas pueden ayudar a recaudar y transferir remesas colectivas a su localidad de origen, remesas que pueden utilizarse para proyectos de infraestructura y de otra índole, aportando beneficios a comunidades enteras y no solo a algunos hogares. También sería posible combinar estas remesas colectivas con fondos correspondientes procedentes de fuentes públicas o de organismos de desarrollo. Sin embargo, dado que los resultados de este tipo de iniciativas son heterogéneos, la Comisión recomienda que se evalúen correctamente para poder sacar lecciones de estas experiencias.

28. La Comisión reconoce los esfuerzos realizados por organizaciones como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y otros bancos regionales de desarrollo para investigar, analizar y sugerir marcos de principios políticos para la reforma del sector financiero y la inversión productiva de las remesas de los migrantes. Estas instancias deben proseguir su trabajo y asistir a los Estados en la formulación y la aplicación de políticas que promuevan el uso eficiente de las remesas de los migrantes.

### **Un entorno propicio**

29. Si bien deben realizarse todos los esfuerzos posibles para incrementar la incidencia en el desarrollo de las remesas de los migrantes, esta cuestión debe considerarse en su debido contexto. Primero, es esencial reconocer que la incidencia en el desarrollo de las remesas de los migrantes

depende en gran medida de la calidad de la gobernanza en los países de origen y de las políticas macroeconómicas de dichos Estados. La recepción de remesas a gran escala y a largo plazo tendrá pocas probabilidades de contribuir al crecimiento sostenible si no existen sistemas financieros sólidos, divisas estables, un clima favorable para las inversiones y una administración honrada.

30. En segundo lugar, el volumen creciente de las remesas de los migrantes y la gran visibilidad a la que han sido expuestas en los últimos años pueden dar la impresión de que pueden sustituirse eficazmente a la ayuda oficial al desarrollo. La Comisión no sostiene este punto de vista y reitera su conclusión anterior en cuanto al carácter privado de las transferencias de dinero.

31. Tercero, las remesas tienen sus propias restricciones y limitaciones. Las observaciones indican que los migrantes, cuanto más tiempo permanecen en el exterior, menos dinero envían a su país de origen. Es poco probable que los migrantes de segunda generación envíen tanto dinero como sus progenitores. En algunos países, que tienen a numerosos ciudadanos trabajando en el exterior, la recepción de remesas a gran escala puede desalentar la introducción de reformas que proporcionarían una base más sólida para el desarrollo económico a largo plazo. Además, los beneficios de las remesas no se distribuyen equitativamente. Las remesas pueden exacerbar las disparidades socioeconómicas en los diversos hogares, comunidades y regiones de los países de origen. Las remesas también pueden crear una «cultura migratoria» en los países de origen que puede generar en los jóvenes excesivas esperanzas de encontrar una oportunidad en el exterior. Otra posibilidad es que la dependencia de las remesas pueda inducir a ciertas personas a no trabajar en absoluto.

32. Por último, al calcular las ventajas económicas de las remesas, es preciso tener en cuenta diversas contrapartidas. Primero, el costo de oportunidad de los ingresos de los migrantes gastados en gran parte en los países de destino priva a los países de origen del incentivo en la demanda que permitiría el crecimiento de la economía. En segundo lugar, los costos sociales pueden ser elevados cuando los migrantes (maridos y esposas, madres y padres, hijos e hijas) deciden abandonar su hogar y su comunidad para trabajar en el exterior. También se ha observado que la presión para enviar fondos puede transformarse en una pesada carga financiera y psicológica para los migrantes, en particular aquellos que no tienen otra alternativa más que trabajar en empleos inseguros y mal remunerados.

### Diásporas y desarrollo

---

**Es preciso alentar a las diásporas a promover el desarrollo, ahorrando e invirtiendo en sus países de origen y participando en redes transnacionales de conocimientos.**

---

33. Los países de origen podrían sacar grandes beneficios si aprovecharan las capacidades y los recursos de las diásporas, cuya magnitud y alcance ha aumentado notablemente como resultado del reciente crecimiento de las migraciones internacionales. Una proporción considerable de ciudadanos de muchos países hoy vive y trabaja en el exterior y estos migrantes a menudo se reúnen para formar asociaciones de diásporas.

34. Como se indicó anteriormente, estas asociaciones cobran diversas formas como, por ejemplo, asociaciones de ciudadanos oriundos de una misma ciudad, que permiten a las personas procedentes de una misma región del país de origen mantenerse en contacto, al igual que asociaciones profesionales y asociaciones basadas en inte-

reses comunes como el deporte, la religión, el género, el trabajo caritativo y el desarrollo. Estas asociaciones suelen recaudar donaciones de sus miembros y enviarlas al país de origen con propósitos específicos, como la restauración de una escuela, la adquisición de un generador o la creación de guarderías para los niños de madres trabajadoras. Además de tales flujos financieros, las asociaciones de diásporas también suelen participar en los asuntos políticos, sociales y culturales de su país y comunidad.

#### **Asociaciones de ciudadanos oriundos de una misma ciudad**

Las asociaciones de mexicanos oriundos de una misma ciudad tienen una larga historia. Las más destacadas fueron creadas en la década de 1950. En la actualidad, existen más de 600 asociaciones de mexicanos oriundos de una misma ciudad en 30 ciudades de EE.UU. Estas asociaciones respaldan trabajos públicos en sus localidades de origen. Entre otras cosas, financian la construcción de infraestructuras públicas (por ejemplo, construcción y renovación de rutas), donan equipo (por ejemplo, ambulancias y material médico) y promueven la educación (por ejemplo, creando programas de becas, construyendo escuelas y proporcionando material escolar).

35. La Comisión elogia la incidencia positiva de las asociaciones de diásporas y de otras agrupaciones de migrantes que emprenden iniciativas de desarrollo constructivas en sus países de origen, en particular mediante la transferencia de remesas colectivas con objetivos definidos. Una manera de intensificar este proceso es que las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales proporcionen fondos equivalentes, a condición de que se usen para objetivos de desarrollo.

36. Las instancias que envían fondos también deben cerciorarse de que las diásporas no representen intereses regionales, políticos o persona-

les. A pesar de su valor potencial, las asociaciones de diásporas pueden provocar exclusión, tener un orden del día divisionista en el país de origen e incluso apoyar la inestabilidad y la prolongación de los conflictos armados. Para intensificar sus repercusiones en el desarrollo, es esencial que estas asociaciones respeten los principios de derechos humanos, de buena gobernanza y de igualdad de género.

#### **Redes de comercio, inversión y conocimientos**

37. Los migrantes y las asociaciones de diásporas también pueden desempeñar un papel importante en la promoción del comercio y en la inversión en sus países de origen. Cuando sea factible y adecuado, la mejor manera de promover las inversiones financieras es proporcionando a los migrantes cuentas en divisas o bonos expresados en la divisa de su país, para que no exista el riesgo de devaluación de la moneda si sus ahorros permanecen allí.

#### **Inversiones de las asociaciones de diásporas**

Entre 30 y 40 millones de chinos viven en el exterior, en unos 130 países. La OCDE estima que en 2004 las inversiones realizadas por los chinos del extranjero en la República Popular de China representaban alrededor de 45 por ciento del total de las inversiones extranjeras directas en el país.

38. Los programas de capacitación y el asesoramiento de negocios pueden también ayudar a los migrantes a adquirir los conocimientos empresariales y la intuición de negocios necesaria para emprender actividades comerciales y de inversión exitosas. A este respecto, la Comisión recalca su opinión de que para incrementar la incidencia en el desarrollo de las migraciones

internacionales, los países de origen deben esforzarse por crear un entorno de negocios sano, caracterizado por un marco legal sólido, sistemas bancarios eficaces, una administración pública honesta y una infraestructura física y financiera que funcione correctamente. La Comisión también elogia la propuesta de la Comisión de África de establecer recursos para mejorar el entorno de inversiones en África con la ayuda del G8. Evidentemente, la ayuda oficial al desarrollo que los Estados más prósperos proporcionan a los países de origen debe respaldar la consecución de estos objetivos.

39. La Comisión sostiene los esfuerzos realizados para movilizar las redes de conocimientos de las diásporas, entre ellos las iniciativas tomadas bajo el amparo de la Nueva Alianza por el Desarrollo de África (NEPAD). La primera etapa de este proceso consiste en realizar un inventario de las competencias disponibles dentro de la diáspora. La mejor manera de alcanzar este objetivo es apoyando el establecimiento de organizaciones de migrantes profesionales y de otras entidades de la sociedad civil con miembros migrantes. La segunda etapa consiste en elaborar programas que faciliten la transferencia de las competencias y conocimientos de la diáspora a sus países de origen. Esto puede suponer un regreso físico, en forma de traslado temporal o de visita sabática, pero puede también tratarse de un «regreso virtual», mediante videoconferencia o Internet, cada vez más disponible incluso en los países más pobres.

40. Por último, si bien la Comisión admira la medida en que algunos países de origen han reconocido y aprovechado el potencial de desarrollo de las diásporas, esta estrategia presenta ciertos peligros. El desarrollo debe comenzar en el país. Las remesas de los migrantes, así como el comercio y las inversiones de las diásporas, pueden

contribuir de modo significativo al crecimiento pero no deben sustituirse a una política económica que desarrolle y se base en las aptitudes de las personas que han permanecido en su país.

41. Además, los migrantes y los miembros de las diásporas deben decidir libremente de qué manera y en qué medida desean participar al desarrollo de sus países de origen. En lo que a esto respecta, la Comisión expresa su preocupación por las acciones de gobiernos que han intentado exigir indebidamente capitales y otros recursos a las diásporas.

## Regreso y desarrollo

---

**Los Estados y las organizaciones internacionales deben formular políticas y programas que intensifiquen la incidencia en el desarrollo de las migraciones de regreso y circulares.**

---

42. La Comisión concluye que el viejo paradigma del asentamiento migratorio permanente poco a poco está dando lugar a migraciones temporales y circulares. Por ejemplo, cada año unos dos millones de trabajadores asiáticos salen de sus países para trabajar con contratos a corto plazo, dentro y fuera de la región. La Comisión subraya la necesidad de aprovechar las oportunidades de desarrollo que este importante cambio ofrece a los países de origen.

43. Como se explicó en el capítulo uno, son necesarios esfuerzos continuos a fin de garantizar la movilidad de las pensiones para que los migrantes puedan regresar a su país y acceder a los recursos de consumo e inversión que precisan. La movilidad exige la conclusión de acuerdos de aplicación eficaces entre los países de origen y destino.

44. Dado el carácter cambiante de las migraciones internacionales, la noción de «fuga de cerebros» es algo anticuada, puesto que implica que el migrante que se va de su país nunca regresará. En la actualidad, hay una necesidad de aprovechar el crecimiento de la movilidad humana promoviendo la noción de «circulación de cerebros», conforme a la cual los migrantes regresan a su país regular u ocasionalmente y comparten los beneficios de las competencias y de los recursos que han adquirido en el exterior. Como se ha dicho en el capítulo uno, es recomendable que los países de destino promuevan las migraciones circulares ofreciendo mecanismos y conductos que permitan a los migrantes desplazarse con relativa facilidad entre el país de origen y el país de destino.

45. Los países de origen también tienen responsabilidades importantes en este ámbito. Las personas tendrán menor propensión a irse y mayor tendencia a regresar a los países que ofrecen a sus ciudadanos un crecimiento económico sostenido, un entorno de negocios favorable y condiciones de trabajo decentes. Al crear estas condiciones y aumentar la competitividad, los países de origen no solo garantizarán que las migraciones se conviertan en una opción en lugar de ser necesarias, sino que además fomentarán las migraciones de regreso y circulares, incrementarán la incidencia de las remesas y alentarán a las diásporas a invertir en su patria.

## CAPÍTULO TRES

# El desafío de las migraciones irregulares: soberanía del estado y seguridad humana

---

**Los Estados, al ejercer su derecho soberano a determinar quién ingresa y permanece en su territorio, deben cumplir con su responsabilidad y obligación de proteger los derechos de los migrantes y de readmitir a los ciudadanos que desean o están obligados a regresar a su país de origen. Los Estados deben cooperar activamente entre sí para encauzar las migraciones irregulares sin que sus esfuerzos comprometan los derechos humanos, incluido el derecho de los refugiados a solicitar asilo. Los gobiernos deben también consultar a los empleadores, sindicatos y a la sociedad civil en lo que atañe la cuestión de las migraciones irregulares.**

---

1. El término «migraciones irregulares» se suele emplear para describir diversos fenómenos de personas que ingresan o permanecen en un país del cual no son ciudadanos, violando las leyes nacionales. El término se aplica a los migrantes que ingresan o permanecen en un país sin autorización, a los solicitantes de asilo rechazados que no respetan una orden de expulsión y a las personas que evaden los controles migratorios mediante matrimonios no consumados o de conveniencia. Estos distintos tipos de migraciones irregulares suelen agruparse bajo diferentes denominaciones: migraciones no autorizadas, indocumentadas o ilegales. La Comisión es consciente de la controversia en torno a la idoneidad de estos conceptos y está de acuerdo con que una persona no puede ser «irregular» o «ilegal». Por lo tanto, en el presente capítulo se denominará a estas personas «migrantes en situación irregular».

2. El concepto de migraciones irregulares es muy diferente según las regiones. En Europa, por ejemplo, donde se controla atentamente el ingreso de personas externas a la Unión Europea

(UE), es relativamente fácil definir e identificar a los migrantes en situación irregular. Esto no es así en muchas partes de África, donde las fronteras son permeables, los grupos étnicos y lingüísticos están a caballo entre distintas fronteras nacionales, algunas personas pertenecen a comunidades migrantes y mucha gente no posee documentos de identidad.

3. La grave carencia de datos exactos dificulta el análisis de las migraciones irregulares y no permite determinar las tendencias o comparar la magnitud del fenómeno en distintas partes del mundo. Sin embargo, existe un amplio consenso de que al aumentar las migraciones internacionales, también se ha incrementado el nivel mundial de las migraciones irregulares. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) estima que entre 10 y 15 por ciento de los 56 millones de migrantes de Europa se encuentran en situación irregular y que cada año alrededor de medio millón de migrantes indocumentados llegan a la UE. Las migraciones irregulares no se limitan a los países desarro-

llados. Es bien sabido que Asia cuenta con numerosos migrantes en situación irregular, solo en India hay 20 millones, según algunas estimaciones. Se estima también que los migrantes en situación irregular representan a la mayoría de los migrantes en África y América latina.

4. Una proporción creciente de migrantes internacionales realiza largos viajes de un lugar a otro del planeta, transitando por diversos países. En un mismo viaje, es posible que un migrante pase de la legalidad a la clandestinidad, en función de los visados exigidos por los países en cuestión.

#### **Migraciones irregulares en Estados Unidos**

Se estima que en Estados Unidos hay más de 10 millones de migrantes en situación irregular, lo cual representa casi un tercio de la población nacida en el extranjero. Más de la mitad de los migrantes en situación irregular son mexicanos. Pese a la intensificación de los esfuerzos de control fronterizo, cada año ingresan a Estados Unidos unos 500 000 migrantes sin autorización.

5. En su afán por defender su soberanía y su seguridad, los Estados han consagrado mucha atención y enormes recursos a la lucha contra las migraciones irregulares y obtenido magros resultados. Las migraciones irregulares se deben a factores poderosos y complejos que incluyen la falta de empleo y de otras posibilidades de subsistencia en los países de origen y la demanda de mano de obra barata y flexible en los países de destino. El incremento de las migraciones irregulares también se debe a la falta de oportunidades de migraciones autorizadas y es facilitado por las redes criminales que se benefician con el tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos. El crecimiento de las diásporas y de las redes sociales transnacionales también ha facilitado el desplazamiento irregular de un país a otro.

6. En muchas partes del mundo, los Estados carecen de la capacidad para controlar el desplazamiento de las personas a través de las largas fronteras terrestres y marítimas. En algunos países, la voluntad de mantener buenas relaciones con las comunidades extranjeras limita la propensión de las autoridades a emprender acciones rigurosas e importunas contra los migrantes en situación irregular y las personas que los emplean. De modo más general, los Estados están poco dispuestos a introducir medidas que podrían restringir aún más la movilidad de sus propios ciudadanos y de los no ciudadanos autorizados, como los turistas y los viajeros de negocios.

7. La cuestión de las migraciones irregulares está íntimamente vinculada con la de la seguridad humana. Muchas personas que migran de modo irregular lo hacen porque sus países sufren de conflictos armados, inestabilidad política y recesión económica. Los migrantes que se trasladan de modo irregular a menudo se exponen a peligros o quedan desamparados durante largos periodos mientras transitan hacia su destino final. Si no se aplican cuidadosamente, las medidas para evitar las migraciones irregulares pueden empeorar la suerte de los migrantes. En este contexto, es difícil abordar la cuestión de las migraciones irregulares. En este capítulo se analiza este desafío, mientras que los dos capítulos siguientes tratan sobre la situación social y los derechos humanos de los migrantes en situación irregular.

#### **Las consecuencias negativas de las migraciones irregulares**

**Los Estados y terceros participantes deben debatir objetivamente sobre las consecuencias negativas y la prevención de las migraciones irregulares.**

8. Las migraciones irregulares presentan numerosas consecuencias negativas. Cuando se producen a gran escala y cuando los medios de comunicación las amplifican, las migraciones irregulares pueden deteriorar la confianza del público en la integridad y la eficiencia de las políticas migratorias y de asilo del Estado. Las migraciones irregulares desafían el ejercicio de la soberanía del Estado y pueden incluso convertirse en una amenaza para la seguridad pública, en particular cuando implican corrupción y crimen organizado. Cuando las migraciones irregulares generan una competencia por empleos limitados, también pueden provocar xenofobia, no sólo hacia los migrantes en situación irregular, sino hacia los migrantes asentados, los refugiados y las minorías étnicas.

9. Las migraciones irregulares también pueden poner en peligro la vida de los migrantes en cuestión. Cada año, un número de personas, desconocido pero importante, muere en su intento por cruzar fronteras marítimas y terrestres sin ser aprehendida por las autoridades. Los transportistas clandestinos pueden cobrar a los migrantes un precio muy elevado, a veces miles de dólares. Los transportistas clandestinos no siempre informan a los migrantes con antelación sobre su lugar de destino. Los medios de transporte utilizados a menudo son inseguros. Los transportistas clandestinos pueden abandonar a los migrantes que viajan de modo ilícito y dejarlos sin posibilidades de finalizar el trayecto que han abonado. Muchos migrantes que han usado los servicios de transportistas clandestinos se han ahogado en el mar, han sofocado en contenedores herméticos o han sido víctimas de violaciones y abusos durante el tránsito.

### Los peligros de las migraciones irregulares

El International Centre for Migration Policy Development estima que alrededor de 2 000 migrantes mueren cada año intentando cruzar el Mediterráneo de África a Europa. Según los consulados mexicanos, alrededor de 400 mexicanos mueren cada año al intentar cruzar la frontera con EE.UU.

10. Los responsables de la trata de seres humanos explotan despiadadamente a los migrantes. Por definición, las víctimas de la trata de seres humanos no pueden decidir libremente las actividades que realizarán. A menudo, se los obliga a aceptar trabajos mal remunerados, inseguros y degradantes de los cuales no pueden escapar y por los cuales no son indemnizados, o solo escasamente. El Departamento de Estado de EE.UU. estima que cada año, entre 600 000 y 800 000 hombres, mujeres y niños son víctimas de la trata de seres humanos en todo el mundo.

11. Más generalmente, las personas que ingresan o permanecen en un país sin autorización a menudo corren el riesgo de explotadas por empleadores y terratenientes. Debido a su situación irregular, los migrantes muchas veces no pueden aprovechar sus competencias y su experiencia cuando llegan al país de destino.

12. Las mujeres conforman una importante proporción de los numerosos migrantes en situación irregular. Las mujeres migrantes en situación irregular, enfrentadas a la discriminación sexual, que incluye la restricción de acceso a las oportunidades de migración autorizada, a menudo se ven obligadas a aceptar los trabajos más serviles del sector no estructurado. La mayoría de los trabajadores domésticos migrantes y de los migrantes empleados en la industria del sexo son mujeres, y corren un gran riesgo de abuso. Las mujeres que trabajan en la industria del sexo también

corren riesgos de salud específicos, entre ellos la exposición al VIH/SIDA.

13. Si bien recientemente se ha prestado mucha atención a la trata de mujeres, cabe señalar que este fenómeno también afecta a hombres y niños. Los niños migrantes en situación irregular apartados de sus padres son un grupo particularmente vulnerable y pueden ser víctimas de la trata y ser explotados por la industria del sexo. Estos niños también corren el riesgo de convertirse en apátridas.

14. A menudo, los migrantes en situación irregular no desean solicitar un resarcimiento a las autoridades por miedo a ser detenidos y expulsados. Por consiguiente, no siempre recurren a los servicios públicos a los que tienen derecho, como por ejemplo, la atención médica de emergencia. En la mayoría de los países, tampoco tienen acceso a todos los servicios disponibles para los ciudadanos y los migrantes en situación regular. En tales situaciones, las ONG, las instancias religiosas y otras instituciones de la sociedad civil están obligadas a proporcionar ayuda a los migrantes en situación irregular.

15. Las migraciones irregulares son una cuestión particularmente emotiva que tiende a dividir las opiniones. En los debates sobre esta cuestión, los responsables del control fronterizo y de la seguridad nacional frecuentemente se oponen a las personas preocupadas por los derechos humanos de los migrantes. Los Estados y otros actores deben dejar de lado estas opiniones opuestas y entablar un diálogo objetivo sobre las causas y consecuencias de las migraciones irregulares y las maneras de abordarlas con eficacia.

## **La necesidad de un enfoque global a largo plazo**

---

**Las políticas de control fronterizo deberían formar parte de una perspectiva a largo plazo en lo referente a las migraciones irregulares, políticas que deben dar prioridad a las carencias socioeconómicas, de gobernanza y de derechos humanos que instan a las personas a irse de su país. Este enfoque debe basarse en el diálogo y la cooperación entre Estados.**

---

16. En los últimos años, muchos Estados, en particular los más prósperos, han dedicado miles de millones de dólares a diversas técnicas de control fronterizo, entre ellas el despliegue de guardafronteras y funcionarios de inmigraciones adicionales, la construcción de cercas y barreras en las fronteras, la prohibición y la detención de los migrantes que viajan sin autorización, la imposición de requisitos de visado adicionales, la introducción de pasaportes legibles por máquina y, recientemente, el uso de datos biométricos. Los Estados también han invertido en gran medida en la aprehensión de los responsables del tráfico ilícito de migrantes y de la trata de seres humanos y han introducido diversas medidas legales y administrativas para rechazar rápidamente las solicitudes de asilo presentadas por personas que manifiestamente no pueden justificar su estatuto de refugiado.

17. Si bien pueden prevenir las migraciones irregulares, las políticas de control fronterizo deben aplicarse con cuidado. Los datos biométricos, por ejemplo, pueden facilitar la circulación de personas de un país a otro pero conllevan el riesgo de ser utilizados de manera discriminatoria y sin respetar la protección de los datos, la privacidad y las libertades civiles. Los controles fronterizos y las restricciones de visado no siempre han sido eficaces en la prevención de las migraciones irregulares y pueden exponer a los migrantes a peli-

gros adicionales cuando intentan desplazarse de modo irregular. Los Estados, al intentar alcanzar su objetivo legítimo de control eficaz de las fronteras, deben respetar sus obligaciones de derechos humanos.

18. Las políticas de control fronterizo deben combinarse con otros enfoques a corto plazo diseñados para luchar contra las migraciones irregulares. Si bien el resultado de estas políticas es algo variable, hay cierto margen para programas de información adicionales, en particular para que los migrantes potenciales comprendan mejor los riesgos de las migraciones irregulares y puedan encontrar oportunidades de migración autorizadas. Los programas de creación de capacidades, que abarcan la capacitación, el desarrollo institucional y la introducción de nuevas leyes, políticas y prácticas también son necesarios en muchos países, en especial en aquellos donde las migraciones irregulares son un fenómeno reciente.

### **Enfoques dinámicos**

19. Como se indicó en el capítulo uno, el número de personas que intenta migrar probablemente aumentará en el futuro como resultado de las «3D» – disparidades de desarrollo, democracia y demografía – y de las fallas en la calidad de la gobernanza y en la protección de los derechos humanos. Por lo tanto, es esencial cerciorarse de que las respuestas de las políticas a corto plazo a la cuestión de las migraciones irregulares se completen con enfoques dinámicos a largo plazo. Al formular estos enfoques, los Estados deben comprender mejor las migraciones irregulares y las restricciones que impiden prevenirlas.

20. El diálogo y la cooperación entre Estados, a nivel bilateral y regional, son esenciales. La Comisión, por lo tanto, aprueba las iniciativas que incorporan a las migraciones irregulares en el orden del día de los procesos consultivos regio-

nales. Los Estados tienen intereses comunes en esta cuestión y deben encauzar sus esfuerzos hacia una responsabilidad compartida y acciones conjuntas.

21. Como se sugirió en los capítulos anteriores, tanto los Estados como los migrantes se beneficiarían con la creación de un contexto en el cual las personas migraran por opción, de manera segura y legal, más que de modo irregular y porque no tienen otra opción. Todos los Estados deben realizar esfuerzos para que sus ciudadanos gocen de un entorno de paz y respetuoso de los derechos humanos que les permita participar en un proceso político democrático, con una economía próspera y un trabajo digno. Los países más prósperos deben apoyar estos esfuerzos cumpliendo con sus compromisos hacia el proceso de desarrollo de los países de origen.

### **La demanda de mano de obra migrante irregular**

**Los Estados deben acometer contra las condiciones que promueven las migraciones irregulares ofreciendo oportunidades adicionales de migraciones autorizadas y tomando medidas contra los empleadores que contratan a migrantes en situación irregular.**

22. En la mayoría de los Estados han surgido, en mayor o menor medida, mercados de trabajo de dos velocidades: un mercado de trabajo estructurado, en el cual los salarios, las horas de trabajo y otras condiciones laborales están reglamentadas, y un mercado de trabajo no estructurado, caracterizado por la presencia de trabajadores ocasionales que no benefician de esta protección. En algunas partes del mundo, ciertos sectores de la economía, incluyendo la agricultura, la construcción, los servicios hoteleros y gastronómicos, al igual que los servicios domés-

ticos y sexuales, dependen en gran medida de los migrantes en situación irregular, dispuestos a aceptar trabajos difíciles, sucios, peligrosos, inseguros y mal pagados. El empleo de los migrantes en situación irregular puede considerarse como una «subcontratación interna», estrategia aplicada por algunos empleadores como alternativa a la subcontratación externa o al traslado al exterior, cuando precisan recortar gastos y compensar la escasez de mano de obra local.

#### **Mano de obra migrante irregular en la Federación de Rusia**

Según la OIT, entre 3,5 y 5 millones de migrantes trabajan actualmente en el mercado laboral no estructurado de la Federación de Rusia, en particular en la industria, la construcción y la agricultura. Estos migrantes provienen principalmente de los países de la Federación de Estados Independientes y del sudeste asiático.

23. El crecimiento de estas posibilidades de empleo constituye un incentivo importante para migrar de modo irregular. Mientras la economía mundial siga volviéndose más competitiva y las empresas continúen recortando los costos, es probable que el mercado de trabajo para los migrantes irregulares siga ampliándose, en particular en los países donde el mercado de trabajo estructurado está muy reglamentado. La Comisión invita a los Estados a considerar y tratar esta cuestión. Son necesarias sanciones administrativas, civiles y criminales más severas contra los empleadores que contratan a sabiendas a trabajadores migrantes irregulares, los explotan y los exponen a peligros.

24. La Comisión también exhorta a los Estados a considerar la posibilidad de ofrecer más oportunidades de migraciones autorizadas cuando sea preciso para colmar brechas en el mercado de trabajo, y a establecer criterios claros y transpa-

rentes para la contratación de trabajadores extranjeros. A este respecto, la Comisión reitera la propuesta formulada en el capítulo uno de introducir programas de migraciones temporales bien diseñados.

25. La Comisión es plenamente consciente del argumento según el cual el establecimiento de programas de migraciones temporales no necesariamente reducirá la magnitud de las migraciones irregulares, puesto que la oferta de migrantes es hoy mayor a la demanda de sus servicios y también porque las migraciones autorizadas crean redes sociales transnacionales que pueden facilitar las migraciones irregulares. Sin embargo, los programas de migraciones autorizadas podrían reforzar la confianza del público en la capacidad de los Estados de admitir a migrantes en su territorio en función de las necesidades del mercado laboral. Los programas de este tipo también permitirían crear una imagen más positiva de los migrantes y fomentar una mayor aceptación de las migraciones internacionales por parte del público.

#### **Resolución de la situación de los migrantes irregulares**

#### **Los Estados deben resolver la situación de los migrantes irregulares mediante expulsiones o regularizaciones.**

26. Además de adoptar políticas para reducir la magnitud de las migraciones internacionales, deben tomarse otras medidas para dar respuesta a la situación de las personas que ya han ingresado a un país de modo irregular. El primer desafío consiste en identificar a estas personas. Mientras sean invisibles para las autoridades, no podrán enterarse y beneficiar de los derechos y servicios a los que pueden acceder, entre ellos la protección contra la explotación.

27. Las ONG, las asociaciones de migrantes, las asociaciones de diásporas y demás instancias deben cooperar con las autoridades, estableciendo contacto con los migrantes en situación irregular para proponerles soluciones. La Comisión reconoce que los migrantes pueden encontrarse en situación irregular por muchos motivos diferentes y que las soluciones adecuadas para un grupo de migrantes no necesariamente lo son para otro. Los Estados deben considerar dos soluciones específicas, la repatriación y la regularización, para resolver la situación de los migrantes sin permiso de residencia.

### **Repatriación**

28. Para que las políticas migratorias nacionales e internacionales sean creíbles y reciban el apoyo del público, son necesarias políticas de repatriación eficaces. La Comisión reconoce que a veces la repatriación obligatoria de los migrantes en situación irregular es adecuada, pero recalca la importancia de garantizar que estas expulsiones se produzcan tras un debido proceso legal y solo hacia destinos donde la vida o la libertad de los migrantes no esté en peligro. Los países de origen deben proporcionar servicios consulares para atender las necesidades de los migrantes en situación irregular que han recibido un aviso de expulsión. Deberán realizarse todos los esfuerzos posibles para facilitar los regresos voluntarios.

29. Todas las repatriaciones deben realizarse de modo seguro, digno y humano, respetando plenamente los derechos humanos fundamentales. Los migrantes en cuestión también tienen la responsabilidad de regresar y la obligación de cooperar con las autoridades, cuando se les haya pedido legítimamente que salgan de un país.

30. Un principio establecido es que los Estados están obligados a readmitir a sus propios ciuda-

danos. La Comisión insta a todos los Estados a respetar plenamente este principio y a aplicarlo cuando los migrantes no cooperan con las autoridades del país que los ha expulsado. La ayuda al desarrollo debe utilizarse para respaldar la reinserción de los migrantes que regresan a su país de origen, en particular mediante la entrega de ayuda comunitaria a las zonas más afectadas. Si bien pueden otorgarse subsidios individuales para la reinserción a fin de promover y facilitar los regresos, estos subsidios no deben alcanzar una cuantía que sugiera que es posible sacar beneficios de las migraciones irregulares y de la expulsión.

31. En ciertas situaciones puede no ser factible o adecuado insistir en la repatriación de los migrantes en situación irregular. Un ejemplo son los solicitantes de asilo que han ingresado o permanecido en un país en circunstancias irregulares y cuyas solicitudes aún están pendientes de respuesta. Solo pueden ser expulsados una vez que su solicitud de admisión en calidad de refugiado o su pedido de protección haya sido rechazada tras una consideración completa y justa de su caso. Los solicitantes de asilo cuyas solicitudes han sido rechazadas definitivamente pero que no pueden obtener los documentos necesarios para ingresar nuevamente a su país también deben recibir ayuda y alguna solución temporal hasta que el regreso sea posible.

32. Deben realizarse esfuerzos particulares para identificar a las víctimas de la trata de seres humanos. Muchos países ofrecen a estas personas un «periodo de reflexión» que evita la repatriación inmediata y ofrece acceso a servicios jurídicos y de rehabilitación. La Comisión alienta a todos los países a introducir estos periodos de reflexión para las víctimas de la trata de seres humanos.

### **La opción de la regularización**

33. Varios países han establecido programas de regularización que ofrecen un estatuto legal a los migrantes en situación irregular que han estado presentes en un país durante mucho tiempo, han encontrado empleo y cuya presencia en el mercado de trabajo es benéfica para el Estado y el sector privado. La Comisión opina que la necesidad en sí de estos programas de regularización pone de manifiesto la falta de coherencia entre las políticas migratorias nacionales y las políticas del mercado laboral. La Comisión también distingue entre estos programas selectivos de regularización y las amnistías, por las cuales se regulariza la situación de todos los migrantes.

34. La Comisión reconoce que los programas de regularización pueden ser empresas complejas, y considera que pueden promover las migraciones irregulares, en particular si los Estados establecen programas de regularización continuos o intermitentes. Sin embargo, la Comisión solicita a los Estados que reconozcan que muchos migrantes en situación irregular han encontrado un lugar en sus economías y sociedades.

35. La Comisión recomienda que las regularizaciones se realicen caso por caso. Es esencial un proceso de decisión transparente para los programas de regularización, con criterios claros, como, por ejemplo, los antecedentes de empleo del solicitante, el conocimiento de la lengua, la ausencia de antecedentes penales y la presencia de niños que hayan crecido en el país. En otras palabras, los criterios de regularización deben definirse en función del nivel de integración del migrante en la sociedad.

### **Tráfico ilícito de migrantes y trata de seres humanos**

**Los Estados deben redoblar sus esfuerzos en la lucha contra dos fenómenos criminales distintos: el tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos. En ambos casos, se debe procesar a sus autores, suprimir la demanda de servicios explotadores y ofrecer protección y ayuda a las víctimas.**

36. La Comisión subraya la distinción legal entre el tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos en el contexto de las migraciones irregulares. En derecho internacional, la trata se define como la contratación, el transporte, la transferencia, el hospedaje o la recepción de personas mediante amenazas, el uso de la fuerza u otras formas de coerción o engaño, con el fin de explotarlas. De acuerdo con esta definición, la trata de seres humanos es independiente de la voluntad de la víctima y es una violación de los derechos humanos. Por el contrario, el tráfico ilícito de migrantes hace referencia a las transacciones consensuales en las que el transportista ilegal y el migrante acuerdan evitar los controles migratorios por razones mutuamente ventajosas. El tráfico ilegal de migrantes constituye una violación a las leyes nacionales de inmigraciones y cada vez más países la consideran como un delito grave.

#### **La geografía de la trata de seres humanos**

Aunque la magnitud de la trata de seres humanos entre distintas regiones está aumentando, la mayor parte se produce dentro de una misma región. Según el Departamento de Estado de EE.UU., casi dos tercios de las víctimas mundiales son objeto de trata de personas dentro de las regiones del este asiático y el Pacífico (entre 260 000 y 280 000) y de Europa y Eurasia (entre 170 000 y 210 000).

37. La Comisión reconoce que puede haber convergencias entre el tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos y que no siempre puede realizarse una distinción clara entre ambos fenómenos. La situación legal de un migrante y el nivel de explotación al que es sometido puede cambiar en el transcurso de un viaje. La cuestión de la definición se complica aun más debido a que algunas víctimas de la trata y los migrantes transportados ilegalmente pueden presentar una solicitud de asilo y ser admisibles como refugiados.

38. La Comisión insta a los Estados a procesar a los responsables del tráfico ilícito de migrantes y de la trata de seres humanos y a adaptar su legislación de conformidad con los dos protocolos de las Naciones Unidas introducidos para tratar estas cuestiones. Algunos países, entre ellos signatarios de los protocolos relativos al tráfico ilícito y a la trata de seres humanos, carecen de recursos, capacidades y de voluntad para aplicar estos protocolos. Por lo tanto, la Comisión recalca la importancia de la cooperación multilateral, incluido el financiamiento de objetivos definidos y la creación de capacidades, para garantizar que estos fenómenos se aborden a escala mundial.

### **Protección de las víctimas**

39. Los Estados deben tomar tres medidas complementarias para abordar los problemas del tráfico ilícito de migrantes y de la trata de seres humanos de manera eficaz. Primero, deben procesar a sus autores, entre ellos los que contratan y albergan a las víctimas de la trata, y confiscar sus activos. En segundo lugar, deben reducir la demanda de servicios de migrantes ingresados de contrabando y víctimas de la trata, por medio de campañas de información e iniciativas educativas y reforzando las leyes nacionales. En lo que a esto respecta, el fortalecimiento de la

legislación sobre las agencias matrimoniales, de turismo y de adopción es de particular importancia. En tercer lugar, las medidas contra los responsables del tráfico ilícito de migrantes y de la trata de seres humanos debe acompañarse de una protección eficaz para las víctimas.

40. Las necesidades de las víctimas de la trata pueden ser diferentes de las de los migrantes ingresados de contrabando, pero son necesarios algunos enfoques comunes. La concienciación es de particular importancia ya que las víctimas deben recibir información sobre la protección, la ayuda y los demás servicios que están a su disposición. Asimismo, es preciso formar a los fiscales, jueces, policías, guardafronteras, inspectores laborales y trabajadores sociales para consolidar la capacidad de los Estados para proteger a las víctimas de modo adecuado. Dado el número de mujeres y niños (incluidos menores no acompañados) que pasan de contrabando y como víctimas de la trata de un país a otro, estos servicios deben tener en cuenta el género y la edad. También deben ajustarse a los diversos niveles de explotación y abuso implicados en los delitos, pero a menudo interconectados, delitos de tráfico ilícito y de trata de seres humanos.

### **Migraciones irregulares y asilo**

**En sus esfuerzos por prevenir las migraciones irregulares, los Estados deben respetar sus obligaciones de derecho internacional en lo relativo a los derechos humanos de los migrantes, a la institución del asilo y a los principios de protección de los refugiados.**

41. Durante sus consultas, la decisión de la Comisión de analizar el tema del asilo en el contexto de las migraciones irregulares ha sido cuestionada. Diversas partes han recalcado el riesgo de confundir ambas cuestiones y de comprometer

ter los derechos de los solicitantes de asilo. La Comisión comparte esta preocupación, pero considera que existen vínculos importantes entre las migraciones irregulares y el asilo.

42. Primero, un flujo de gente de un mismo país puede incluir personas admisibles y no admisibles como refugiadas, en particular cuando el país experimenta simultáneamente violaciones de los derechos humanos, conflictos armados, inestabilidad política y crisis económica. En segundo lugar, muchos solicitantes de asilo se desplazan de modo irregular, recurriendo a menudo a redes de transporte ilegal porque no pueden obtener los documentos necesarios para viajar de modo autorizado. De hecho, para una persona perseguida por su gobierno puede resultar imposible obtener un pasaporte y aún menos un visado para ingresar a otro país. Tercero, algunos migrantes que manifiestamente no tienen ninguna necesidad de protección internacional presentan solicitudes de asilo una vez llegados a otro país, para estirar el tiempo hasta la repatriación. Por último, mientras se encuentran en tránsito los migrantes que se trasladan por motivos económicos pueden quedar desamparados y estar expuestos a violaciones de los derechos humanos y, por lo tanto, necesitar protección y ayuda, incluso si no son admisibles como refugiados.

43. La Comisión sigue el principio estipulado por el «Programa de Protección» establecido por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), de que la institución del asilo no debe ser socavada por los esfuerzos de los Estados por prevenir las migraciones irregulares. Como lo especifica el artículo 31 de la Convención de la ONU de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, los refugiados no deben ser penalizados por causa de su entrada o presencia ilegales en un país, «a condición de que se presenten sin demora a las autoridades y aleguen causa justificada de su entrada o

presencia ilegales». Para respetar este principio, los funcionarios de policía, los guardafronteras, los funcionarios de migraciones y de asilo deben conocer perfectamente los principios del derecho internacional sobre los refugiados.

44. La Comisión exhorta a todos los Estados a establecer procesos rápidos, justos y eficientes para determinar el estatuto de refugiado e informar con prontitud a los solicitantes de asilo sobre el resultado de su pedido. En algunos países se siguen acumulando retrasos en el procesamiento de las solicitudes, dejando a los solicitantes de asilo en el limbo durante meses o años. La Comisión recomienda emprender acciones inmediatas para resolver este problema. En situaciones de afluencia masiva, los Estados deben considerar la admisión *prima facie* del estatuto de refugiado para los recién llegados, práctica que desde hace muchos años genera buenos resultados en África y otras regiones en desarrollo.

### ***Circulación continua***

45. La Comisión pone de manifiesto la cuestión de la circulación continua, es decir el hecho de que los solicitantes de asilo y los refugiados se desplacen de modo irregular desde un país donde ya han solicitado (o hubieran podido solicitar) asilo o donde se les ha admitido en calidad de refugiados. La Comisión subraya la necesidad de solucionar esta cuestión garantizando que se examinen rápida y justamente las solicitudes de asilo al Estado donde el solicitante ha llegado en primer lugar, o reconociendo su estatuto *prima facie*.

46. Las personas admitidas como refugiadas, individualmente o *prima facie*, posteriormente deben gozar de una protección adecuada, de seguridad, de un nivel de vida razonable y de la posibilidad de resolver su situación, sea mediante la repatriación voluntaria, la integración local

o el reasentamiento. A falta de tales condiciones, algunos refugiados intentarán inevitablemente ir más lejos, generalmente de modo irregular.

47. La Comisión respalda el principio de mejorar el nivel de protección y ayuda a los refugiados en las regiones de origen, pero invita a los Estados y a otros actores a reconocer que estos esfuerzos no pueden evitar todos los flujos de circulación continua de refugiados y solicitantes de asilo. Esto se debe en parte a que los diferentes niveles de vida y de seguridad humana en las diversas regiones seguirán generando esta circulación continua y en parte a que los transportistas ilegales de migrantes y las redes sociales transnacionales seguirán facilitándolos.

48. Casi 75 por ciento de los 9,2 millones de refugiados del mundo se encuentran en países en desarrollo. La Comisión tiene conciencia de que la mejora de la protección y de la ayuda en las regiones de origen puede exigir que los Estados más pobres del mundo se hagan cargo de una proporción de refugiados mayor que en la actualidad. Es esencial poner inmediatamente en práctica los principios de responsabilidad y carga compartidas, mediante, por ejemplo, la entrega de una ayuda al desarrollo adicional a las zonas pobladas por refugiados y la extensión de los programas de reasentamiento de refugiados.

## CAPÍTULO CUATRO

# Diversidad y cohesión: los migrantes en la sociedad

---

**Los migrantes y los ciudadanos de los países de destino deben respetar sus obligaciones legales y beneficiar de un proceso mutuo de adaptación e integración que se adecue a la diversidad cultural y fomente la cohesión social.**

**Las autoridades locales y nacionales, los empleadores y los miembros de la sociedad civil deben apoyar de modo activo el proceso de integración, que debe basarse en un compromiso hacia la no discriminación y la igualdad de géneros. El proceso de integración debe fundamentarse en un discurso objetivo público, político y mediático sobre las migraciones internacionales.**

---

1. Las migraciones internacionales no solo están aumentando en magnitud y velocidad, sino también en lo referente al número de países y a la diversidad de personas implicadas. En todo el mundo, personas de distintas nacionalidades, que hablan idiomas distintos y tienen costumbres, religiones y patrones de comportamiento diferentes están entrando en contacto como nunca antes. Por consiguiente, la noción de Estado nación con una composición social, étnica y cultural homogénea es cada vez más anacrónica. Las sociedades en su mayoría se caracterizan hoy por cierto nivel (a menudo elevado) de diversidad.

2. El encuentro de personas de diversos países y culturas presenta oportunidades y desafíos. En cuanto a las oportunidades, se ha observado que las sociedades y comunidades heterogéneas pueden caracterizarse por su dinamismo social, su innovación cultural y su éxito económico. Esto es muy visible en las emergentes «ciudades mundiales», zonas urbanas muy cosmopolitas donde viven numerosos migrantes, que están bien ubicados para aprovechar las nuevas oportunidades comerciales, de inversión y de negocios generadas por el proceso de mundialización.

3. Mucha gente, en particular las generaciones más jóvenes, considera que estas ciudades son los lugares más interesantes y animados. Si bien las migraciones internacionales pueden resultar en gran medida de consideraciones económicas, mucha gente elige irse al exterior para conocer nuevos lugares y culturas, adoptar un estilo de vida diferente o entrar en contacto con miembros de su familia o de su comunidad que han migrado anteriormente.

### **Migraciones y diversidad social**

En 1970, los migrantes internacionales representaban a más del 10 por ciento de la población en 48 países. En 2000, el número de países ascendía a 70.

4. La diversidad resultante de las migraciones internacionales también ha generado algunos desafíos importantes, en particular de cohesión social en las comunidades anfitrionas. Todas las sociedades se caracterizan por sistemas de valores contradictorios y por una competencia por los recursos. Sería incorrecto sugerir que las migraciones generan tensiones en comunidades que

de otro modo serían totalmente armoniosas. Incluso así, no cabe duda de que las migraciones pueden ejercer consecuencias humanas emocionales fuertes, entre los migrantes mismos y entre los miembros de la sociedad anfitriona.

5. Como se indicó en el capítulo tres, a menudo los miembros de la sociedad ven a los migrantes con suspicacia, en particular cuando llegan en grandes números, cuando su presencia no está autorizada y cuando compiten con los ciudadanos por los bienes y servicios públicos. La evolución del entorno político internacional ha incrementado estos desafíos. En ciertas partes del mundo, algunos políticos y medios de comunicación han obtenido apoyo fácilmente mediante campañas populistas y xenófobas que proyectan sistemáticamente imágenes negativas de los migrantes.

6. Como resultado de los acontecimientos violentos en los que participaron extranjeros y miembros de minorías étnicas en ciudades tales como Nueva York, Madrid, Ámsterdam y Londres, la preocupación del público por el terrorismo internacional ha incrementado la suspicacia hacia los migrantes y la discriminación hacia los musulmanes. En algunos casos, los migrantes mismos han añadido su grano de arena a estos problemas al violar el estado de derecho o al no intentar entender los valores de los países a los que se han trasladado. Los gobiernos tienen la responsabilidad de contrarrestar estas tendencias y deben tomar medidas enérgicas para garantizar que todos los miembros de la sociedad, tanto nacionales como migrantes, participen activa y equitativamente en la vida del país donde viven.

## Políticas y prácticas del Estado

---

**Si bien los Estados tienen derecho a determinar sus propias políticas en lo referente a la situación de los migrantes en la sociedad, deben garantizar a todos los migrantes el ejercicio de sus derechos humanos y el beneficio de normas laborales mínimas.**

---

7. Las migraciones internacionales a menudo implican la circulación de personas cuyas raíces y características sociales, culturales y étnicas son diferentes a las de la mayoría de las personas de la sociedad en la que se incorporan. Desde hace tiempo, los países de destino abordan esta situación de diversas maneras. Una de ellas consiste en excluir de la sociedad a los migrantes (en particular a los trabajadores temporales y a los solicitantes de asilo), asegurándose de que no tengan ninguna perspectiva de integración. Otra manera es insistir en que los migrantes abandonen su propia cultura y asimilen el estilo de vida de la mayoría. Una tercera manera es adoptar políticas que permitan a todos los miembros de la sociedad, tanto migrantes como nacionales, expresar su propia cultura y creencia, a condición de que respeten el estado de derecho y un sistema de valores sociales comunes.

8. Los Estados tienen derecho a determinar sus propias políticas en lo relativo a la situación de los migrantes en la sociedad, pero deben garantizar que sus políticas respeten los principios internacionales de derechos humanos que la mayoría de los Estados ha ratificado oficialmente. La Comisión subraya la necesidad de que los Estados garanticen que todos los migrantes, incluso aquellos que no tienen ninguna perspectiva de integración o de asentamiento a largo plazo en el país de destino, puedan ejercer sus derechos humanos fundamentales. Esto incluye, por ejemplo, la libertad de reunión pacífica, de opinión y de religión. La Comisión también consi-

dera esencial que todos los migrantes gocen de las normas de trabajo mínimas garantizadas por los convenios de la OIT, aunque reconoce que este objetivo puede ser difícil de alcanzar en los países donde muchos nacionales no gozan de estos derechos.

9. La garantía de que los migrantes puedan vivir cómodamente en la sociedad de destino no es una simple cuestión de principios de derechos humanos, sino también una cuestión de interés y beneficio mutuo. Los migrantes aceptados y respetados por otros miembros de la sociedad se encuentran en una buena posición para aprovechar su potencial y realizar aportes a su país de adopción. La cohesión social ofrece a los migrantes y a los nacionales un sentimiento de seguridad y de objetivo común, y es un importante ingrediente del éxito económico.

### **Integración y marginalización**

---

**Los migrantes autorizados y a largo plazo deben integrarse plenamente en la sociedad. El proceso de integración debe valorar la diversidad social, fomentar la cohesión social y evitar la marginalización de las comunidades migrantes.**

---

10. En algunos países se ha observado una tendencia a formular y aplicar políticas migratorias y de integración desconectadas, aunque ambas forman parte de un conjunto. La mejor manera de mantener la cohesión social es promoviendo un proceso de integración, en particular cuando se estima que los nuevos migrantes se convertirán en residentes permanentes o a largo plazo del país al cual se han trasladado. La Comisión considera que la integración es un proceso multidimensional a largo plazo que exige una voluntad de respeto y adaptación mutua por parte de los migrantes y de los nacionales de la

sociedad y que les permite interactuar de modo positivo y pacífico. La integración reconoce y se adapta a las diferencias pero supone un sentido de pertenencia común entre nacionales y migrantes.

11. En varios países del mundo, la integración ha sido particularmente exitosa y ha permitido a los migrantes contribuir de manera importante al desarrollo económico, social y cultural de las sociedades de destino. De hecho, la historia muestra que las migraciones internacionales han sido una de las fuerzas más dinámicas en el desarrollo de los Estados y sociedades contemporáneos, muchos de ellos con éxito económico.

12. Al mismo tiempo, la Comisión nota que la integración ha sido un proceso más problemático en ciertos países con amplias poblaciones migrantes y minoritarias. Si bien es difícil generalizar esta cuestión, las observaciones realizadas por la Comisión indican que en muchos países los migrantes de primera generación sufren de modo desproporcionado de problemas de salud física, mental y reproductiva, que su nivel de educación es inferior al de los nacionales y que generalmente residen en viviendas de peor calidad. Los migrantes también tienden a ocupar puestos con bajos salarios y de baja categoría y tienen más probabilidades de sufrir de desempleo a largo plazo que otros miembros de la sociedad.

13. Los resultados negativos de las migraciones se deben a diversos factores, entre ellos la discriminación en los mercados de trabajo y de vivienda, la incapacidad de los migrantes de acceder a servicios educativos y médicos equitativos, la xenofobia y el racismo, un nivel de educación bajo, competencias lingüísticas limitadas y la situación irregular de numerosos migrantes. En general, la situación socioeconómica de los hijos y nietos de migrantes suele ser mucho mejor que

la de sus antecesores. De hecho, la creciente movilidad de muchos niños migrantes es uno de los aspectos más positivos de las migraciones internacionales. Al mismo tiempo, no cabe duda de que los ciudadanos que proceden de familias migrantes pueden alienarse profunda y violentamente de la sociedad en la que viven, incluso si han alcanzado un buen nivel de educación y de ingresos.

### **Marginalización de los migrantes**

14. A falta de una buena integración, los países de destino no podrán aprovechar la contribución que los migrantes pueden realizar a la sociedad. La Comisión subraya la necesidad de garantizar que los migrantes puedan desarrollar su potencial y cumplir con sus aspiraciones y señala los peligros vinculados con la exclusión y la marginalización de los migrantes y de sus hijos. El crecimiento de las comunidades migrantes desfavorecidas y segregadas probablemente tenga un alto costo social y financiero. Además, puede tener repercusiones en la seguridad pública y los otros miembros de la sociedad pueden sentirse amenazados por su presencia.

15. El riesgo en tales situaciones es que los miembros de las poblaciones migrantes y minoritarias se aparten de la sociedad y busquen medios violentos para expresar su frustración y afirmar su identidad. Estas perspectivas no solo representan una amenaza para la seguridad pública y el estado de derecho, sino que generan actitudes negativas hacia las comunidades migrantes y crean nuevos obstáculos para la integración y la cohesión social. Las partes interesadas (comunidades de migrantes, instituciones de la sociedad civil, gobiernos nacionales y locales y el sector privado) solo pueden beneficiarse trabajando conjuntamente para evitar estos resultados negativos.

### **Elementos para la integración**

Un estudio elaborado por la División de la Población de la ONU concluyó que la integración de los migrantes en las sociedades anfitrionas depende sobre todo de su dominio del idioma nacional, de su capacidad para encontrar un trabajo remunerado decentemente, de su situación legal, de su participación en la vida civil y política y de su acceso a los servicios sociales.

### **Un enfoque coherente hacia la integración**

**Las autoridades locales y nacionales, los empleadores y los miembros de la sociedad civil deben trabajar en activa colaboración con los migrantes y sus asociaciones para promover el proceso de integración. Es necesario informar a los migrantes de sus derechos y obligaciones e instarlos a convertirse en ciudadanos activos del país al que se han trasladado.**

16. No existe un modelo simple o único para la integración efectiva de los migrantes en la sociedad, aunque los mejores ejemplos de integración suelen encontrarse en los países donde hay un amplio consenso entre partidos políticos sobre el tema de las migraciones. El proceso de integración ocurre sobre todo a nivel local. Por lo tanto, las políticas empleadas para promover este proceso deben adaptarse a cada situación y considerar las circunstancias y características exactas de los migrantes y de otros grupos sociales. Por otra parte, muchos Estados no pueden satisfacer las necesidades y las solicitudes de sus propios ciudadanos. Por ello, les resulta difícil conferir una alta prioridad a la situación de los migrantes. De hecho, los nacionales podrían reaccionar de manera negativa si sintiesen que los escasos recursos públicos se utilizan a tal efecto.

17. Si bien un enfoque uniforme puede ser inadecuado, la experiencia de las sociedades don-

de el proceso de integración ha sido relativamente exitoso ha llevado a la Comisión a concluir que es necesario un enfoque coherente hacia la integración, enfoque que debería incorporar los elementos que se mencionan a continuación.

### **Transparencia y estado de derecho**

18. Las políticas migratorias y de refugiados injustas, opacas, que no se han discutido abiertamente y que no gozan de consenso probablemente generarán suspicacia y resentimiento entre los ciudadanos de los países de destino, impidiendo así el proceso de integración. Los gobiernos deben explicar al público porqué se admiten migrantes y refugiados, en qué cantidad y qué ayuda reciben del Estado. Más generalmente, los Estados que admiten extranjeros en su territorio, a largo plazo o permanentemente, deben reconocer que la inversión en el proceso de integración es por el bien de los migrantes y de los nacionales.

19. Una política de integración coherente debe basarse en el respeto de las diferencias culturales de los migrantes. El respeto es esencial por diversas razones. Primero, el diálogo entre culturas diferentes es un fenómeno sano. En segundo lugar, las nuevas culturas traen nuevas competencias, fuentes de energía y formas de expresión a una sociedad. En tercer lugar, los migrantes deben conservar su autoestima para no sentirse acosados y amenazados. Esto no significa que la cultura de los migrantes no sea criticable. De hecho, las prácticas culturales que entran en conflicto con los instrumentos internacionales de derechos humanos y con los derechos de otra gente pueden prohibirse legítimamente.

20. Los Estados tienen la responsabilidad de proveer a los migrantes autorizados un estatuto legal seguro y una documentación apropiada y de garantizar que puedan ejercer sus derechos hu-

manos. Los Estados deben defender el estado de derecho y sancionar firmemente a los migrantes que no lo respeten. Los Estados también deben aplicar sanciones contra cualquier elemento de la sociedad que intente abusar, intimidar o explotar a los migrantes. Si no se alcanzan estos objetivos básicos, la integración sería problemática.

### **Actividades contra la discriminación**

21. Las autoridades estatales a nivel nacional y local deben respaldar el objetivo de integración reafirmando públicamente su compromiso hacia la integración y reconociendo el aporte de los migrantes a la sociedad. Los Estados deben respetar la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, que ha sido ratificada por más de 175 gobiernos, promover y aplicar el principio de no discriminación, estableciendo un ejemplo positivo para la sociedad en el manejo de sus asuntos. En muchos países, por ejemplo, los gobiernos son los mayores empleadores, los mayores proveedores de servicios y los mayores compradores de bienes y servicios. Por lo tanto, es esencial que muestren el ejemplo, aplicando y promoviendo políticas progresistas de contratación y diversidad e incluyendo en sus políticas de aprovisionamiento a empresas étnicas y de migrantes.

22. Las empresas del sector privado, en particular las grandes, prestigiosas e influyentes, deben actuar de modo similar. Los empleadores que se han comprometido explícitamente con los objetivos progresistas de no discriminación, de integración de los migrantes y de igualdad de géneros merecen ser elogiados. Otras empresas deberían adoptar estas prácticas y adherir al Pacto Mundial de la ONU, que estipula 10 principios básicos para las organizaciones signatarias, entre ellos el principio de que las «empresas deben apoyar la eliminación de la discriminación con respecto

al empleo y la ocupación.» Las empresas que pueden beneficiar de las competencias de una mano de obra heterogénea se encuentran en una posición favorable para aprovechar las oportunidades creadas por una economía cada vez más competitiva y mundial.

#### **Festejo de la diversidad canadiense**

Según el censo canadiense más reciente, 37 por ciento de la población de Vancouver pertenece a comunidades que provienen de países ubicados en regiones otras que la europea. En julio de 2005 la ciudad realizó su primer Festival de la Diversidad, que permitió a todos los grupos étnicos y culturales contar sus historias mediante música, comidas, danza, poesía, arte y escultura.

23. La discriminación debe ser contrarrestada estableciendo e implementando leyes apropiadas, en particular en los ámbitos que ejercen una incidencia directa en la capacidad de los migrantes de triunfar en su nueva sociedad, como el empleo, la vivienda y la educación. Es necesario garantizar que los representantes del Estado, como los policías, jueces, funcionarios de inmigraciones, funcionarios públicos y personal médico reciban la formación necesaria para comprender las culturas migrantes y tratar a los nacionales sin discriminación.

#### **Ciudadanía activa**

24. La integración efectiva exige que las poblaciones migrantes y minoritarias participen en el proceso político. La entrega de derechos de voto a nivel local a los migrantes autorizados y establecidos es de particular valor. La Comisión subraya la importancia de garantizar que los migrantes admitidos para instalarse permanentemente puedan acceder de modo rápido y abordable a la ciudadanía.

25. Como resultado del proceso de mundialización y del crecimiento de las comunidades transnacionales, las nociones afianzadas de ciudadanía y de Estado nación se están redefiniendo. En el futuro, es probable que cada vez más personas tengan más de una nacionalidad, se identifiquen con más de una cultura y repartan su tiempo entre varios países. Esta evolución presenta algunos desafíos difíciles, pero también buenas oportunidades para los Estados y sociedades que admiten a los migrantes.

26. Para promover una ciudadanía activa, idealmente se debería proporcionar a los migrantes una declaración escrita con sus derechos y obligaciones en el momento de su ingreso al país, alentándolos así a convertirse en ciudadanos activos en cuanto antes. Los migrantes que no hablan el o los idiomas oficiales de su sociedad de adopción tendrán dificultades en convertirse en ciudadanos activos. Por ello, el aprendizaje de la lengua debe considerarse como una obligación básica para los migrantes a largo plazo y permanentes. Asimismo, los Estados que admiten migrantes en su territorio deben invertir en el proceso de integración ayudando a los que no hablan el idioma local a aprenderlo.

#### **Ayuda y diálogo**

27. La integración y la cohesión social también pueden promoverse entregando ayuda y servicios diseñados para los migrantes, en particular en los sectores clave del empleo, la capacitación y el aprendizaje de la lengua. La Comisión reconoce que muchos Estados carecen de la capacidad para ofrecer estos servicios. Por lo tanto, sugiere que se establezcan programas y proyectos de construcción de capacidades sostenidos por un financiamiento internacional para facilitar el proceso de integración. Los Estados también deben establecer acuerdos de mutuo

reconocimiento de las calificaciones, para que los migrantes puedan aprovechar los conocimientos que han adquirido en su país.

28. Dado el carácter multidimensional de la integración, es preciso que las instancias gubernamentales a cargo de asuntos como la salud, la educación, el bienestar social, el empleo y el ejercicio de la ley operen de modo coherente y coordinado. En cada uno de estos sectores, pueden tomarse medidas para garantizar a los migrantes un acceso equitativo a los servicios públicos por medio de programas de divulgación e información y servicios de traducción.

29. La integración es más eficaz en el lugar de trabajo y en las escuelas. Estos contextos comunitarios son más propicios para que los migrantes y los otros miembros de la sociedad adquieran un sentido de respeto mutuo, establezcan relaciones amistosas y persigan objetivos comunes. Si la integración no se fomenta a este nivel, no se podrá contar con iniciativas más ambiciosas y centralizadas para obtener el mismo efecto.

30. La Comisión también recalca la importancia de promover programas educativos, diálogos interculturales e interreligiosos en comunidades diversas a fin de erradicar los mitos y malentendidos que pueden existir entre los diversos grupos sociales. Las instituciones de la sociedad civil, entre ellas las iglesias, mezquitas, templos y otras instancias religiosas, pueden desempeñar un papel fundamental en estas actividades. El proceso de integración también debe fomentarse por medio del diálogo internacional e interreligioso. Un buen ejemplo es la Asociación Euro-mediterránea, también conocida como Proceso de Barcelona, que promueve el «acercamiento entre los pueblos a través de la colaboración en los ámbitos social y humano, a fin de fomentar la comprensión entre las culturas y los intercambios entre las sociedades civiles».

### **Participación y representación**

31. La mayoría de los migrantes se caracteriza por su espíritu emprendedor y su determinación a tener éxito en la vida. Es esencial fomentar esta vitalidad y garantizar que los migrantes mismos participen plenamente en el proceso de integración. Por lo tanto, la Comisión insta a las autoridades nacionales y locales a cerciorarse de que las asociaciones de migrantes, los grupos de mujeres migrantes, las instancias religiosas y las instituciones de la sociedad civil que trabajan con migrantes, participen en la formulación y la evaluación de las políticas y programas destinados a promover la integración.

32. Al mismo tiempo, la Comisión reconoce las dificultades de este enfoque. Las poblaciones migrantes son cada vez más diversas y a menudo están divididas en función de su nacionalidad, etnia, ideología, religión y generación. Los migrantes de un mismo país y cultura también pueden estar divididos entre un número relativamente pequeño de profesionales altamente calificados y bien remunerados y un número mucho más elevado de personas agrupadas en el extremo inferior del mercado de trabajo.

33. En este contexto, puede resultar difícil determinar qué individuos y organizaciones son suficientemente representativas para hablar en nombre de otros migrantes. Además, en muchas situaciones, los representantes de las comunidades migrantes más poderosos y elocuentes son hombres y pueden tener intereses personales en mantener las prácticas culturales que preservan su poder y relegan los intereses y preferencias de las mujeres y niños.

### **Obligaciones de los migrantes**

34. En algunas situaciones, los individuos y las organizaciones que afirman representar a una comunidad migrante o minoritaria se oponen a

la noción de integración en sí porque han rechazado los valores y la cultura de la sociedad en la que viven. La Comisión reconoce el peligro de esta situación y apela a todos los migrantes a respetar las obligaciones que asumen cuando son aceptados en otro país, en particular la obligación de renunciar a cualquier actividad que constituya una amenaza al orden público, infrinja la ley y viole los derechos de los demás.

35. Los Estados deben garantizar que los migrantes estén al tanto de las leyes, costumbres y valores de la sociedad en la cual se han establecido, y los migrantes tienen la obligación de respetarlos. Si los migrantes estiman que no pueden adaptarse a las leyes y a la Constitución del país anfitrión, deben analizar la posibilidad de retirarse o, una vez que han adquirido la ciudadanía, emprender campañas para cambiar las políticas con medios pacíficos y democráticos. La integración será imposible si algunos migrantes se oponen fundamentalmente a los valores de la sociedad en la que viven y si algunos ciudadanos se niegan a reconocer la legítima presencia de los migrantes.

### Mujeres y niños migrantes

**La integración y la protección de las mujeres migrantes requieren mucha atención. Las mujeres deben participar activamente en la formulación y la aplicación de las políticas y programas de integración. Deben respetarse plenamente los derechos, el bienestar y las necesidades educativas de los niños migrantes.**

36. Los desafíos a los que se enfrentan y que presentan los diversos grupos de migrantes internacionales varían considerablemente. Por ello, la Comisión desea hacer algunas observaciones con respecto a las circunstancias sociales de algunos grupos que más preocupan, comenzando por las mujeres y los niños migrantes.

### Mujeres migrantes

37. Las migraciones pueden ser una experiencia de independencia para las mujeres, ya que pueden apartarse de sociedades donde predominan formas tradicionales y patriarcales de autoridad. Las migraciones pueden permitir que las mujeres trabajen, ganen su propio dinero y ejerzan un mayor poder de decisión en sus vidas cotidianas. Las mujeres que migran también pueden tener la oportunidad de adquirir nuevas competencias y de gozar de una mejor situación socioeconómica cuando regresan a su país.

38. Lamentablemente, las migraciones pueden ejercer el efecto opuesto. Las mujeres que migran para casarse, realizar trabajos domésticos o trabajar en las industrias del entretenimiento y el sexo son particularmente vulnerables a la explotación y al aislamiento social, al igual que las víctimas de la trata de seres humanos. Estos problemas son aun más graves cuando las mujeres migrantes no hablan el idioma del país en el que viven o no tienen acceso a redes sociales de apoyo.

39. En algunos países, las mujeres migrantes sufren de discriminación en el mercado de trabajo y se encuentran en una situación de «desperdicio de cerebros» cuando deben aceptar empleos para los cuales tienen demasiadas calificaciones. En otros países, las mujeres migrantes pueden ser despedidas y deportadas si quedan embarazadas o si contraen el VIH/SIDA, y sufren de estigma social. Las mujeres migrantes que se han trasladado de manera irregular pueden constatar que sus hijos se han vuelto apátridas y han quedado privados de sus derechos fundamentales en su país de residencia y en su país de origen.

40. La Comisión ha observado que muchas mujeres migrantes corren el riesgo de que su esposo o pareja ejerza violencia en su contra, en particular en las comunidades caracterizadas por la pobreza, la marginalización y cambios rápidos en el papel de los géneros. Además, si bien las

competencias profesionales, educativas y lingüísticas suelen considerarse como los medios más importantes para la inclusión, las mujeres migrantes tienen más probabilidades que los hombres de permanecer fuera del mercado de trabajo y pasar la mayor parte de su tiempo en el hogar, lo cual dificulta el aprendizaje de la lengua y la creación de redes sociales para integrarse en su nueva sociedad.

41. La Comisión reconoce que las desigualdades de género caracterizan a todas las sociedades y que las desigualdades afectan tanto a los migrantes como a los nacionales. La Comisión subraya la necesidad de políticas y programas migratorios que tengan en cuenta el género, presten atención a la situación social y a la inclusión de las mujeres migrantes y garanticen que la experiencia migratoria independice a las mujeres. Deben realizarse todos los esfuerzos posibles para que las mujeres migrantes participen activamente en la formulación, la aplicación y la evaluación de estas políticas y programas. La organización de mujeres migrantes en los países de destino también es importante, puesto que las diásporas influyen en la manera en que las personas del país de origen consideran cuestiones tales como la igualdad de géneros. En lo que a esto respecta, los migrantes pueden servir de fuerza para un cambio progresista en los países donde los derechos de las mujeres no suelen respetarse.

42. Por último, conforme a la convicción de la Comisión de que la gente debe migrar por opción más que por necesidad, deben realizarse esfuerzos continuos para garantizar que las mujeres puedan ejercer todos sus derechos humanos y explotar todo su potencial en su país de origen. En muchos casos que han llamado la atención de la Comisión, las mujeres se han sentido obligadas a salir de su país y buscar trabajo en el exterior porque en su país eran privadas de derechos y oportunidades.

### Niños migrantes

43. A menudo se da por sentado que los niños migrantes se adaptan más rápidamente a su nuevo entorno que sus padres y abuelos. Si bien hay hechos concretos que corroboran esta aseveración, sería peligroso concluir que la integración de los niños migrantes es una cuestión que puede resolverse sola.

#### El acceso a la educación

Un estudio de 2003 realizado en Johannesburgo, Sudáfrica, país cuya Constitución consagra derechos económicos y sociales, concluyó que 70 por ciento los niños somalíes refugiados no fueron escolarizados si bien tenían derecho a la educación. Aunque algunos padres decidieron no inscribir a sus hijos, muchos no lo hicieron debido a su aislamiento en la sociedad sudafricana. Según el ACNUR, alrededor de 7 000 refugiados somalíes vivían en Sudáfrica a principios de 2005.

44. Los niños trasladados de un país y continente a otro pueden sufrir traumatismos por haber abandonado un estilo de vida familiar y encontrarse en una sociedad donde la lengua, la cultura, los valores y el estilo de vida son completamente diferentes. Las migraciones pueden provocar tensiones entre géneros y generaciones en los hogares. Estos conflictos pueden afectar directamente la salud y el bienestar de los miembros más jóvenes de la familia. En los peores casos, pueden llevar a la violencia y a otras formas de trato abusivo, particularmente contra niñas y mujeres jóvenes. Cuando los niños migrantes y de minorías crecen, pueden sentirse a su vez alienados y tener dudas sobre su identidad y lealtad, en particular si son víctimas de discriminación y xenofobia. Los niños de migrantes en situación irregular son particularmente vulnerables, ya que pueden volverse apátridas y no tener posibilidades de ejercer su derecho a la educación.

45. La Comisión recalca la necesidad de garantizar que los derechos, el bienestar y las necesidades educativas de los niños migrantes sean íntegramente respetados por todos los miembros de la sociedad. Es necesario dar a los niños migrantes que se incorporan a una nueva sociedad la oportunidad de permanecer en contacto con su país de origen y su cultura. Como se indicó anteriormente, en la era actual de la mundialización y de la movilidad humana, cada vez más niños migrantes tendrán más de un «hogar» y tendrán dos ciudadanías e incluso más, si los Estados en cuestión lo permiten.

### **Migrantes temporales y migrantes en situación irregular**

**Si bien en general no se concede a los migrantes temporales y en situación irregular el derecho a integrarse en la sociedad en la que viven, deben respetarse íntegramente sus derechos y ser protegidos de explotación y abusos.**

46. Dos otros grupos que presentan desafíos particulares de integración social son los migrantes temporales y los migrantes en situación irregular. La negativa de ciertos Estados a introducir programas de migraciones temporales, pese a su necesidad de mano de obra suplementaria, se debe en parte a la preocupación por que los participantes de dichos programas, en particular los que se encuentran en el extremo inferior del mercado de trabajo, no regresen a su país una vez finalizado su periodo de empleo.

47. La Comisión admite que esta preocupación es real y reconoce que los Estados tienen un interés legítimo en tratar a los trabajadores migrantes contractuales y a corto plazo de manera distinta que a los migrantes que se establecen permanentemente. Al mismo tiempo, en aras a la cohesión y a la armonía sociales, es esencial

garantizar que los migrantes que han sido admitidos temporalmente beneficien del proceso de inclusión, es decir, que se respeten sus derechos humanos, que estén protegidos de la explotación y los abusos y que puedan establecer relaciones cordiales con otros miembros de la sociedad. Las recomendaciones del capítulo uno presentan algunas propuestas específicas al respecto.

### **Migrantes en situación irregular**

48. La Comisión es consciente de que los Estados en general no están listos para considerar las cuestiones de la inclusión o la integración social cuando se trata de migrantes que han ingresado o permanecido en su territorio de manera irregular. Al principio, esta cuestión puede no dejar lugar a dudas, ya que a menos que estos migrantes puedan regularizar su situación de alguna manera (en cuyo caso ya no pueden considerarse en situación irregular), por lo general serán expulsados del país.

49. En la práctica, sin embargo, la situación social de los migrantes que se han trasladado de manera irregular no puede ignorarse tan fácilmente, porque estos migrantes y sus hijos tienen necesidades que deben satisfacerse y derechos que deben respetarse. Se puede argumentar que las personas que han vivido en un país durante mucho tiempo, en particular si han trabajado y contribuido a la economía nacional, podrían exigir servicios del Estado, independientemente de su situación legal. La Comisión también expresa su preocupación por las situaciones en las que los solicitantes de asilo esperan años para recibir una respuesta final a su solicitud mientras que se les prohíbe trabajar, incluso si tienen competencias que la economía nacional valora.

50. Los Estados deben cumplir con su obligación de prestar servicios esenciales, tales como atención médica básica y educación para los ni-

ños, a los migrantes irregulares y a sus familias. Como se propuso en el capítulo tres de este informe, los Estados que toleran y se benefician con la presencia de estos migrantes en su territorio también deben considerar las medidas que regularizarían su situación y evitarían su marginalización.

### **El discurso público sobre las migraciones internacionales**

#### **Los individuos y organizaciones que influyen en la opinión pública deben abordar la cuestión de las migraciones internacionales de manera objetiva y responsable.**

51. En muchos países, la situación de los migrantes en la sociedad se ha comprometido debido a las historias de los medios de comunicación que tachan a las poblaciones migrantes y minoritarias de criminales, terroristas y, más generalmente, de gente que representa una amenaza para el estilo de vida establecido. En algunas situaciones, la ignorancia y la información descuidada han ocultado la realidad objetiva. En los peores casos, los periodistas han propagado mitos y respaldado el programa de políticos populistas y grupos de presión que buscan movilizar la xenofobia para obtener el apoyo del pueblo. A menudo se ha atacado a los refugiados, solicitantes de asilo y migrantes que han ingresado a un país de manera irregular.

52. La Comisión considera que la existencia de una prensa libre es de gran valor y reconoce el peligro de intentar regular el discurso público sobre las migraciones internacionales. Los migrantes, como otros miembros de la sociedad, pueden estar involucrados en crímenes y tener un comportamiento antisocial que los medios deben dar a conocer. La Comisión aboga por un debate responsable sobre las migraciones, que

garantice que no se denigre la reputación de los extranjeros únicamente debido a su nacionalidad o situación legal. La Comisión también reconoce el valor de los códigos de conducta voluntarios y de otros mecanismos de autorregulación adoptados por los medios de comunicación, al igual que los sistemas que dan la palabra a los individuos y grupos humanos que han sido injustamente calumniados.

53. Estos enfoques deben completarse con medidas que promuevan la integración, la cohesión social y el respeto por los derechos de los migrantes. A este respecto, la Comisión felicita a las empresas de radio y televisión que han demostrado su compromiso hacia la diversidad social en el contenido de sus programas y en la composición de su personal. Las escuelas, asociaciones de migrantes, entidades religiosas, sindicatos y otras instituciones de la sociedad civil también deben intervenir en el discurso público sobre las migraciones y lograr que los debates se encaren objetivamente.

54. La integración no es un proceso rápido, simple o lineal. La integración es larga, sufre reveses y puede ser fácil en determinados aspectos de la vida y más difícil en otros. Es un proceso exigente, tanto para los nacionales como para los migrantes, puesto que les pide adaptar sus actitudes y cambiar su estilo de vida. También es un proceso que justifica inversiones considerables, no solo para contrarrestar sus dificultades, sino también debido a sus retribuciones económicas, sociales y culturales. Los países y comunidades deben aprovechar el creciente aumento de las migraciones internacionales para hacer de la diversidad su riqueza.

## CAPÍTULO CINCO

# Un enfoque de principios: leyes, normas y derechos humanos

---

**El marco legal y normativo que afecta a los migrantes internacionales debe ser reforzado, implementado con mayor eficacia y aplicado de modo indiscriminado para proteger los derechos humanos y las normas de trabajo de todos los migrantes, hombres y mujeres. Al respetar las disposiciones de este marco legal y normativo, los Estados y demás actores han de abordar las cuestiones migratorias más consecuente y coherentemente.**

---

1. Las políticas migratorias internacionales se consideran tradicionalmente de la esfera de los Estados, que ejercen su derecho soberano a regular el ingreso de no nacionales a su territorio. Sin embargo, en el ejercicio de su soberanía, los Estados han reconocido ampliamente la necesidad de un enfoque más vasto, basado en un sistema acordado de leyes y normas y pensado para garantizar que las cuestiones migratorias se traten de modo previsible y sobre la base de principios establecidos. Más específicamente, estas leyes y normas tienen tres funciones relacionadas: determinar el poder y las obligaciones de los Estados en lo referente al control de la llegada, la residencia y la salida de migrantes, identificar en qué aspectos de las políticas migratorias los Estados han decidido cooperar y especificar los derechos y las responsabilidades de los migrantes. Este penúltimo capítulo tratará principalmente sobre la cuestión de los derechos de los migrantes, mientras que en el último capítulo se examinarán las cuestiones de la cooperación entre Estados y la gobernanza de las migraciones internacionales.

2. El marco legal y normativo que afecta a los migrantes internacionales no figura en un documento único, sino que se desprende del derecho

consuetudinario y de diversos instrumentos legales vinculantes, mundiales y regionales, de acuerdos no vinculantes y de nociones de políticas comunes, a nivel mundial y regional. Muchos elementos del marco no se aplican únicamente a las migraciones, sino a las cuestiones más amplias de los derechos individuales, de la responsabilidad del Estado y de las relaciones entre Estados.

3. Los signatarios de la Carta de la ONU, por ejemplo, acuerdan «emplear la maquinaria internacional para la promoción del progreso económico y social de todos los pueblos y realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión». Si bien estos principios son generales, influyen de modo evidente en la manera en que los Estados tratan la cuestión de las migraciones internacionales.

4. Aunque la historia del marco legal y normativo es larga, en los últimos años ha surgido un nuevo interés por sus inicios debido a varios factores relacionados: la mayor interdependencia de

los Estados, la magnitud y la complejidad creciente de la movilidad humana y los esfuerzos de protección realizados por los defensores de los derechos humanos.

5. La Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales estima que es positivo que se hable sobre la protección de los derechos humanos de los migrantes. Para ser coherente, la respuesta de la comunidad internacional a la cuestión de las migraciones internacionales debe resultar de leyes, normas e ideas comunes sobre las políticas, que reciban todo el apoyo de los Estados y de las partes interesadas. Esas leyes y normas deben ser respetadas. El principal obstáculo a la protección de los derechos de los migrantes no es la ausencia de leyes, sino la inobservancia de los convenios, acuerdos y declaraciones que los Estados han aceptado libremente.

### **El marco de los derechos humanos**

**Los Estados deben proteger los derechos de los migrantes consolidando el marco normativo de derechos humanos que afecta a los migrantes internacionales y asegurándose de que sus disposiciones se apliquen de modo no discriminatorio.**

6. En el actual contexto internacional, es imprescindible garantizar que las personas que se desplazan de un país a otro puedan ejercer los derechos que les confiere el derecho internacional. Muchos trabajadores migrantes corren riesgos de explotación y abuso porque tienen poco poder para negociar sus condiciones de trabajo y porque muchos empleadores y gobiernos no respetan las normas de trabajo convenidas a escala internacional. Además, la legítima preocupación de los Estados por luchar contra el terrorismo internacional y por proteger a sus ciudadanos ha puesto a los migrantes bajo mayor vigilancia,

situación que tiene ciertas repercusiones graves en los derechos humanos.

### **Componentes del marco**

7. Como se indicó anteriormente, el marco de los derechos humanos procede de diversas fuentes. Además de la Carta de la ONU, otras fuentes importantes en lo relativo a los derechos de los migrantes son la Declaración Universal de los Derechos Humanos, varios tratados de la ONU y convenios laborales de la OIT, el Convenio de la ONU de 1951 sobre el estatuto de los refugiados y su protocolo de 1967, la convención de Viena de 1963 sobre relaciones consulares y los dos protocolos sobre la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes de la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, que entraron en vigor en 2003 y 2004 respectivamente.

8. Asimismo, en los últimos años han surgido varios convenios regionales de derechos humanos, puestos en ejecución por tribunales y comisiones que reciben y resuelven casos individuales e interestatales. También se están realizando esfuerzos importantes para obtener acuerdos mundiales sobre la cuestión de las migraciones, tanto entre Estados como entre la sociedad civil y el sector privado. Estas iniciativas se examinan más detalladamente en el capítulo siguiente.

### **Tratados y órganos convencionales**

9. La ONU ha establecido siete instrumentos de derechos humanos que la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos (ACNUR) define como «tratados de derechos humanos básicos». Estos comprenden dos pactos generales de protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y cinco convenios que ofrecen una protección más específica contra la discrimina-

ción racial y la tortura y que protegen los derechos de niños, mujeres y trabajadores migrantes. La aplicación de estos tratados es supervisada por comités de expertos independientes, conocidos como órganos convencionales. Seis de estos tratados fueron ratificados por entre 135 y 192 Estados, mientras que la Convención de 1990 sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares por el momento solo ha sido ratificada por 30 partes. Por lo tanto, todos los Estados están vinculados por la ratificación de al menos uno de los siete tratados de derechos humanos básicos. En el anexo III figuran más detalles sobre estas ratificaciones.

#### **Tratados de derechos humanos**

La principal inspiración para el marco legal y normativo que afecta a los migrantes es la Declaración Universal de los Derechos Humanos y siete tratados de derechos humanos de la ONU que confieren un efecto legal a los derechos de la Declaración: la Convención internacional de 1965 sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial; el Pacto internacional de derechos civiles y políticos de 1966; el Pacto internacional de 1966 relativo a los derechos económicos, sociales y culturales; la Convención internacional de 1979 sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; el Convenio de 1984 para la prevención de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes; la Convención internacional de 1989 sobre los derechos del niño y la Convención internacional de 1990 sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.

10. Los instrumentos de derechos humanos son de uso universal y se aplican generalmente tanto a los migrantes como a los ciudadanos. La Comisión subraya la importancia del contexto internacional de los tratados como base fundamental para los derechos de los migrantes.

La Comisión alienta a los Estados a consolidar este contexto y a garantizar que sus disposiciones se apliquen sin discriminación. La Comisión ha tomado nota de muchos casos de Estados que en la práctica no siempre respetan los tratados de derechos humanos regionales e internacionales que han ratificado y no los aplican de manera equitativa a los migrantes internacionales. Por ejemplo, como se explica más adelante, las mujeres migrantes contratadas como trabajadoras domésticas no están protegidas de modo conveniente contra el abuso y la explotación sexual y a veces se las obliga a entregar su pasaporte a su empleador, lo cual impide que se marchen del país donde están trabajando.

11. La Comisión respalda el principio de que el ingreso a un país en violación de sus leyes de inmigraciones no priva a los migrantes de los derechos humanos fundamentales conferidos por los instrumentos de derechos humanos antes mencionados, ni afecta la obligación de los Estados de proteger a los migrantes en situación irregular. De acuerdo con los tratados existentes y el derecho consuetudinario, los Estados tienen la obligación mínima de respetar los derechos fundamentales de todos los seres humanos, incluyendo el derecho a la vida y a la igualdad ante la ley, así como la protección contra las violaciones de los derechos humanos tales como la esclavitud, la detención arbitraria prolongada, la discriminación racial, la tortura y los tratos crueles, inhumanos o degradantes. Por lo general, las disposiciones se aplican a los ciudadanos y no ciudadanos, a los migrantes regulares e irregulares y, por lo tanto, constituyen un elemento importante del marco normativo.

#### **Definición del marco legal y normativo**

12. Como se indicó más arriba, el marco legal y normativo que afecta a los migrantes internacio-

nales está disperso entre diversos tratados, disposiciones de derecho consuetudinario, acuerdos no vinculantes y acuerdos de políticas. Por consiguiente, las disposiciones relativas a la protección de los derechos de los migrantes no están articuladas de modo claro y accesible, lo cual se suma a las dificultades de aplicación de las disposiciones y del respeto por los derechos de los migrantes. La Comisión considera que sería valioso establecer el marco legal y normativo en un sola recopilación de todas las disposiciones de los tratados y demás normas que tengan que ver con las migraciones internacionales y los derechos humanos de los migrantes. La Organización Internacional para las Migraciones, que ha iniciado un proyecto para observar la situación actual del derecho internacional sobre las migraciones, está bien ubicada para cooperar con otras instancias y contribuir con el proceso.

13. Este ejercicio de definición puede contribuir a una formación de derecho internacional más sistemática para los representantes gubernamentales y puede convertirse en un componente de las actividades de construcción de capacidades, consolidándose así el respeto por los derechos humanos de los migrantes. Este ejercicio también permitirá encontrar brechas en el marco legal y normativo. Un análisis inicial realizado por la Comisión indica que el marco es relativamente completo y coherente en lo referente a la protección de los refugiados y a la supresión del tráfico ilícito y de la trata de seres humanos. El derecho internacional también obliga a los Estados a permitir la salida de sus nacionales y a readmitirlos cuando desean o deben regresar a su país de origen.

14. Sin embargo, en otros ámbitos, el marco está menos avanzado y ha quedado desfasado con respecto a las realidades cambiantes de las migraciones que se observan en la práctica. Tres

ejemplos son la movilidad de las personas para el reagrupamiento familiar, la cuestión de la doble nacionalidad y la regulación de las agencias privadas de contratación y de colocación de trabajadores migrantes. La Comisión recomienda que los Estados, las instancias regionales y las organizaciones internacionales pertinentes examinen el potencial para el desarrollo de acuerdos comunes sobre las cuestiones que no están bien definidas en el marco legal y normativo actual.

### **La Convención de 1990**

15. La Convención internacional de 1990 sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares establece en un solo instrumento los derechos de los migrantes. La mayoría de estos derechos ya han sido aceptados por los Estados mediante su ratificación de los seis otros tratados de derechos humanos básicos y de las normas de trabajo de la OIT. La Convención de 1990, que entró en vigor en 2003 y ha sido ratificada hasta ahora por 30 Estados, también incluye disposiciones importantes en lo referente a la prevención de las migraciones irregulares, las obligaciones de los migrantes y el papel de la cooperación entre Estados en la regulación de la circulación de las personas de modo sano y equitativo.

16. Aunque la Convención distingue entre los trabajadores migrantes en situación regular e irregular, protege los derechos fundamentales de todos los trabajadores migrantes. La mayoría de los derechos conferidos a todos los trabajadores migrantes, incluidos los que no tienen estatuto legal, son derechos civiles y políticos fundamentales, entre ellos la prohibición de la tortura y del trabajo forzado, los derechos a la vida y a un tratamiento justo, la seguridad de las personas y la libertad de opinión y de culto. Las disposicio-

nes de la Convención reflejan los términos del Pacto internacional de derechos civiles y políticos de 1966.

17. También se confieren a todos los trabajadores migrantes algunos derechos económicos, sociales y culturales, entre ellos la atención médica de emergencia y el acceso a la educación para los niños de trabajadores migrantes. Sin embargo, ciertos derechos, tales como el reagrupamiento familiar, se confieren solamente a los migrantes autorizados, y el alcance de los derechos sindicales depende del estatuto legal del trabajador migrante. En ciertos casos, la Convención extiende los derechos existentes que figuran en tratados «fundamentales». Por ejemplo, concede a los trabajadores migrantes derechos directos contra sus empleadores y contra el Estado y define a la retención no autorizada de pasaportes y documentos de identidad como un delito penal.

18. La Convención exige que los Estados cooperen adoptando medidas para la repatriación coordinada de los migrantes en situación irregular y de otros migrantes, y para detectar, prevenir y erradicar las migraciones irregulares y el empleo de migrantes en situación irregular. La Convención indica claramente que no confiere derechos de regularización de la situación de los trabajadores irregulares.

19. El Secretario General de la ONU ha instado a los Estados a ratificar la Convención de 1990. Sin embargo, como se indicó anteriormente, hasta la fecha, solo 30 Estados, en su mayoría países de origen o de tránsito, han ratificado el tratado, diez de ellos después de haberlo firmado inicialmente. Quince otros Estados han firmado pero hasta ahora no han ratificado el tratado. Muchos Estados han esgrimido diversas razones para justificar su decisión de no ratificar, entre ellas el alcance y la complejidad de la Convención de 1990, las obligaciones técnicas y financieras que impone a los Estados que la han

ratificado y la opinión de ciertos Estados de que contradice o no completa sus propias leyes de migraciones nacionales.

20. Además, varios países han indicado que no desean ratificar la Convención de 1990 porque confiere a los migrantes (en particular a los que se han desplazado de manera irregular) derechos que no figuran en otros tratados de derechos humanos, y porque no realiza una distinción entre migrantes regulares e irregulares. Algunos Estados también han sugerido que las disposiciones de no discriminación de la Convención de 1990 dificultarían la introducción de programas de migraciones temporales, que no conceden a los participantes los mismos derechos que a otros trabajadores.

21. Los Estados y los grupos de la sociedad civil favorables a la ratificación afirman que los argumentos contra la ratificación se basan en una mala comprensión de la Convención. Según ellos, la Convención reúne en un solo texto los derechos que ya figuran en otros tratados fundamentales que han sido ratificados por la mayoría de los Estados. Los partidarios de la ratificación estiman que el valor de la Convención de 1990 procede de la síntesis de los derechos existentes y de su potencial para proteger a un grupo de personas que a menudo se encuentra en situaciones de vulnerabilidad. Por otro lado, consideran que la Convención podría desempeñar un papel en el desarrollo de un enfoque hacia las migraciones basado en los derechos. Si bien reconocen que el proceso de ratificación ha sido lento, los partidarios de la ratificación precisan que se han dedicado pocos recursos a la promoción de la Convención de 1990 y que el Pacto internacional de derechos civiles y políticos de 1966, hoy ratificado por la mayoría de los Estados, tardó 10 años en entrar en vigor. La Convención de 1990 podría obtener un mayor respaldo en los próximos años.

### **Enfoques complementarios**

22. Dada la decisión de muchos Estados de no ratificar la Convención de 1990, la Comisión considera que son necesarios enfoques complementarios para la cuestión de los derechos de los migrantes. Primero, como se recomendó en la sección anterior, los Estados deben aplicar plenamente todas las disposiciones de los instrumentos de derechos humanos que ya han ratificado, garantizando que esos derechos se confieran sin discriminación entre ciudadanos y migrantes. Los Estados también deben cumplir con sus obligaciones de informar a los órganos convencionales.

23. En segundo lugar, los Estados deben aplicar los protocolos de la Convención de las Naciones Unidas de 2000 contra la delincuencia transnacional organizada relativos a la trata de seres humanos y al tráfico ilícito de migrantes, que entraron en vigor en 2003 y 2004 respectivamente y protegen los derechos de los migrantes ingresados de contrabando y víctimas de la trata. Los Estados tal vez se sientan más dispuestos a reconocer y respetar los derechos de los migrantes si consideran que pueden controlar la llegada de extranjeros a su territorio.

24. Tercero, es urgente colmar las brechas que existen entre los principios que figuran en el marco legal y normativo que afecta a los migrantes internacionales y la manera en que se interpretan y se aplican a nivel nacional en la legislación, las políticas y las prácticas. Este punto se examina en la sección siguiente.

### **Soberanía y responsabilidad del Estado**

**Todos los Estados deben garantizar que se aplique el principio de la responsabilidad del Estado de proteger a quienes se encuentran en su territorio, a fin de reducir las presiones que inducen a las personas a migrar, proteger a los migrantes que se encuentran en tránsito y defender los derechos humanos de quienes se encuentran en los países de destino.**

25. Si bien el marco legal y normativo de las migraciones internacionales ha evolucionado en los últimos años, aún persisten muchos problemas de aplicación de los principios que los Estados han aceptado oficialmente. Para abordar esta cuestión, la Comisión invita a los Estados a tener en cuenta los resultados del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, el desafío y el cambio, que indicó en su informe de 2004 presentado al Secretario General de la ONU, Kofi Annan, que «los Estados al firmar la Carta de las Naciones Unidas, no solo benefician de los privilegios de la soberanía, sino que aceptan sus responsabilidades». La Comisión recalca algunos sectores específicos de las migraciones internacionales en los que los Estados deben renovar sus esfuerzos para cumplir con sus responsabilidades y en los que deben ser respaldados mediante iniciativas de creación de capacidades.

### **Países de origen**

26. Primero, como se indicó en el capítulo uno, los Estados deben esforzarse por que sus ciudadanos migren por opción y no porque no gozan de seguridad o de medios de subsistencia sostenibles en su país. En muchas partes del mundo, las migraciones se han convertido en una estrategia de supervivencia, empleada por personas que buscan una manera de huir de conflictos armados, violaciones de los derechos

humanos, gobiernos autoritarios y corruptos, desempleo y pobreza. Los grupos desfavorecidos de la sociedad, como las mujeres, las minorías étnicas, las personas indígenas y apátridas, a menudo son los más desesperados por irse y corren riesgos de convertirse en víctimas de la trata.

27. La Comisión considera indispensable la supresión de tales abusos y, por lo tanto, urge a los Estados a respetar los derechos humanos y los principios para una buena gobernanza, establecer procesos democráticos y promover los derechos de las mujeres. La Comisión también apela a los Estados a respetar las disposiciones de los protocolos sobre trata humana y tráfico de migrantes que hacen hincapié en la necesidad de arrancar de raíz estos problemas mediante el alivio de la pobreza, del subdesarrollo y de la falta de oportunidades iguales, prestando atención a las zonas de crisis económicas y sociales.

28. La Comisión también pide a los países de origen que asuman la responsabilidad por sus ciudadanos que prevén vivir o viven en el exterior, sin olvidar a los que han migrado sin autorización. Hay varias maneras de alcanzar este objetivo. Los gobiernos pueden ofrecer a los migrantes potenciales, y en particular a los trabajadores temporales, cursos de orientación y aprendizaje antes de su partida, a fin de que comprendan mejor sus derechos y obligaciones y estén más preparados para la experiencia de trabajo en el extranjero.

29. Los países de origen también deben certificar, regular y, de ser necesario, procesar a las agencias de contratación sin escrúpulos, para garantizar que no engañen a los migrantes ni los expongan a la explotación. Asimismo, pueden establecer acuerdos bilaterales con los países de destino en lo relativo a las condiciones de trabajo y de vida conferidas a sus ciudadanos.

30. La Comisión elogia a los países que han nombrado personal consular y especialistas laborales para observar el bienestar de los ciudadanos que trabajan en el exterior, garantizar que tengan acceso a una representación legal y, de ser necesario, interceder en su favor ante las autoridades y los empleadores. La Comisión recomienda que la OIT prepare y divulgue una recopilación de prácticas eficaces en este ámbito a fin de fomentar su aplicación por parte de otros países.

### **Control fronterizo y protección internacional**

31. En segundo lugar, si bien reconoce plenamente el derecho de los Estados a controlar sus fronteras y a proteger la seguridad de sus ciudadanos, la Comisión insta a los gobiernos a garantizar que sus esfuerzos para alcanzar estos objetivos se realicen en el marco de su responsabilidad de proteger los derechos humanos de las personas que se desplazan a través de las fronteras internacionales. Como se indicó en el capítulo tres, es indispensable garantizar que las víctimas de persecución tengan acceso al territorio de otros Estados y puedan gozar de protección internacional en dichos Estados.

32. De acuerdo con el principio vinculante de no devolución (que establece que ningún refugiado podrá ser devuelto a un país en donde su vida o su libertad pueda estar en peligro), también es esencial garantizar que dichas personas no sean reenviadas a países donde su vida o su libertad están en peligro. En lo que a esto respecta, la Comisión invita a los Estados a implementar la «Agenda para la protección» del ACNUR, en particular las disposiciones del capítulo titulado «Protección de los refugiados en los grandes movimientos migratorios».

### **Países de tránsito**

33. Tercero, la Comisión observa que se ha prestado poca atención a la responsabilidad de los Estados de proteger los derechos de las personas que se desplazan por su territorio, en tránsito hacia otro país o continente. Dado que los migrantes internacionales toman rutas cada vez más largas y complejas y recurren más sistemáticamente a responsables de trata y tráfico de migrantes, es esencial prestar mayor atención a esta cuestión.

34. Como principio general, la Comisión afirma que el hecho de que los migrantes prevean ir hacia otro país no reduce en absoluto la responsabilidad de un Estado hacia los migrantes (en situación regular e irregular) en su territorio. En dichos casos, los Estados deben proteger los derechos fundamentales de todos los migrantes en tránsito, incluyendo el principio de no devolución.

35. La protección de los migrantes en los países de tránsito genera dos problemas específicos. Por un lado, a menudo estos países tienen interés en que los migrantes de paso por su territorio se retiren y, por lo tanto, no estarán muy dispuestos a ofrecerles ningún tipo de infraestructura o servicios que los incite a permanecer en su territorio. Por otra parte, muchos países de tránsito son relativamente pobres y carecen de experiencia y de capacidades para encargarse de este tipo de migraciones.

36. La protección de los migrantes en tránsito debe reconocerse como una responsabilidad internacional y deben movilizarse los recursos multilaterales necesarios para respaldar los esfuerzos de creación de capacidades en los países en cuestión. Estos esfuerzos deben destinarse a mejorar los controles fronterizos, luchar contra la trata y el tráfico ilícito de migrantes y, en determinados casos, facilitar el regreso seguro y digno a los países de origen.

37. Al mismo tiempo, cada Estado debe proteger los derechos y el bienestar de los migrantes

en tránsito. Los Estados, por ejemplo, deberían ayudar a los migrantes que están bloqueados en un país de tránsito, garantizar a los migrantes que se prevén pedir el estatuto de refugiado un acceso a los trámites de asilo pertinentes y encontrar soluciones intermedias para los migrantes en tránsito que no pueden ser admitidos como refugiados, pero que no pueden volver a su país de origen.

### **Países de destino**

38. Cuarto, la Comisión invita a todos los Estados, en desarrollo y desarrollados, a cumplir con su responsabilidad de proteger los derechos de los migrantes por medio de leyes, políticas y prácticas nacionales y garantizando que esas leyes y políticas respeten los tratados internacionales que han ratificado.

39. Sería muy engañoso hacer creer que los migrantes internacionales siempre son maltratados cuando llegan al país de destino. La Comisión ha observado numerosos ejemplos de buenas prácticas en este ámbito e insta a los Estados y organizaciones internacionales a garantizar que estos ejemplos se documenten, divulguen e imiten en otros países.

40. Incluso así, durante sus consultas, la Comisión ha constatado con preocupación la medida en que los migrantes corren riesgos de discriminación y explotación por parte de guardafronteras, policías, autoridades locales, terratenientes, contratistas, empleadores, miembros de la sociedad anfitriona, individuos más poderosos dentro de su propia comunidad, contrabandistas y traficantes. Los migrantes poco calificados, analfabetos y en situación irregular son particularmente vulnerables a las violaciones de los derechos humanos, porque muchas veces no están al tanto de sus derechos y porque no pueden o quieren comunicar los abusos a las

autoridades.

41. Como se sugirió en el capítulo cuatro, cuando los migrantes llegan a un país deben recibir una declaración escrita completa de sus derechos y obligaciones para estar plenamente informados de sus derechos. Si bien algunos países de destino tal vez deseen redactar esta declaración por sí mismos, la Comisión considera que las principales organizaciones internacionales a cargo de los derechos de los migrantes podrían cooperar en la formulación de un texto estándar para los Estados que carecen de capacidades para redactarlo.

42. Para evitar que se produzcan violaciones de los derechos humanos, la Comisión considera esencial que los Estados garanticen que la legislación laboral y las normas nacionales se apliquen tanto a los migrantes como a los ciudadanos. Lamentablemente, en muchos países esto no es así. La Comisión también invita a los Estados a aprobar y aplicar leyes que protejan específicamente a los migrantes de comportamientos discriminatorios y que les den acceso a soluciones eficaces cuando se produzcan estas violaciones.

43. Algunos funcionarios públicos deben recibir una formación de derechos de los migrantes que incluya aspectos culturales, antidiscriminatorios y de género, al tiempo que los empleadores deben dar cuenta de las condiciones que ofrecen a los trabajadores migrantes y a otros empleados por medio de sistemas de inspección laboral y procesos legales eficaces. También es necesaria una legislación apropiada para desincentivar a los empleadores a contratar a migrantes en situación irregular y a dichos migrantes a aceptar un trabajo clandestino. Las organizaciones internacionales y los donadores bilaterales pueden ayudar a construir las capacidades requeridas para alcanzar estos objetivos.

44. La Comisión felicita a los países de destino que ofrecen a los migrantes medios confidenciales (tales como asistencia telefónica) para presentar quejas sobre sus empleadores, proponen refugio y servicios sociales a los migrantes víctimas de abusos y ayudan a los migrantes que desean regresar a su país porque sus derechos han sido violados. Todos los Estados deben considerar la introducción de tales medidas.

45. La Comisión considera esencial garantizar que una amplia variedad de entidades gubernamentales y no gubernamentales aborden las cuestiones migratorias. Es esencial garantizar que los ministerios de trabajo, asistencia social y justicia, al igual que las instancias nacionales de derechos humanos, participen plenamente en la supervisión y la promoción de los derechos humanos de los migrantes.

#### **Trata de seres humanos**

46. Por último, como se mencionó en el capítulo tres, la Comisión expresa su gran preocupación por la situación de las personas víctimas de la trata dentro y fuera de las fronteras nacionales y recalca la necesidad de erradicar este delito. Dada la naturaleza transnacional del fenómeno, es indispensable la cooperación entre los países de origen, tránsito y destino, para procesar a los autores, proteger a las víctimas y eliminar la demanda de estos servicios.

#### **Derechos y normas de trabajo de los trabajadores migrantes**

---

**Los gobiernos y los empleadores deben garantizar que todos los migrantes beneficien de un trabajo decente como lo define la OIT y estén protegidos contra la explotación y los abusos. Deben realizarse esfuerzos especiales para proteger la situación de las mujeres migrantes, de las trabajadoras domésticas y de los niños migrantes.**

---

47. Como se explicó en el capítulo uno, en los últimos años se han producido numerosos cambios significativos en la economía mundial: competencia creciente entre diversos países y empresas, liberalización de los mercados de trabajo, introducción de prácticas laborales más flexibles, incremento de las subcontrataciones y ampliación del sector no estructurado. Estos fenómenos ejercen una influencia importante en un número creciente de migrantes que buscan trabajo fuera de su país.

48. Si bien los Estados siguen desempeñando un papel importante en la creación de programas de migraciones de mano de obra, cada vez más contratistas privados, intermediarios y jefes de banda contratan a trabajadores migrantes. Aunque algunos contratistas aplican altas normas profesionales y están bien reglamentados por los países en los que operan, esta situación no es tan común como se podría creer.

49. Al llegar a su país de destino, muchos trabajadores migrantes, en particular los que se han trasladado de manera irregular, comienzan a trabajar en empleos inseguros y de baja categoría que los nacionales rechazan al salario ofrecido. En algunas situaciones, los migrantes deben hacer frente a un empleador que los explota y a un Estado incapaz o poco dispuesto a protegerlos. Esto ocurre, en particular, en países en desarrollo donde muchos nacionales no logran encontrar un trabajo digno y bien remunerado y donde el trabajo infantil es común.

50. En tales situaciones, los niños migrantes obligados a ingresar al mercado de trabajo probablemente deban trabajar en condiciones muy difíciles, peligrosas y mal remuneradas. La Comisión exhorta a los Estados, que en su gran mayoría han ratificado la Convención sobre los Derechos del Niño, a suprimir tales prácticas.

51. Otro grupo de migrantes que exige una atención particular son las trabajadoras domésticas. Muchas de estas mujeres migran solas y dejan a sus niños en su país de origen, lo cual puede ser una experiencia traumatizante para las mujeres y sus familias. Según el ponente especial de la ONU sobre violencia contra las mujeres, una vez en el hogar de su nuevo empleador, las mujeres migrantes a menudo son contratadas para realizar «un trabajo mal remunerado que las aísla y las coloca en una posición de subordinación en una esfera privada, exponiéndolas a la expropiación de sus ingresos».

52. Según las observaciones realizadas por la Comisión, las mujeres migrantes empleadas como trabajadoras domésticas a veces son contratadas sin contrato escrito o con un contrato en un idioma que no comprenden. Su empleador o el contratista a veces conserva su pasaporte. En algunos casos, no se les da tiempo libre y se les prohíbe salir del lugar de trabajo sin el permiso del empleador. También pueden ser víctimas de violencia física, psicológica y sexual.

53. La Comisión insta a los gobiernos a garantizar que los empleadores provean a los trabajadores migrantes contratos redactados en su propia lengua, conformes a las normas internacionales de trabajo y de derechos humanos. Los empleadores que no ofrezcan estos contratos o que violen sus disposiciones deberían dar cuenta de sus acciones.

54. Las asociaciones de migrantes, sindicatos, instituciones de la sociedad civil y organizaciones locales e internacionales de derechos humanos deben ayudar a identificar las situaciones de abuso de trabajadores migrantes y comunicarlas a las autoridades nacionales y a la comunidad internacional. Dichas organizaciones también pueden ejercer un papel importante en la promoción de los derechos de las mujeres migrantes,

por medio de programas de información, educación e instrucción y estableciendo asociaciones de mujeres migrantes.

### **Trabajo decente**

55. Es notable que la mayoría de los países donde los derechos de los migrantes se violan con frecuencia sean Estados miembros de la OIT y estén vinculados por la Declaración de 1998 relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, componente importante pero algo desatendido del marco normativo.

56. La Comisión respalda totalmente la Declaración de 1998 y recalca la necesidad de que la comunidad internacional garantice que todos los empleados, migrantes y no migrantes, puedan gozar de lo que la OIT define como «trabajo decente», que se produce «en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad, en las que se protegen los derechos y se entrega una remuneración adecuada y una cobertura social».

57. Para alcanzar este objetivo, la Comisión invita todos los gobiernos, empleadores y sindicatos a apoyar la implementación del Plan de acción de 2004 de la OIT para los trabajadores migrantes que formula un «marco multilateral no vinculante para un enfoque hacia las migraciones de mano de obra basado en los derechos, teniendo en cuenta las necesidades del mercado de trabajo nacional».

### **El papel de las Naciones Unidas**

**El mecanismo de derechos humanos del sistema de la ONU debe utilizarse con más eficacia como medio para consolidar el marco legal y normativo de las migraciones internacionales y para garantizar la protección de los derechos de los migrantes.**

58. La responsabilidad por las migraciones internacionales en sus aspectos legales, normativos y de derechos humanos es un poco difusa en el sistema de la ONU. La OIT se especializa en la situación de los trabajadores migrantes y no tiene la capacidad operativa para observar la situación de los migrantes en el terreno. La participación del ACNUR en este ámbito se limita a la protección de los refugiados y solicitantes de asilo, mientras que la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los derechos humanos colabora con los órganos convencionales y el trabajo de la Ponente especial de la ONU sobre los derechos humanos de los migrantes, que incluye la protección de los migrantes pasados de contrabando y víctimas de trata, y promueve la ratificación de la Convención de 1990. La UNESCO, el Fondo de las Naciones Unidas para las actividades en materia de población (FNUAP) y la Oficina de la ONU contra las drogas y el crimen también se especializan en determinados asuntos y actividades en el ámbito de las migraciones internacionales. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) no es un organismo de la ONU y, si bien una de sus metas consiste en garantizar la introducción de políticas migratorias «humanas y reguladas», no dispone de un mandato oficial de protección.

### **El mecanismo de derechos humanos del sistema de la ONU**

59. La Comisión recomienda que se tomen varias medidas para consolidar la capacidad de la ONU y de sus Estados miembros en lo referente a la protección de los derechos de los migrantes. Primero, la Comisión elogia las propuestas del Secretario General, contenidas en su informe «En mayor libertad», para reformar la Comisión de Derechos Humanos y los procesos de supervisión de los tratados de derechos humanos y para coordinar los informes de los diversos órganos

de supervisión de los tratados. Sería útil que los órganos de supervisión de los tratados dispongan de mayores competencias en el ámbito de las migraciones internacionales y que compartan de modo más sistemático la información que acopian sobre los derechos humanos de los migrantes. Por otro lado, los órganos de supervisión de los tratados no han recibido la financiación necesaria desde hace años. La Comisión insta a los Estados a proporcionar los recursos necesarios para que funcionen con eficacia.

60. En segundo lugar, la Comisión invita a los Estados y a los demás actores a respaldar vigorosamente el trabajo de la Ponente especial de la ONU sobre los derechos humanos de los migrantes, cargo creado en 1999. La Comisión elogia a la Ponente especial por la atención que ha prestado a los derechos de los migrantes más vulnerables (mujeres, niños, migrantes pasados de contrabando y víctimas de la trata) y por sus comunicaciones e intervenciones ante los Estados en lo relativo a los derechos de los trabajadores migrantes. La Comisión alienta a los demás ponentes especiales de la ONU con mandatos pertinentes a incorporar en su trabajo los derechos de los migrantes para así completar y consolidar las actividades de la Ponente especial sobre los derechos humanos de los migrantes.

61. Tercero, la Comisión estima que ha llegado el momento de revisar la manera en que los Estados informan sobre la implementación de los instrumentos de derechos humanos que han ratificado. Si bien los órganos convencionales y la Ponente especial suministran actualmente este tipo de servicios, se necesita un mecanismo más robusto, que no solo exija a los Estados informar sobre su desempeño, sino que también les permita pedir ayuda a la ONU y a sus instancias operativas para realizar iniciativas de creación de capacidades.

### **Creación de capacidades en los Estados miembros de la ONU**

62. Durante sus consultas, la Comisión ha comprobado que en algunas situaciones, los Estados violan adrede los derechos de los migrantes internacionales, transgrediendo de modo flagrante los compromisos que han aceptado libremente. Como se indicó anteriormente, en muchas otras situaciones los derechos de los migrantes pueden verse comprometidos porque el marco legal y normativo que afecta a los migrantes internacionales no está bien definido o porque los representantes del Estado no conocen el marco, no entienden sus implicaciones y no saben aplicarlo o supervisar su aplicación. En este contexto, los Estados que han ratificado la Convención de 1990 pueden percatarse de que este tratado es un instrumento útil para fomentar la concienciación sobre los derechos de los migrantes y para construir las capacidades nacionales necesarias para la formulación y la implementación de las políticas migratorias.

63. Hoy es necesario un enfoque coordinado y unificado para la construcción de capacidades en los Estados miembros de la ONU, para que dichos países puedan aplicar plenamente las disposiciones del marco legal y normativo que afecta a los migrantes internacionales. Este enfoque debe combinar la experiencia legal, operacional y de protección de las instancias de la ONU y de otras instituciones, entre ellas la OIM, y debe recibir el apoyo de los organismos y procesos consultivos regionales sobre las migraciones. El capítulo siguiente, que se centra en la gobernanza de las migraciones internacionales, presenta algunas propuestas específicas de coordinación.

## CAPÍTULO SEIS

# Creación de coherencia: la gobernanza de las migraciones internacionales

---

**La gobernanza de las migraciones internacionales debe ser reforzada por medio de mayor coherencia y capacidad a nivel nacional, mediante más consultas y una mayor cooperación entre Estados a nivel regional y por medio de un diálogo y una cooperación más eficaces entre los gobiernos, así como entre organizaciones internacionales, a nivel mundial. Estos esfuerzos deben basarse en una mayor comprensión de los vínculos estrechos entre las migraciones internacionales y el desarrollo, y otras políticas fundamentales, como son el comercio, la ayuda financiera, la seguridad del Estado, la seguridad humana y los derechos humanos.**

---

1. Como se explicó en los capítulos anteriores, las migraciones internacionales son un fenómeno complejo. Su magnitud sigue aumentando y afecta casi todos los países del mundo, dentro y entre distintas regiones. Las migraciones internacionales implican a una amplia variedad de protagonistas que tienen intereses diferentes y a veces opuestos y están cada vez más vinculadas con otras cuestiones mundiales acuciantes como el desarrollo, el comercio, los derechos humanos y la seguridad.

2. Esta complejidad plantea importantes desafíos para la gobernanza, que la Comisión sobre Gobernanza Global (1995) ha definido como «la suma de las distintas maneras en que los individuos y las instituciones, públicas y privadas, gestionan sus asuntos comunes. Es un proceso en curso mediante el cual se pueden adecuar los intereses opuestos o diferentes y se pueden tomar acciones en colaboración». En el ámbito de las migraciones internacionales, el gobierno cobra varias formas, entre ellas las políticas migratorias y los programas de cada país, deba-

tes y acuerdos entre Estados, foros multilaterales y procesos consultivos, actividades de organizaciones internacionales, al igual que las leyes y normas examinadas en el capítulo anterior.

3. La gobernanza nacional de las migraciones internacionales se halla ante cuatro desafíos particulares. El primero es la falta de coherencia. Este informe ya ha recomendado que las migraciones deberían formar parte integral del plan económico y de desarrollo de cada país, recomendación que procede de la incapacidad de muchos Estados de definir objetivos claros para sus políticas migratorias.

4. Un segundo desafío es la coordinación de la formulación de políticas y de su aplicación. En muchos Estados, la responsabilidad por las migraciones se reparte entre varios ministerios que a menudo no están coordinados. Frecuentemente, se observa también una falta de coordinación entre los ministerios a cargo de las migraciones y los ministerios a cargo de las cuestiones mundiales afines que se mencionaron al principio de este capítulo. Al mismo tiempo, las consultas

entre los gobiernos y otros actores, como el sector empresarial y la sociedad civil son insuficientes.

5. Un tercer desafío es el de la capacidad. La mayoría de los Estados reconocen la importancia de las migraciones internacionales e intentan abordar la cuestión de una manera que les permita respetar sus obligaciones internacionales e incrementar los beneficios que los Estados y sus ciudadanos obtienen de la movilidad humana. Sin embargo, muchos países, en particular los más pobres, también carecen de los conocimientos, la información, las instituciones y los recursos necesarios para alcanzar estos objetivos.

6. Un cuarto desafío es la cooperación con otros Estados. La naturaleza misma de las migraciones transnacionales exige una cooperación internacional y responsabilidades compartidas. No obstante, la realidad es que la mayoría de los Estados no han querido comprometerse plenamente con el principio de cooperación internacional en el ámbito de las migraciones internacionales porque las políticas migratorias aún se formulan principalmente a nivel nacional. Si bien ha habido un incremento de los contactos, redes e iniciativas bilaterales, regionales y a veces mundiales, no es suficiente. En este capítulo se explica cómo la buena gobernanza a nivel nacional es la base para una cooperación más eficaz entre Estados a nivel bilateral, regional y mundial.

### **Soberanía del Estado**

7. La falta de voluntad de los Estados para colaborar en la cuestión de la cooperación internacional resulta de un dilema muy real. El control de quién ingresa y permanece en su territorio es parte integral de la soberanía de los Estados. Las migraciones desempeñan un papel importante en el aumento y el mantenimiento de la competitividad nacional. También es una cuestión pública muy delicada que, como consecuen-

cia de los recientes ataques terroristas, se ha relacionado cada vez con una amenaza a la seguridad pública. El desafío, en particular para los países de destino, consiste en cooperar con otros Estados sin perder el control de un asunto que es central para diversos ámbitos de interés nacional.

8. Es posible superar este desafío. En primer lugar, la soberanía del Estado es la base misma de la cooperación internacional. Los Estados regulan el contenido y el nivel de formalidad de los mecanismos interestatales de cooperación y en el acto de cooperación ejercen su soberanía, en lugar de perderla.

9. En segundo lugar, la soberanía viene junto a la responsabilidad. Tal como lo observó la Comisión Internacional sobre Intervención y soberanía del Estado (2001), en los últimos años se ha producido una reorientación «de la soberanía como control hacia la soberanía como responsabilidad en las funciones internas y en las obligaciones externas». La soberanía como responsabilidad se ha convertido en el contenido mínimo de una buena ciudadanía internacional. Así como los individuos tienen derechos y responsabilidades en tanto que ciudadanos de un Estado, los Estados tienen derechos y responsabilidades como miembros de la comunidad internacional.

10. Tercero, en una economía mundial en rápida transformación, la cooperación internacional no es una amenaza para la competitividad nacional sino una oportunidad. Las economías más exitosas son aquellas que han aprovechado las oportunidades de la economía mundial y han cooperado en ciertas áreas específicas para incrementar los beneficios mutuos. La Unión Europea puede considerarse como un ejemplo de un grupo de Estados que han conservado su soberanía al tiempo que han cooperado en determinadas cuestiones económicas y políticas. De este

modo, han incrementado la competitividad de toda la región.

### **Estados e instituciones**

11. Las consecuencias para la soberanía del Estado también son complejas en lo referente al papel y a los mandatos de las instituciones intergubernamentales y de otra índole. Los Estados establecen organismos internacionales cuando ciertas cuestiones o «bienes comunes» exigen una forma más oficial y colectiva de gobernanza. Esto puede producirse mediante arreglos institucionales intergubernamentales o por medio de la creación de instituciones con mandatos supranacionales. Sin embargo, los Estados conservan la autoridad final sobre todas estas instituciones.

12. Dado que los Estados son efectivamente los dueños de las organizaciones internacionales, la incoherencia a escala nacional tiende a repercutirse en un nivel superior y a afectar el trabajo de estas instituciones multilaterales. La coherencia comienza en el país. Si los Estados no pueden definir objetivos claros para las políticas migratorias nacionales, no debe sorprender que a veces se produzcan traslajos y contradicciones a nivel multilateral e institucional. Más adelante se presenta una propuesta para una mejor coordinación en este ámbito.

### **Gobernanza a nivel nacional**

**Todos los Estados deben establecer políticas migratorias nacionales coherentes basadas en objetivos convenidos, teniendo en cuenta las políticas afines y el derecho internacional de los tratados, incluidos los derechos humanos. La gobernanza a nivel nacional debe coordinarse con eficacia entre todos los ministerios pertinentes y debe incluir consultas con terceros independientes del Estado.**

13. Las estructuras organizacionales empleadas para administrar las migraciones internacionales a nivel nacional son muy variadas y por lo general han surgido en respuesta a determinadas circunstancias políticas, históricas, económicas y sociales. En algunos países, a nivel ministerial no existe una responsabilidad clara por las migraciones, puesto que diversos ministerios se encargan de esta cuestión. En otros países, la responsabilidad incumbe a un ministerio que tiene un mandato más amplio que el de las migraciones. En un tercer grupo de Estados, se han establecido ministerios de migraciones que asumen una responsabilidad completa y exclusiva sobre esta cuestión.

14. Cualesquiera sean sus estructuras administrativas, en la mayoría de los Estados hay margen para consolidar la capacidad nacional para la formulación y la implementación de políticas migratorias coherentes. Durante sus consultas, la Comisión se enteró de muchas situaciones en las que varios ministerios tienen objetivos opuestos, en las que la información no se comparte y en las que el público recibe mensajes contradictorios sobre las políticas migratorias. Asimismo, la Comisión oyó muchas quejas sobre gobiernos que no consultan debidamente a los demás interesados, en particular el sector empresarial y la sociedad civil, a la hora de formular y aplicar sus políticas migratorias. La coherencia a nivel nacional es esencial para una mayor cooperación regional, que a su vez puede preparar el terreno para enfoques mundiales más eficaces.

### **Hacia un enfoque nacional coherente**

15. Para que los Estados puedan abordar la cuestión de las migraciones internacionales de manera coherente, deben haber definido los objetivos nacionales de sus políticas migratorias, al igual que los criterios convenidos para el in-

greso y la permanencia de ciudadanos extranjeros, de conformidad con el derecho internacional. Aunque la naturaleza exacta de estos objetivos y criterios varía según las tradiciones, requisitos y circunstancias nacionales, deben definirse como mínimo las siguientes cuestiones:

- el papel de las migraciones internacionales en lo referente al crecimiento económico y al desarrollo,
- el reagrupamiento familiar, el asilo, la protección de los refugiados y el reasentamiento,
- la prevención de las migraciones irregulares y la promoción de las migraciones regulares,
- la integración, incluidos los derechos y obligaciones de los migrantes, de los ciudadanos y del Estado y
- la protección de los derechos de los migrantes.

16. Algunos Estados, como Australia y Canadá, han establecido criterios explícitos para orientar su enfoque hacia las migraciones internacionales. En muchos otros Estados, estos criterios aún son implícitos o ni siquiera se han formulado. Una de las razones esgrimidas para justificar la falta de transparencia es que los gobiernos temen la oposición del público. Sin embargo, el no especificar dichos objetivos y criterios, permite a algunos Estados ignorar ciertos aspectos de las migraciones, como la dependencia de las migraciones irregulares en determinados sectores de la economía. Una de las razones por las que las migraciones y la mano de obra irregulares son un problema relativamente nimio en ciertos países es que los gobiernos están obligados por la ley a regular las migraciones.

17. Todos los Estados deben adoptar un enfoque coherente hacia las migraciones internacionales que respete el derecho internacional de los tratados y otras normas aplicables. En general, para ello se precisará una conducción política fir-

me, una comunicación transparente con el público y esfuerzos concertados para generar un extenso apoyo de la comunidad a las políticas migratorias del Estado.

### **Coordinación de la formulación y la implementación de las políticas**

18. El establecimiento de un enfoque coherente hacia las migraciones internacionales es una primera etapa hacia una mejor gobernanza nacional. La siguiente etapa consiste en coordinar su implementación. Muchos Estados deben tratar al menos tres aspectos de la coordinación. El primero es la coordinación dentro del gobierno, enfoque que suele denominarse «gobierno unido» o «gobierno entero». Cuando la gobernanza de las migraciones se reparte entre varios ministerios, deben establecerse y mantenerse mecanismos de coordinación.

19. En segundo lugar, es necesaria una coordinación no solo entre los diversos ministerios que tienen un mandato relacionado con las migraciones, sino también entre estos ministerios y los demás. Como se ha recalcado en este informe, las migraciones internacionales afectan a diversas cuestiones de políticas, como las relaciones exteriores, el desarrollo, el comercio, el trabajo, los derechos humanos, la igualdad de géneros, la salud, la seguridad y el control fronterizo. La formulación de políticas migratorias internacionales ejerce repercusiones en estos y en otros ámbitos, a la vez que las políticas relacionadas con estas cuestiones inciden en las migraciones.

20. A nivel nacional, el gobierno debe consultar a otros actores. La formulación de políticas incumbe exclusivamente al gobierno, pero la Comisión ha llegado a la conclusión de que el proceso de formulación de políticas tendrá más probabilidades de éxito si se basa en una extensa consulta, en particular con el sector privado y

los diversos integrantes de la sociedad civil. Este enfoque retoma la definición de gobernanza elaborada por la Comisión sobre Gobernanza Global. Según esta definición, la gobernanza exige la participación de individuos, instituciones y de los sectores público y privado y adecua los diversos intereses para alcanzar objetivos comunes.

21. Dada la naturaleza dinámica de las migraciones internacionales, es esencial que la formulación de políticas en este ámbito sea sensible y dinámica, lo cual a su vez exige que el acopio de datos, el análisis de las tendencias, el análisis de las políticas, la investigación, la supervisión y la evaluación se realicen eficientemente. Es difícil formular y aplicar políticas eficaces si no se sabe con claridad quiénes son sus destinatarios, cuántos son, donde están y cuáles son sus problemas. No determinar la eficacia, la efectividad y la incidencia de una política es una mala práctica.

### Creación de capacidades

**La comunidad internacional debe apoyar los esfuerzos de los Estados para formular y poner en práctica políticas migratorias nacionales contribuyendo con recursos, conocimientos y capacitación.**

22. Existen numerosas razones por las cuales muchos Estados actualmente carecen de políticas migratorias coherentes y de la capacidad para ponerlas en práctica de modo consecuente. En ciertos países (aunque cada vez son menos), las migraciones internacionales no se perciben como una cuestión apremiante. En otros países, existen otras prioridades más urgentes que impiden que las migraciones encuentren un lugar en el orden del día nacional. Sin embargo, lo más común es que, según informaron a la Comisión distintos funcionarios estatales, los países carezcan de recursos, infraestructura, conocimientos

y experiencia para abordar las cuestiones migratorias con eficacia.

23. Toda la comunidad internacional tiene un interés común en respaldar a los países que necesiten consolidar sus capacidades en el ámbito de las políticas migratorias, ya sea ofreciendo recursos técnicos y financieros, compartiendo conocimientos o creando iniciativas de capacitación. Más específicamente, los esfuerzos deben ayudar a los Estados a:

- definir los objetivos de sus políticas migratorias nacionales,
- establecer un sistema legal operacional, eficaz y equitativo en lo referente a las migraciones,
- crear a un grupo de funcionarios de migraciones bien formado, informado y honrado, compuesto por funcionarios públicos, agentes de policía, guardafronteras y funcionarios a cargo de determinar el estatuto de refugiado,
- desarrollar una infraestructura que proporcione ayuda social, educativa y legal a los migrantes, y que ayude a la sociedad anfitriona a adaptarse a la presencia de los migrantes,
- garantizar que los residentes extranjeros estén correctamente representados por asociaciones y organizaciones de migrantes y
- construir una capacidad para la compilación y el análisis de datos, la investigación, la supervisión y la evaluación.

24. La Comisión elogia los esfuerzos realizados por ciertas agrupaciones regionales de Estados para compartir sus experiencias y sus conocimientos sobre las migraciones. La Comisión también recalca el papel importante que pueden desempeñar las organizaciones internacionales y las invita a mejorar la coordinación de sus actividades en este ámbito. Al mismo tiempo, la Comisión destaca su conclusión de que las iniciativas

de creación de capacidades tendrán pocas probabilidades de ejercer el efecto deseado si no se producen en un contexto donde se respetan los derechos humanos, donde prevalece el estado de derecho y donde la administración pública no es corrupta y dispone de recursos.

### Cooperación entre Estados a nivel bilateral

---

**Los acuerdos bilaterales son medios valiosos para abordar las cuestiones migratorias que afectan a dos Estados. Siempre deben respetar el marco normativo que afecta a los migrantes internacionales y proteger así sus derechos.**

---

25. Cuando los Estados cooperan en lo relativo a las migraciones internacionales, generalmente es a nivel bilateral y centrándose en cuestiones específicas que exigen la cooperación de los países de origen y destino, como el ingreso, la residencia, los derechos de los migrantes, la protección consular y la repatriación de los migrantes en situación irregular. Dado que pueden ser firmados entre países de una misma región y entre países de diversas regiones, los acuerdos bilaterales constituyen un mecanismo valioso para hacer frente a la creciente complejidad de las migraciones internacionales. Sin embargo, es esencial que los acuerdos bilaterales respeten todos los derechos garantizados en el marco normativo aplicable a los migrantes internacionales. Lamentablemente, esto no siempre es así.

26. Los acuerdos bilaterales entre Estados en cierta medida han cedido el paso a los procesos de contratación administrados por empresas y contratistas privados, supervisados y regulados en diversas medidas por los Estados en cuestión. La Comisión ha podido confirmar que algunos in-

dividuos y empresas que participan en el proceso de contratación son culpables de confundir y engañar a los migrantes que contratan, generalmente porque les ofrecen información, promesas o expectativas falsas. Es esencial que los países de origen, los países de destino y las organizaciones internacionales pertinentes cooperen para erradicar estas prácticas.

### Cooperación entre Estados a nivel regional

---

**Son necesarios esfuerzos adicionales para garantizar que los procesos consultivos regionales sobre migraciones reciban una cobertura mundial, cuenten con la participación de la sociedad civil y del sector privado y no se centren tan solo en el control de las migraciones. Dado el carácter mundial de las migraciones, es esencial una mayor interacción entre los diversos procesos.**

---

27. En los últimos años, han proliferado las iniciativas conocidas como «procesos consultivos regionales». Aunque varían en diversos aspectos, todos estos procesos se caracterizan por redes de Estados que se reúnen con regularidad para entablar una relación de confianza basada en el consenso y para intercambiar información, ideas, experiencias y buenas prácticas en el ámbito de las migraciones internacionales. La principal característica de estos procesos es su naturaleza informal y no vinculante.

28. Los procesos consultivos regionales han permitido alcanzar resultados notables. Dado que los procesos consultivos garantizan a los Estados miembros igualdad en torno a la mesa de negociaciones, han facilitado el diálogo, ayudado a los gobiernos a identificar intereses y preocupaciones comunes, subrayado la importancia de establecer políticas de migraciones nacionales y

reforzado la conciencia sobre la necesidad de que esas políticas sean la base para la cooperación regional. Además, los procesos consultivos regionales han permitido a los gobiernos aprovechar la pericia de las organizaciones internacionales, han ayudado a formular la legislación sobre migraciones y han permitido compartir información, función que aparentemente ha reducido las migraciones irregulares en ciertas regiones.

29. La Comisión respalda totalmente los procesos consultivos regionales y desea identificar algunos ámbitos en los que pueden consolidarse. Primero, los funcionarios que participan en estos procesos por lo general representan a los ministerios a cargo de las migraciones y, por lo tanto, resulta difícil abordar otras cuestiones importantes, como la contribución de las migraciones al desarrollo y los derechos humanos de los migrantes. En segundo lugar, son muy pocos los procesos consultivos regionales donde participan representantes de la sociedad civil y aún menos del sector privado. Tercero, pocos procesos consultivos realizados hasta el momento han estado en contacto con otros foros económicos y políticos regionales más amplios. Cuarto, los procesos regionales existentes todavía no han sido objeto de asesoramiento y evaluaciones rigurosas.

30. Por último, la Comisión observa que en ciertas partes del mundo aún no se han iniciado procesos regionales, como en Medio Oriente, África del Norte, África del Este, la región de los Grandes Lagos de África, el Caribe y ciertas partes de Asia y de Asia del Sur. La Comisión insta a los Estados, instancias regionales y organizaciones internacionales a considerar estas limitaciones y a determinar cómo pueden resolverse eficazmente.

### **Consultas interregionales**

31. Otra preocupación en lo referente a los procesos consultivos regionales es el hecho mismo

de que sean regionales y que por lo general no hayan dado lugar a consultas interregionales. Como ya se ha indicado, los flujos migratorios son cada vez más intercontinentales y mundiales y los procesos consultivos regionales no permiten encarar esta realidad. Al mismo tiempo, el poco contacto entre los diversos procesos regionales limita las posibilidades de compartir experiencias y buenas prácticas entre Estados y otros actores ubicados en distintas partes del mundo.

32. La Comisión concluye que es conveniente fomentar un mayor diálogo entre los diversos procesos consultivos regionales para tratar preocupaciones migratorias comunes. Esto se puede realizar de modo informal y ad hoc en respuesta a cuestiones específicas, tales como la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes y el tráfico de seres humanos, la promoción de la cooperación entre países con abundancia de mano de obra y países con escasez inminente de mano de obra y el análisis de los vínculos entre las migraciones y otras cuestiones. Una reunión anual informal de todos los procesos regionales también proporcionaría un medio valioso para facilitar el diálogo entre los Estados y las organizaciones pertinentes y permitiría el desarrollo de principios y acuerdos de políticas comunes para todas las regiones.

33. La Comisión elogia las iniciativas más amplias que se han establecido para promover la consulta, la cooperación y la colaboración interregionales y que cada más vez incluyen a las migraciones en su orden del día. Algunos ejemplos incluyen a la Asociación Euro-mediterránea o Proceso de Barcelona, la Organización de Seguridad y Cooperación Europea (OSCE) y el actual diálogo entre la Unión Europea y la Unión Africana.

### **Integración regional**

34. La cuestión de las migraciones es fundamental para ciertas instancias regionales. En la Unión Europea, por ejemplo, los ciudadanos de los Estados miembros pueden desplazarse con relativa facilidad de un país a otro, gozando de las ventajas de un mercado de trabajo común. Más allá del tema de los controles fronterizos internos y externos, la UE ha armonizado sus políticas de refugiados y está elaborando enfoques regionales en lo relativo a cuestiones como la integración de los migrantes, las migraciones económicas y las migraciones y el desarrollo. Sin embargo, el desmantelamiento de las fronteras internas de la UE se ha acompañado de restricciones cada vez más rigurosas para el ingreso de personas de otras partes del mundo, en particular de los solicitantes de asilo y los migrantes en situación irregular.

35. También se han realizado esfuerzos para establecer varios tipos de acuerdos de integración económica y de libre circulación en otras regiones del mundo, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), dentro de América Central y del Sur y en el Sudeste Asiático. La Comisión elogia en particular a la NEPAD (Nueva Alianza para el Desarrollo de África) que apunta a establecer un marco de desarrollo socioeconómico unificado para África, al igual que sus componentes subregionales, la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (ECOWAS) y la Comunidad para el Desarrollo de África Austral (SADC).

36. La Comisión se alegra de estas iniciativas para facilitar la circulación regional de las personas, pero recuerda que a nivel político no siempre ha sido fácil llegar a un acuerdo y que a nivel operacional no siempre es fácil aplicarlas de modo eficaz y constante. La Comisión insta a los Estados a garantizar que las cuestiones migratorias figuren en el orden del día de todas las instancias

regionales y recomienda que se emprendan esfuerzos de creación de capacidades a nivel regional y nacional.

### **Cooperación entre Estados a nivel mundial**

---

**La voluntad reciente de varios Estados, instituciones e instancias no gubernamentales de tomar iniciativas mundiales en relación con las migraciones internacionales es muy positiva. El Diálogo de Alto-Nivel de la Asamblea General de la ONU ofrece la oportunidad de crear una mayor interacción entre estas iniciativas y de garantizar que se mantenga su dinamismo. El actual proceso de reforma de la ONU ofrece la oportunidad de aprovechar este dinamismo mediante la revisión de los actuales acuerdos institucionales.**

---

37. En los últimos años, se han tomado varias iniciativas mundiales en lo referente a las migraciones internacionales, con el respaldo de los Estados, las instituciones internacionales, la sociedad civil y el sector privado. Una de ellas es la Agenda Internacional para la Gestión de la Migración de la Iniciativa de Berna, cuyo objetivo principal es asistir a los funcionarios de migraciones de los gobiernos a elaborar políticas, leyes y estructuras administrativas adecuadas en lo referente a las migraciones. La Comisión ha considerado todos los aspectos de la Iniciativa de Berna y la considera digna de elogio, en particular porque prioriza la creación de capacidades. Otra iniciativa mundial es la Declaración de La Haya sobre el futuro de las políticas de refugiados e inmigración. Un proceso posterior, el Proceso de La Haya sobre refugiados e inmigración, ha recalcado la necesidad de diálogo y cooperación con la sociedad civil, el sector privado y el sector académico. Por lo tanto, sus actividades completan en gran parte a la Iniciativa de Berna.

38. A nivel institucional, han proliferado otras iniciativas mundiales. Por ejemplo, se ha designado a una Ponente especial de la ONU sobre los derechos humanos de los migrantes; la Convención sobre los trabajadores migrantes entró en vigor en julio de 2003, acompañada de la creación de un órgano de supervisión del tratado; la OIT hizo de las migraciones el tema de su Conferencia Internacional del Trabajo de 2004; la OIM ha iniciado un «Diálogo internacional sobre migraciones» que constituye un foro para los Estados y las instituciones internacionales; el ACNUR ha establecido su iniciativa «Convención Plus», al igual que su «Agenda para la Protección»; la División de la ONU para el adelanto de la mujer hizo de las migraciones el tema de su repaso decenal de la Conferencia Mundial de Beijing sobre Mujeres y Desarrollo; la ronda de negociaciones comerciales de Doha colocó a la OMC en la esfera de las migraciones internacionales y, por último, la Asamblea General de la ONU ha convenido llevar a cabo un Diálogo de Alto-Nivel sobre migraciones y desarrollo en 2006.

39. El hecho de que una variedad tan amplia de Estados, organizaciones y otros actores haya promulgado tantas iniciativas mundiales indica a la Comisión que las migraciones internacionales, al igual que otras cuestiones mundiales como la paz, el comercio, el desarrollo y la protección del medioambiente, ya no pueden abordarse con eficacia de modo unilateral. También refleja la creciente conciencia de que es necesaria una cooperación multilateral en lo referente a la seguridad mundial. Otra manifestación adicional del enfoque multilateral se observa en el incremento de las redes informales de políticas migratorias, que supone una mayor interacción entre los funcionarios gubernamentales (funcionarios públicos, parlamentarios, legisladores, jueces) que trabajan en distintos países pero con funciones similares.

40. El desafío de hoy consiste en aprovechar más plenamente el potencial de estas iniciativas mundiales, basándose en su dinamismo, reuniendo sus ideas, aplicando sus recomendaciones y evitando el riesgo de costosos traslapes. La Comisión ha consultado al Secretario General de la ONU, a la Secretaría de la ONU y a varios Estados miembros para comprender mejor los vínculos entre las migraciones, el desarrollo y otras políticas afines. El Diálogo del Alto-Nivel ofrece una oportunidad de responder a este desafío y consolidar la consulta y la cooperación entre Estados a nivel mundial y regional. Además, el actual proceso de reforma de la ONU ofrece una oportunidad única de resolver este desafío mediante la revisión de los actuales acuerdos institucionales sobre migraciones.

### Arreglos institucionales

---

**La Comisión propone al Secretario General de la ONU el establecimiento inmediato de un Grupo de trabajo interinstitucional de alto nivel para definir las funciones y modalidades y preparar la creación de un Grupo Mundial Interagencia de Migraciones. Este Grupo debe asegurar una respuesta institucional más coherente y eficaz a las oportunidades y desafíos que presentan las migraciones internacionales.**

---

41. La Comisión ha consultado extensamente a distintos gobiernos, a la ONU y a otras instancias sobre la aplicación de los acuerdos institucionales. Durante sus consultas, la Comisión ha constatado con sorpresa la medida en que las organizaciones pertinentes colaboran con funciones tales como la formulación de políticas, el establecimiento de normas y su protección, la implementación de programas, las consultas multilaterales, la compilación de datos, la evaluación y la investigación y la manera en que estas actividades agregan valor a los es-

fuerzos de los Estados, instancias regionales y procesos consultivos regionales y mundiales. Al mismo tiempo, la Comisión ha identificado traslapes dentro de la actual arquitectura institucional que a veces socavan una respuesta unificada, coherente y eficaz a las oportunidades y desafíos presentados por las migraciones internacionales. En lugar de ser complementarios, los diferentes enfoques institucionales hacia la misma cuestión a veces divergen e incluso se oponen. También se observa con frecuencia una competencia por fondos limitados para alcanzar las mismas metas.

### **La arquitectura institucional**

42. Esta falta de cooperación y coordinación interinstitucional se produce por diversas razones. Primero, como se explicó en el capítulo anterior, la ONU no dispone de un organismo especializado en migraciones y las responsabilidades en este ámbito se reparten entre varias instituciones, como la OIT, la OACDH, el UNDESA (Departamento de asuntos económicos y sociales de las Naciones Unidas), el FNUAP y el ACNUR, cuyos mandatos han evolucionado en contextos históricos, geográficos y temáticos específicos. La OIM, que es la institución intergubernamental más grande a cargo de las migraciones y cuyos mandatos y actividades han evolucionado considerablemente en los últimos años, opera fuera del sistema de la ONU.

43. En segundo lugar, las organizaciones que tradicionalmente no están concernidas por esta cuestión, en particular las instancias de desarrollo y comercio como el Banco Mundial, la CNUCD, el PNUD y la OMC, en los últimos años han asumido un papel más activo en este ámbito de políticas debido a la mayor conciencia de los vínculos entre las migraciones y sus mandatos específicos.

44. Tercero, en términos institucionales y operacionales, las migraciones se han vinculado de cerca con la cuestión de los movimientos de refugiados y los desplazamientos internos de poblaciones, fenómenos que suelen reunirse bajo el título de «migraciones forzadas». Las migraciones forzadas constituyen un subgrupo dentro del ámbito de asuntos humanitarios en el que se especializan varias organizaciones adicionales (tales como la OCAH, Oficina de coordinación de asuntos humanitarios, y el PMA, Programa mundial de alimentos) y donde también se cuestiona desde hace tiempo la cooperación y la coordinación interinstitucional. Ciertas organizaciones, en particular la OIM y el ACNUR, tienen un mandato a caballo entre «las migraciones» y «la acción humanitaria» y, por lo tanto, no es sorprendente que la relación entre ambas organizaciones encarne en cierta medida el desafío de gestión de las relaciones interinstitucionales.

45. Cuarto, como se indicó anteriormente, existe un vínculo entre el problema de la incoherencia a nivel nacional y la cuestión de la coordinación a nivel multilateral e institucional. Los Estados son los dueños efectivos de las organizaciones internacionales: establecen sus estatutos y reglamentos, participan en sus instancias directivas y proporcionan la mayor parte de sus recursos. No obstante, los Estados no siempre las encaran con coherencia. Por ejemplo, un representante del gobierno que asiste a una reunión de la OIT puede venir de un ministerio diferente del que representa en una reunión de la OIM o del ACNUR. Las preocupaciones e intereses de esos ministerios pueden ser diferentes.

### **Las ventajas de una mayor coordinación**

46. Se pueden sacar varias ventajas distintas promoviendo una mayor cooperación y coordinación entre las diversas organizaciones del ámbito de las migraciones internacionales.

47. La primera es la eficacia. En el entorno actual, varios organismos trabajan sobre la misma cuestión, emprenden actividades similares y establecen contactos paralelos con las mismas instancias gubernamentales y procesos regionales. La OIM, la OIT, la OACDH, el ACNUR y la Oficina de la ONU contra las drogas y el crimen (UNODC), por ejemplo, se interesan por las cuestiones de la trata de seres humanos y el tráfico ilícito de migrantes. Del mismo modo, el Banco Mundial, la OIM, la OIT y el PNUD tienen interés por las remesas de los migrantes y su incidencia en el desarrollo. Si bien estos traslapes no necesariamente son negativos y no siempre pueden evitarse, la Comisión ha concluido que a menudo generan competencia entre las instancias en cuestión y no hacen el mejor uso de los recursos limitados disponibles.

48. Una segunda ventaja de la coordinación es la coherencia de las políticas. En respuesta a sus mandatos específicos y a su cultura institucional, varias instituciones, entre ellas las que forman parte del sistema de la ONU, tienden a elaborar sus propias metodologías, a veces muy distintas, para tratar una misma cuestión. Esto no solo es un problema de formulación de políticas, sino que también puede vedar la aplicación de los programas.

49. Una tercera ventaja de la coordinación es la compilación y el intercambio de conocimientos. Aunque las migraciones son un fenómeno complejo y multidimensional, los conocimientos disponibles en las diversas organizaciones aún son algo limitados. Un miembro del personal del ACNUR puede ser muy competente en el sector de la protección de los refugiados pero tener pocos conocimientos sobre las migraciones de mano de obra. Del mismo modo, un funcionario del Banco Mundial puede ser experto en remesas de migrantes y tener poca idea de las migraciones por motivos de reagrupamiento familiar.

50. Todas estas organizaciones se beneficiarían compartiendo conocimientos, ideas e información de modo más sistemático, no solo en el ámbito específico de la movilidad humana, sino también en ámbitos relacionados como el desarrollo, el comercio, la ayuda, los derechos humanos y la seguridad. Existe también un amplio margen para la cooperación y la coordinación entre instituciones en sectores tales como la investigación, el acopio, el análisis y el intercambio de datos, la evaluación, la información al público y la formulación de políticas y estrategias.

### **Un enfoque a largo plazo**

51. La Comisión opina que a largo plazo será necesario revisar fundamentalmente la actual arquitectura institucional relacionada con las migraciones internacionales, tanto para reunir las diversas funciones relacionadas con las migraciones de las instancias de la ONU y de otras instituciones en una misma organización como para responder a las nuevas y complejas realidades de las migraciones internacionales.

52. Ya se han analizado anteriormente numerosas opciones de cambio. Estas comprenden la creación de una nueva institución, fusionando a la OIM y el ACNUR, el nombramiento de una institución «líder» entre las existentes, como el ACNUR o la OIT, o la inclusión de la OIM en el sistema de las Naciones Unidas para administrar las cuestiones relativas a las migraciones voluntarias.

53. La propuesta de creación de una sola organización, mediante la fusión de la OIM y el ACNUR, que se encargue de las migraciones voluntarias y forzadas tiene su lógica. Las realidades geopolíticas posteriores a la segunda guerra mundial diseñaron la arquitectura institucional actual separando las responsabili-

dades por los refugiados y por los demás migrantes.

54. Sin embargo, estos mandatos históricos no reflejan las realidades contemporáneas. Primero, la distinción entre migrantes voluntarios y forzados es cada vez más tenue. A menudo, resulta difícil discernir por qué un migrante se desplaza, ya que en muchos casos las motivaciones se confunden. Por otro lado, los refugiados y los migrantes económicos emplean cada vez más las mismas rutas para migrar y pueden recurrir a las mismas redes de tráfico ilícito. En segundo lugar, los migrantes pueden cambiar de categoría migratoria cuando van de un país a otro e incluso pueden pertenecer a más de una categoría al mismo tiempo. Tercero, ciertos migrantes, como los migrantes en tránsito, los solicitantes de asilo y los refugiados que se desplazan desde un país que les ha concedido el asilo, pueden ser una preocupación para las instituciones responsables de las migraciones voluntarias y forzadas. La fusión de las instituciones podría clarificar estas cuestiones opacas de las migraciones internacionales.

55. Sin embargo, para poner en práctica esta propuesta deberían considerarse al menos tres cuestiones. Una preocupación central sería la posible disolución del mandato supranacional del ACNUR de protección de los refugiados y el riesgo de comprometer el régimen universal de protección de los refugiados que los Estados y el ACNUR han desarrollado colectivamente en los últimos 55 años. Una segunda inquietud resulta de la noción de combinar dos instituciones con culturas y metodologías muy distintas. La OIM es una instancia intergubernamental de prestación de servicios, mientras que el ACNUR es un organismo con un mandato supranacional de protección reconocido. Es probable que sea necesario definir y separar dos secciones incluso dentro de una misma instancia, para encargarse

respectivamente de las migraciones económicas y de las migraciones forzadas. Tercero, la redefinición de la estructura de dirección de una entidad fusionada requeriría largas negociaciones entre gobiernos y con la ONU.

56. Otro modelo es una instancia mundial de migraciones económicas que funcione dentro del sistema de la ONU. Esta instancia podría encargarse de todas las funciones multilaterales relativas a las migraciones económicas, entre ellas, una función operacional y técnica de cooperación que incluya la creación de capacidades; investigación, análisis y formulación de políticas; comparación y análisis de datos e información sobre las migraciones; un mandato para la protección de los derechos de los migrantes; un foro para el diálogo y las posibles negociaciones entre Estados. Este organismo también asumiría un papel central en el análisis de los vínculos entre las migraciones y otras cuestiones relacionadas como el desarrollo, el comercio, la seguridad y los derechos humanos, al igual que en la cooperación con las instituciones pertinentes. Esta instancia y el ACNUR deberían llegar a un acuerdo oficial para garantizar una respuesta eficaz a las brechas y los traslpos antes mencionados.

57. La OIM parece ser la instancia más apta para convertirse en una entidad mundial para las migraciones económicas. La OIM ya asume varias de las funciones requeridas: operaciones y logística, cooperación técnica y creación de capacidades, formulación de políticas e investigación y recopilación de ciertos datos. Como se mencionó anteriormente, la OIM ha también iniciado un diálogo sobre políticas migratorias con gobiernos y otras entidades. Además, la estructura de la OIM se ha ampliado considerablemente en los últimos años. En la actualidad, la OIM no dispone de un mandato oficial para la protección de los derechos de los migrantes, lo cual se puede considerar como una función esencial.

El crecimiento de la OIM también se refleja en el número de sus miembros, 109 Estados miembros y 24 con estatuto de observador.

58. De conformidad con sus estatutos actuales, la OIM opera esencialmente como organización de servicios en nombre de sus Estados miembros, lo cual es solo parte del mandato que se confiaría a una institución mundial líder en migraciones económicas. Para mantener la coherencia y la uniformidad dentro del sistema multilateral, también sería lógico que la OIM integre el sistema de la ONU. A este respecto, la Comisión observa la discusión actual dentro de las instancias directivas de la OIM en lo referente a la evolución de la institución, su estatuto oficial y su relación con el sistema de la ONU. Por último, debería considerarse atentamente la incidencia en las responsabilidades de otras instancias fundamentales, en particular en el mandato de la OIT relativo a las migraciones de mano de obra.

59. Ambos modelos son opciones a largo plazo. La Comisión recomienda que se consideren y se aborden en el momento adecuado, en el contexto del actual proceso de reforma de la ONU, para que se convierta en una organización más eficaz.

### **Una respuesta más rápida: un Grupo Mundial Interagencia de Migraciones**

60. Es necesaria una respuesta más rápida para coordinar y garantizar coherencia y uniformidad en la actual arquitectura institucional. A este respecto, la Comisión también ha consultado al Grupo de Migraciones de Ginebra (GMG), que fue establecido en 2002 y reúne a altos dirigentes de la OIM, la OIT, el ACNUR, la CNUCD y el UNODC. La Comisión elogia esta iniciativa pero observa que el GMG no fue pensado como mecanismo formal de coordinación. Además, no

incluye a todos los actores institucionales esenciales, de dentro o fuera del sistema de la ONU, las reuniones de los directivos de instituciones en el GMG no se reproducen a nivel operativo y el grupo no dispone de una secretaría permanente.

61. La Comisión propone al Secretario General de la ONU que convoque un grupo interinstitucional de alto nivel para preparar el terreno para la creación de un Grupo Mundial Interagencia de Migraciones en 2006. El grupo interinstitucional de alto nivel puede establecerse rápidamente, por iniciativa directa del Secretario General, y debe asumir dos funciones principales. La primera consiste en reunir a los jefes o altos representantes de las instituciones concernidas por las migraciones internacionales y ámbitos vinculados, para identificar los traslpos y las brechas existentes, explorar el potencial para reunir competencias institucionales y buscar complementariedades. La segunda consiste en elaborar una propuesta detallada sobre las funciones y el mandato de un nuevo Grupo Mundial Interagencia de Migraciones. Las agencias concernidas, a saber, los actuales miembros del GMG, otras instituciones pertinentes, entre ellas, el Banco Mundial, el UNDESA, el PNUD y el FNUAP y, de ser necesario, expertos independientes no institucionales, deben comunicar sus resultados a tiempo para que el Secretario General pueda presentar los mismos ante la Asamblea General de 2006 sobre migraciones internacionales y desarrollo.

62. El objetivo general del Grupo Mundial Interagencia de Migraciones sería establecer un enfoque integral y coherente para que las instituciones respondan de modo global a las migraciones internacionales. Más específicamente, podría facilitar el intercambio de experiencias y conocimientos y generar mayor eficacia y uniformidad en las políticas. El Secretario General

definiría el formato y la función del Grupo Mundial Interagencia de Migraciones. Dicho Grupo Mundial podría agregar valor a la respuesta institucional actual en ocho sectores, a saber:

### **Planificación de políticas**

63. El Grupo podría facilitar la planificación de políticas coordinadas y unificadas en las esferas que se repiten en los mandatos de varias instituciones, por ejemplo, la trata de seres humanos, el vínculo entre migraciones y asilo y las repercusiones en el desarrollo de las migraciones internacionales, incluidas las remesas.

### **Creación de capacidades**

64. El Grupo podría asumir la responsabilidad de coordinar un enfoque integrado hacia la creación de capacidades, según lo especificado en este capítulo. Esta función haría necesaria la inclusión del PNUD, que dispone de una amplia experiencia de creación de capacidades, aunque no opera directamente en el ámbito de las migraciones. También se integraría al Banco Mundial, tanto debido a su pericia para asesorar sobre políticas nacionales de desarrollo, como por su función de financiamiento. El Grupo podría reunir y aprovechar la experiencia y los conocimientos necesarios para ofrecer asistencia y capacitación técnica, al igual que otros servicios consultivos.

### **Migraciones y desarrollo**

65. El Grupo podría integrar los esfuerzos actuales por incrementar la incidencia en el desarrollo de las migraciones. Estas iniciativas no solo deben facilitar la transferencia de remesas y abordar las cuestiones examinadas en el capítulo dos, sino también promover la inversión y la reforma del sector financiero para crear un entorno que permita aprovechar las oportunidades de desarrollo que ofrecen las migraciones internacionales.

### **Recopilación e intercambio de datos**

66. El Grupo podría coordinar la recopilación, la difusión, el análisis y el intercambio de datos sobre las migraciones internacionales y, sobre la base de estos datos, observar las tendencias migratorias. Para cumplir con esta función el Grupo tendría que incluir al UNDESA, que ya tiene una reputación afianzada en la esfera de la recopilación y del análisis de datos sobre migraciones y otras cuestiones similares.

### **Análisis y evaluación de políticas**

67. El Grupo podría promover una mayor coordinación y cooperación interagencia en los ámbitos del análisis, la evaluación y la investigación de políticas, y podría ayudar a establecer normas comunes de evaluación. El Grupo también garantizaría que la investigación sobre cuestiones relacionadas con las migraciones se comunique a todas las instituciones pertinentes.

### **Informe anual**

68. El Grupo podría elaborar un informe anual interinstitucional sobre las cuestiones fundamentales, las tendencias, los desafíos y los avances de las políticas en el ámbito de las migraciones internacionales y esferas conexas. Este informe permitiría a los responsables de las políticas estar informados sobre las tendencias mundiales y regionales de las migraciones y sería una herramienta valiosa para la construcción de capacidades.

### **Facilitar las consultas**

69. El Grupo podría facilitar las consultas, no solo entre las instituciones participantes, sino con las instancias regionales, el sector privado, las ONG, las organizaciones de derechos humanos y los miembros de la sociedad civil, incluidas las organizaciones de migrantes.

### **Marco de financiación**

70. La última función del Grupo podría ser la provisión de un marco de financiamiento para actividades interinstitucionales específicas, entre ellas la creación de capacidades y la administración de los recursos compartidos para las funciones coordinadas.

71. Los miembros del Grupo Mundial Interagencia de Migraciones serían las instituciones existentes, dentro y fuera del sistema de la ONU, que intervienen en el ámbito de las migraciones. Estas incluyen, entre otras y en orden alfabético, el ACNUR, el Banco Mundial, la CNUCD, el FNUAP, la OACDH, la OIM,

la OIT, la OMC, el PNUD, el UNDESA, la UNESCO, la UNIFEM y el UNODC. El Grupo Mundial Interagencia de Migraciones sería respaldado por una secretaría permanente cuyo personal recibiría asistencia por parte de las instituciones. La presidencia del Grupo rotaría entre las distintas instituciones.

72. Las oportunidades y los desafíos de las migraciones internacionales exigen una respuesta inmediata. La Comisión recomienda al Secretario General de la ONU, a las instituciones mencionadas y a la comunidad internacional su propuesta de establecimiento de un Grupo Mundial Interagencia de Migraciones.

## APÉNDICE I

# Principios para la acción y recomendaciones

### I. Un mundo de trabajo: Los migrantes en un mercado de trabajo mundial

#### *Principio – Migrar por decisión propia: Las migraciones y la economía mundial*

**Los hombres, mujeres y niños deben ser capaces de aprovechar su potencial, satisfacer sus necesidades, ejercer sus derechos humanos y cumplir con sus aspiraciones en su país de origen y, por lo tanto, migrar por decisión propia y no por necesidad. Los hombres y mujeres que migran e ingresan al mercado de trabajo mundial deben poder hacerlo de modo seguro y autorizado y porque los Estados y sociedades que los reciben los valoran tanto a ellos como a sus competencias.**

#### **Recomendaciones**

1. El número de personas que intenta migrar de un país y continente hacia otro aumentará en los próximos años, debido a las disparidades de desarrollo y demografía y a las diferencias en la calidad de la gobernanza. Los Estados y otros interesados deben tener en cuenta esta tendencia al formular sus políticas migratorias.
2. Los países y otros interesados deben adoptar enfoques más realistas y flexibles hacia las migraciones internacionales, basados en el reconocimiento del potencial de los trabajadores migrantes para colmar determinadas brechas del mercado de trabajo mundial.
3. Los Estados y el sector privado deben considerar la opción de introducir programas de migraciones temporales cuidadosamente diseñados como medios para colmar las necesidades económicas de los países de origen y de destino.

4. Las negociaciones del modo 4 del AGCS sobre la circulación de los proveedores de servicios deberían concluir con éxito. Dado el vínculo entre comercio internacional y migraciones internacionales, deben realizarse mayores esfuerzos para fomentar el diálogo entre los funcionarios y expertos a cargo de estas dos cuestiones.

5. Los gobiernos y los empleadores deben revisar conjuntamente los obstáculos actuales a la movilidad del personal altamente calificado, con el objeto de suprimir aquellos que entorpezcan innecesariamente la competitividad económica.

6. Deben realizarse mayores esfuerzos para crear empleo y medios de subsistencia sostenibles en los países en desarrollo para que sus ciudadanos no se sientan obligados a migrar. Los países en desarrollo e industrializados deben seguir políticas económicas y respetar los actuales compromisos que permiten alcanzar este objetivo.

### II. Migraciones y desarrollo: Aprovechar el potencial de la movilidad humana

#### *Principio – Incrementar la repercusión sobre la economía y el desarrollo*

**El papel que desempeñan los migrantes en la promoción del desarrollo y la reducción de la pobreza en sus países de origen, al igual que su contribución a la prosperidad de los países de destino, debe ser reconocido y reforzado. Las migraciones internacionales deben convertirse en una parte integral de las estrategias nacionales, regionales y mundiales de desarrollo económico, tanto en los países en desarrollo como en los países industrializados.**

## Recomendaciones

7. Es necesaria una relación de colaboración entre los países con abundancia y los países con escasez de mano de obra para promover la formación del capital humano y la creación de un fondo mundial de profesionales. La provisión de una remuneración adecuada, de buenas condiciones de trabajo y de oportunidades profesionales debe formar parte de estas estrategias.

8. Las remesas son capitales privados que los Estados no deben apropiarse. Los gobiernos y las instituciones financieras deben facilitar y abaratar el envío de dinero y alentar así a los migrantes a girar dinero mediante sistemas de transferencia estructurados.

9. Las medidas para fomentar la transferencia y la inversión de remesas deben combinarse con políticas macroeconómicas en los países de origen que generen desarrollo económico y competitividad.

10. Es preciso alentar a las diásporas a promover el desarrollo, ahorrando e invirtiendo en sus países de origen y participando en redes transnacionales de conocimientos.

11. Los Estados y las organizaciones internacionales deben formular políticas y programas que intensifiquen la incidencia en el desarrollo de las migraciones de regreso y circulares.

### III. El desafío de las migraciones irregulares: Soberanía del Estado y seguridad humana

#### Principio – Encarar las migraciones irregulares

**Los Estados, al ejercer su derecho soberano a determinar quién ingresa y permanece en su territorio, deben cumplir con su responsabilidad y obligación de proteger los derechos de los migrantes y de readmitir a los ciudadanos que desean o están obligados a regresar a**

**su país de origen. Los Estados deben cooperar activamente entre sí para encauzar las migraciones irregulares sin que sus esfuerzos comprometan los derechos humanos, incluido el derecho de los refugiados a solicitar asilo. Los gobiernos deben también consultar a los empleadores, sindicatos y a la sociedad civil en lo que atañe la cuestión de las migraciones irregulares.**

## Recomendaciones

12. Los Estados y terceros participantes deben debatir objetivamente sobre las consecuencias negativas y la prevención de las migraciones irregulares.

13. Las políticas de control fronterizo deberían formar parte de una perspectiva a largo plazo en lo referente a las migraciones irregulares, políticas que deben dar prioridad a las carencias socioeconómicas, de gobernanza y de derechos humanos que instan a las personas a irse de su país. Este enfoque debe basarse en el diálogo y la cooperación entre Estados.

14. Los Estados deben arremeter contra las condiciones que promueven las migraciones irregulares ofreciendo oportunidades adicionales de migraciones autorizadas y tomando medidas contra los empleadores que contratan a migrantes en situación irregular.

15. Los Estados deben resolver la situación de los migrantes irregulares mediante expulsiones o regularizaciones.

16. Los Estados deben redoblar sus esfuerzos en la lucha contra dos fenómenos criminales distintos: el tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos. En ambos casos, se debe procesar a sus autores, suprimir la demanda de servicios explotadores y ofrecer protección y ayuda a las víctimas.

17. En sus esfuerzos por prevenir las migraciones irregulares, los Estados deben respetar sus obligaciones de derecho internacional en lo relativo a los derechos humanos de los migrantes, a la institución del asilo y a los principios de protección de los refugiados.

#### **IV. Diversidad y cohesión: Los migrantes en la sociedad**

##### **Principio – Fortalecer la cohesión social mediante la integración**

**Los migrantes y los ciudadanos de los países de destino deben respetar sus obligaciones legales y beneficiar de un proceso mutuo de adaptación e integración que se adecue a la diversidad cultural y fomente la cohesión social. Las autoridades locales y nacionales, los empleadores y los miembros de la sociedad civil deben apoyar de modo activo el proceso de integración, que debe basarse en un compromiso hacia la no discriminación y la igualdad de géneros. El proceso de integración debe fundamentarse en un discurso objetivo público, político y mediático sobre las migraciones internacionales.**

##### **Recomendaciones**

18. Si bien los Estados tienen derecho a determinar sus propias políticas en lo referente a la situación de los migrantes en la sociedad, deben garantizar a todos los migrantes el ejercicio de sus derechos humanos y el beneficio de normas laborales mínimas.

19. Los migrantes autorizados y a largo plazo deben integrarse plenamente en la sociedad. El proceso de integración debe valorar la diversidad social, fomentar la cohesión social y evitar la marginalización de las comunidades migrantes.

20. Las autoridades locales y nacionales, los empleadores y los miembros de la sociedad civil

deben trabajar en activa colaboración con los migrantes y sus asociaciones para promover el proceso de integración. Es necesario informar a los migrantes de sus derechos y obligaciones e instarlos a convertirse en ciudadanos activos del país al que se han trasladado.

21. La integración y la protección de las mujeres migrantes requieren mucha atención. Las mujeres deben participar activamente en la formulación y la aplicación de las políticas y programas de integración. Deben respetarse plenamente los derechos, el bienestar y las necesidades educativas de los niños migrantes.

22. Si bien en general no se concede a los migrantes temporales y en situación irregular el derecho a incorporarse a la sociedad en la que viven, deben respetarse íntegramente sus derechos y ser protegidos de explotación y abusos.

23. Los individuos y organizaciones que influyen en la opinión pública deben abordar la cuestión de las migraciones internacionales de manera objetiva y responsable.

#### **V. Un enfoque de principios: Leyes, normas y derechos humanos**

##### **Principio – Proteger los derechos de los migrantes**

**El marco legal y normativo que afecta a los migrantes internacionales debe ser reforzado, implementado con mayor eficacia y aplicado de modo indiscriminado para proteger los derechos humanos y las normas de trabajo de todos los migrantes, hombres y mujeres. Al respetar las disposiciones de este marco legal y normativo, los Estados y demás actores han de abordar las cuestiones migratorias más consecuente y coherentemente.**

## Recomendaciones

24. Los Estados deben proteger los derechos de los migrantes consolidando el marco normativo de derechos humanos que afecta a los migrantes internacionales y asegurándose de que sus disposiciones se apliquen de modo no discriminatorio.

25. Todos los Estados deben garantizar que se aplique el principio de responsabilidad del Estado de proteger a quienes se encuentran en su territorio, a fin de reducir las presiones que inducen a las personas a migrar, proteger a los migrantes que se encuentran en tránsito y defender los derechos humanos de quienes se encuentran en los países de destino.

26. Los gobiernos y los empleadores deben garantizar que todos los migrantes beneficien de un trabajo decente como lo define la OIT y estén protegidos contra la explotación y los abusos. Deben realizarse esfuerzos especiales para proteger la situación de las mujeres migrantes, de las trabajadoras domésticas y de los niños migrantes.

27. El mecanismo de derechos humanos del sistema de la ONU debe utilizarse con más eficacia como medio para consolidar el marco legal y normativo de las migraciones internacionales y para garantizar la protección de los derechos de los migrantes.

## VI. Creación de coherencia: La gobernanza de las migraciones internacionales

### Principio – Reforzar la gobernanza: Coherencia, capacidad y cooperación

**La gobernanza de las migraciones internacionales debe ser reforzada por medio de mayor coherencia y capacidad a nivel nacional, mediante más consultas y una mayor cooperación entre Estados a nivel regional y por medio**

**de un diálogo y una cooperación más eficaces entre los gobiernos, así como entre organizaciones internacionales, a nivel mundial. Estos esfuerzos deben basarse en una mayor comprensión de los vínculos estrechos entre las migraciones internacionales y el desarrollo, y otras políticas fundamentales, como son el comercio, la ayuda financiera, la seguridad del Estado, la seguridad humana y los derechos humanos.**

## Recomendaciones

28. Todos los Estados deben establecer políticas migratorias nacionales coherentes basadas en objetivos convenidos, teniendo en cuenta las políticas afines y el derecho internacional de los tratados, incluidos los derechos humanos. La gobernanza a nivel nacional debe coordinarse con eficacia entre todos los ministerios pertinentes y debe incluir consultas con terceros independientes del Estado.

29. La comunidad internacional debe apoyar los esfuerzos de los Estados para formular y poner en práctica políticas migratorias nacionales contribuyendo con recursos, conocimientos y capacitación.

30. Los acuerdos bilaterales son medios valiosos para abordar las cuestiones migratorias que afectan a dos Estados. Siempre deben respetar el marco normativo que afecta a los migrantes internacionales y proteger así los derechos de los migrantes.

31. Son necesarios esfuerzos adicionales para garantizar que los procesos consultivos regionales sobre migraciones reciban una cobertura mundial, cuenten con la participación de la sociedad civil y del sector privado y no se centren tan solo en el control de las migraciones. Dado el carácter mundial de las migraciones, es esencial una mayor interacción entre los diversos procesos.

32. La voluntad reciente de varios Estados, instituciones e instancias no gubernamentales de tomar iniciativas mundiales en relación con las migraciones internacionales es muy positiva. El Diálogo de Alto-Nivel de la Asamblea General de la ONU ofrece la oportunidad de crear una mayor interacción entre estas iniciativas y de garantizar que se mantenga su dinamismo. El actual proceso de reforma de la ONU ofrece la oportunidad de aprovechar este dinamismo mediante la revisión de los actuales acuerdos institucionales.

33. La Comisión propone al Secretario General de la ONU que organice inmediatamente consultas de alto nivel interagencia con miras a definir las funciones y modalidades, así como para preparar el terreno que conduzca a la creación de un Grupo Mundial Interagencia de Migraciones. Este Grupo Mundial Interagencia debe asegurar una respuesta institucional más coherente y eficaz a las oportunidades y desafíos que presentan las migraciones internacionales.

## APÉNDICE II

# Las migraciones internacionales en breve

Este anexo sintetiza, en hechos y cifras salientes, las cantidades, los patrones, las causas y las consecuencias de las migraciones internacionales actuales, basándose en los últimos datos disponibles de la UNDESA, el Banco Mundial, la OIM, la OIT y el ACNUR.

### **¿Cuántos migrantes internacionales hay?**

- Son casi 200 millones los migrantes internacionales en 2005, excluyendo a los que han vivido fuera de su país por menos de un año e incluyendo a 9,2 millones de refugiados.
- Esta cifra corresponde a la población del quinto país más grande, Brasil.
- 1 de cada 35 personas ó 3% de la población del mundo es migrante internacional.
- Las cifras aumentan rápido: 82 millones de migrantes internacionales en 1970, 175 millones en 2000 y casi 200 millones hoy en día.

### **Mujeres migrantes**

- Prácticamente la mitad de los migrantes internacionales son mujeres (48,6%).
- Aproximadamente 51% de las mujeres migrantes viven en países desarrollados, 49% en países en desarrollo.
- Hay más mujeres que hombres migrantes en América latina y el Caribe, Norteamérica, Oceanía, Europa y la ex Unión Soviética.

### **¿Dónde están los migrantes? (Cifras de 2000)**

- 56,1 millones en Europa (incluidos los ex Estados soviéticos del Este europeo) ó 7,7% de la población de Europa

- 49,9 millones en Asia ó 1,4% de la población de Asia
- 40,8 millones en Norteamérica ó 12,9% de la población de Norteamérica
- 16,3 millones en África ó 2% de la población de África
- 5,9 millones en América latina ó 1,1% de la población de América latina
- 5,8 millones en Australia ó 18,7% de la población de Australia

### **¿Cuáles son los países anfitriones más importantes? (Cifras de 2000)**

- En Estados Unidos hay 35 millones de migrantes, 20% del total mundial
- En la Federación de Rusia son 13,3 millones, 7,6% del total mundial
- En Alemania son 7,3 millones, 4,2% del total mundial
- En Ucrania hay 6,9 millones ó 4,0% del total mundial
- En India hay 6,3 millones de migrantes ó 3,6% del total mundial
- Los migrantes representan a más del 60% de la población total en Andorra, en la Región Administrativa Especial de Macao (República Popular de China), en Guam, la Santa Sede, Mónaco, Qatar y los Emiratos Árabes Unidos

### **¿Cuáles son los principales países de origen?**

- 35 millones de ciudadanos de China viven en el exterior

- 20 millones de ciudadanos de India viven en el exterior
- 7 millones de ciudadanos de Filipinas viven en el exterior

### **¿Cómo ha cambiado la distribución de los migrantes?**

- De 1980 a 2000, el número de migrantes en los países desarrollados pasó de 48 millones a 110 millones, mientras que en los países en desarrollo esta cifra ascendió de 52 millones a 65 millones
- En la actualidad, alrededor de 60% de los migrantes del mundo viven en países desarrollados
- En 1970, los migrantes representaban el 10% de la población en 48 países; en 2000, representaban el 10% de la población en 70 países
- De 1970 a 2000, la proporción de migrantes de todo el mundo que vivían en América del Norte ascendió de 15,9% a 22,3% y en la ex URSS de 3,8% a 16,8%
- De 1970 a 2000, la proporción de migrantes de todo el mundo que vivían en otras regiones disminuyó: de 34,5% a 25% en Asia; de 12% a 9% en África; de 7,1% a 3,4% en América latina y el Caribe; de 22,9% a 18,7% en Europa y de 3,7% a 3,1% en Oceanía

### **¿Por qué los migrantes se desplazan?**

- *Disparidades salariales*: 45,7% de la población gana menos de \$1 por día en África subsahariana; 14,4% en Asia del Sur y 10,4% en América latina y el Caribe
- *Índices de desempleo*: 12,2% en Medio Oriente y África del norte; 10,9% en África subsahariana y 6,6% en los países industrializados
- *Diferencias en la esperanza de vida*: 58 años en los países con bajos ingresos, 78 años en los países con altos ingresos

- *Brechas en la educación*: 58% de las mujeres y 68% de los hombres saben leer y escribir en los países con bajos ingresos, alfabetización casi total en los países con altos ingresos; 76% de inscripciones en la escuela primaria en los países con bajos ingresos, casi 100% en los países con altos ingresos

- *Gradientes demográficos*: En promedio, cada mujer de África subsahariana tiene 5,4 hijos; 3,8 en el mundo árabe; 2,5 en América latina y el Caribe y 1,4 en Europa

### **¿Cuál es el aporte económico de los migrantes a los países de destino?**

- En 2000, alrededor de 86 millones de migrantes eran económicamente activos, más del 50% del total
- Los trabajadores extranjeros representan más de 5% de la mano de obra en 8 países europeos
- De 1975 a 2001, el número de trabajadores extranjeros en Japón aumentó de 750 000 a 1,8 millones
- Los migrantes calificados y los miembros de su familia representan a más del 50% de los migrantes que ingresan en Australia, Canadá y Nueva Zelanda

### **¿Cuál es la incidencia demográfica de las migraciones en los países anfitriones?**

- De 1990 a 2000, las migraciones internacionales representaron 56% del crecimiento de la población en los países desarrollados y 3% en los países en desarrollo
- De 1990 a 2000, las migraciones representaron 89% del crecimiento de la población en Europa
- De 1995 a 2000, la población de Europa hubiera disminuido de 4,4 millones sin las migraciones

- De 1995 a 2000 las migraciones representaron 75% del crecimiento de la población en EE.UU.

### **¿Cuánto dinero envían los migrantes a sus países?**

- Las remesas oficiales ascendieron a casi USD 150 mil millones de 2004
- Tal vez otros USD 300 mil millones se transfieran de manera no oficial
- Las transferencias oficiales representan casi el triple del valor de la ayuda oficial al desarrollo
- Las transferencias oficiales de dinero son la segunda fuente de financiación externa para los países en desarrollo después de la inversión directa extranjera
- En 2004, los 3 países que recibían más remesas eran: México (USD 16 mil millones por año), India (USD 9 900 millones) y las Filipinas (USD 8 500 millones)
- En 2001, los 3 países que enviaban más remesas eran: EE.UU. (USD 28 mil millones por año), Arabia Saudita (USD 15 mil millones), Bélgica, Alemania y Suiza (USD 8 mil millones)

### **¿Cuán importantes son las migraciones irregulares?**

- Se estima que cada año entre 2,5 millones y 4 millones de migrantes cruzan fronteras internacionales sin autorización
- Al menos 5 millones de los 56,1 millones de migrantes de Europa en 2000 se encontraban en situación irregular (10%)
- Se estima que alrededor de 500 000 migrantes indocumentados llegan a Europa cada año
- Se estima que 10 millones de migrantes viven en EE.UU. en situación irregular

- Se estima que 50% de la población nacida en México que vivía en EE.UU. en 2000 se encontraba en situación irregular (4,8 millones)
- Alrededor de 20 millones de migrantes en situación irregular viven en India
- Cada año entre 600 000 y 800 000 personas son víctimas de la trata de seres humanos
- Los responsables del tráfico ilícito de migrantes y de la trata de seres humanos realizan un beneficio estimado de USD 10 000 millones por año

### **¿Cuál es el número de refugiados y solicitantes de asilo?**

- 6,5 millones de los 9,2 millones de refugiados del mundo viven en países en desarrollo
- De 2000 a 2004, la población mundial de refugiados disminuyó de 24%
- Los refugiados representan 23% de los migrantes internacionales en Asia; 22% en África y 5% en Europa
- Pakistán recibe el mayor número de refugiados; un poco más de 1 millón (11% del total mundial)
- De 1994 a 2003, unos 5 millones de personas solicitaron asilo en los países industrializados; el estatuto de refugiado (o equivalente) se otorgó a 1,4 millones de ellos (28%)
- En 2004, se presentaron 676 000 solicitudes de asilo en 143 países; lo cual representa una disminución de 19% desde 2003, año en que se presentaron 830 300 solicitudes
- En 2004, se reasentaron 83 000 refugiados, principalmente en EE.UU. (53 000), Australia (16 000) y Canadá (10 000)

### APÉNDICE III

## Estados parte de los instrumentos legales universales que afectan a los migrantes internacionales

Instrumento	Entrada en vigor	Estados parte mediante ratificación, adhesión o sucesión	En fecha de
Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948	Adoptada por la resolución 217 A (III) de la Asamblea General el 10 de diciembre de 1948		
Convención internacional de 1965 sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial	4 de enero de 1969	170	29 de junio de 2005
Pacto internacional de derechos civiles y políticos de 1966	23 de marzo de 1976	154	29 de junio de 2005
Pacto internacional de 1966 relativo a los derechos económicos, sociales y culturales	3 de enero de 1976	151	29 de junio de 2005
Convención internacional de 1979 sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer	3 de septiembre de 1981	180	29 de junio de 2005
Convenio de 1984 para la prevención de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes	26 de de junio de de 1987	139	29 de junio de 2005
Convención internacional de 1989 sobre los derechos del niño	2 de septiembre de 1990	192	29 de junio de 2005
Convención internacional de 1990 sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares	1 de julio de 2003	30	29 de junio de 2005

Instrumento	Entrada en vigor	Estados parte mediante ratificación, adhesión o sucesión	En fecha de
Convenio 97 de la OIT sobre los trabajadores migrantes	22 de enero de 1952	43	Julio de 2005
Convenio 143 de la OIT sobre trabajadores migrantes (disposiciones complementarias)	9 de diciembre de 1978	18	Julio de 2005
Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y Protocolo de 1967 sobre el estatuto de los refugiados	22 de abril de 1954 (Convención), 4 de octubre de 1967 (Protocolo)	142 (Convención) 142 (Protocolo) Estados Parte de la Convención y el Protocolo: 139 Estados Parte de uno o ambos de estos instrumentos: 145	1 de mayo de 2005
Convención de 1954 sobre el estatuto de los apátridas	6 de de junio de 1960	57	1 de mayo de 2005
Convenio de 1961 sobre la reducción de los casos de apatridia	13 de diciembre de 1975	29	1 de mayo de 2005
Convenio de 1957 sobre la nacionalidad de la mujer casada	11 de agosto de 1958	70	5 de febrero de 2002
Convenio de Viena de 1963 sobre las relaciones consulares	19 de marzo de 1967	163	
Convención de las Naciones Unidas de 2000 contra la delincuencia transnacional organizada	29 de septiembre de 2003	107	29 de julio de 2005
Protocolo de 2000 para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, en particular de mujeres y niños, que complementa a la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia transnacional organizada	25 de diciembre de 2003	61	14 de junio de 2004

<b>Instrumento</b>	<b>Entrada en vigor</b>	<b>Estados parte mediante ratificación, adhesión o sucesión</b>	<b>En fecha de</b>
Protocolo de 2000 contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa a la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia transnacional organizada	28 de enero de 2004	55	14 de junio de 2004
Convenio de 1950 para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena	25 de julio de 1951	75	24 de marzo de 2003

## APÉNDICE IV

# Agradecimientos

La Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales quisiera agradecer a las muchas personas y organizaciones que han contribuido al trabajo de la Comisión.

### **Secretaría**

El informe final de la Comisión fue redactado por Jeff Crisp, Director de Políticas e Investigación, y Khalid Koser, Analista de Políticas, bajo dirección del Director Ejecutivo Rolf K. Jenny.

Durante la existencia de la Comisión, varias personas trabajaron en la Secretaría, algunas de ellas temporalmente o a tiempo parcial:

*Administración y logística:* Barry Ardif, Jos Ohms, Alessandra Roversi, Renata Lapierre y Sue Rampersad.

*Relaciones exteriores y comunicaciones:* Jörgen Sandström y Laura Fährndrich.

*Análisis e investigación de políticas:* Åsa Carlander, Colleen Thouez, Christina Lee, Aspasia Papadopoulou, Daniel Jacqueroiz y Rebekah Thomas.

### **Expertos**

Los siguientes expertos fueron encargados de preparar los informes para el Programa de Análisis de Políticas de la Secretaría:

Aderanti Adepoju, Martin Baldwin-Edwards, Robert Barnidge, Leah Bassel, Christina Boswell, Manuel Carballo, Taras Chernetsky, Johnathan Crush, Stefanie Grant, Colin Harvey, Robert

Holzmann, Graeme Hugo, Binod Khadria, Johannes Koettl, Cathy Lloyd, Phillip Martin, Susan Martin, Rainer Munz, Kathleen Newland, Kevin O'Neill, John Parker, Nicola Piper, Martin Ruus, Danny Sriskandrajah, Galina Vitkovskaya y Zhanna Zayinchkovskaya.

Además, la Comisión desea agradecer a los autores de unos 50 informes de investigación publicados en la serie «Global Migration Perspectives» que puede consultarse en el sitio web de la Comisión, [www.gcim.org](http://www.gcim.org).

### **Asesores**

Las siguientes personas asesoraron a la Secretaría:

Manolo Abella, Alex Aleinikoff, Gervais Appave, Robert Bach, Alice Bloch, Roger Bohning, Peter Bosch, Frans Bouwen, Meyer Burstein, Jorgen Carling, Stephen Castles, Jo Chamie, Lincoln Chen, Ryszard Cholewinski, Robin Cohen, Catherine Dauvergne, Paul de Guchteneire, Michael Doyle, Delanyo Dovlo, Jean-Francois Durieux, Solvig Ekblad, Bimal Ghosh, Sandy Gifford, Mariette Grange, Danielle Grondin, Friedrich Heckmann, Ulf Hedetoft, James Hollifield, Mireille Kingman, Will Kymlicka, Frank Lazcko, Richard Lewis, Ninna Nyberg-Sorensen, John Oucho, Robert Paiva, Rinus Penninx, Douglas Pearce, Richard Perruchoud, David Petrusek, Dilip Rhata, Patrick Taran, Gary Troeller, Nicholas Van Hear, Gerry Van Kessel, Ellie Vasta, Steven Vertovec, Jonas Widgren y Monette Zard.