

MC/INF/268

**Original: inglés
10 de noviembre de 2003**

OCTOGÉSIMA SEXTA REUNIÓN

LA MIGRACIÓN EN UN MUNDO GLOBALIZADO

LA MIGRACIÓN EN UN MUNDO GLOBALIZADO¹

1. La migración es una de las **cuestiones globales determinantes** de principios del siglo XXI. Alrededor de 175 millones de personas, incluidos 10,4 millones de refugiados², residen fuera de su país de origen, o en otras palabras, una de cada 35 personas en el mundo es un migrante. No hay un sólo Estado que se haya librado del fenómeno de la movilidad humana.

2. Las motivaciones subyacentes a este incremento en la movilidad de la población son diversas, pero a menudo se culpa a la globalización, como explicación conveniente (aunque no satisfactoria del todo), cuando en realidad hay factores tan diversos como el desarrollo de medios de transporte transnacionales accesibles y baratos, la creación de redes de comunicación electrónica en tiempo real, la redefinición de las identidades individuales y familiares a través de los continentes, y las diferencias de ingresos entre los países desarrollados y en desarrollo.

3. En el ámbito comercial se han dado enormes pasos con miras a la liberalización del intercambio de capitales, bienes y servicios, aunque no se han registrado progresos equivalentes en el ámbito de la migración³.

4. Por ello, es preciso analizar la naturaleza presente y futura de la relación que existe entre la globalización y la migración, y las respuestas políticas que se imponen. Este análisis podrá verse facilitado al agrupar las cuestiones en las siguientes esferas políticas de gestión migratoria: **1) migración y desarrollo; 2) migración facilitada; 3) control de la migración; y 4) migración forzada.** Es preciso impedir todo tipo de migración forzada y abusiva, la mayor parte de la migración, si se encausa adecuadamente, puede ser positiva para individuos y sociedades. La migración regular y facilitada es una característica establecida del mundo móvil de hoy. En términos de las repercusiones globales de la migración ello se hace verdaderamente patente en la esfera de migración y desarrollo, donde el potencial de la migración suscita una renovada atención.

5. A continuación se da un breve ejemplo de las amplias cuestiones que en cada una de las esferas de gestión que requieren mayor examen y deliberación:

Migración y desarrollo

- La globalización puede considerarse como un facilitador de la migración y el desarrollo. A través de los progresos en la tecnología de comunicaciones y la disminución de los gastos de viaje, la globalización ha posibilitado que los migrantes mantengan contactos con su país de

¹ Este documento es una breve introducción al tema escogido por los Estados Miembros para el Diálogo Internacional sobre la Migración de la Octogésima sexta Reunión del Consejo de la OIM: "La migración en un mundo globalizado". A los efectos de este documento, la globalización se entiende en el sentido lato como un fenómeno caracterizado por el raudo movimiento de capitales, bienes y servicios, y por avances sin precedentes en las tecnologías de comunicación y transporte en todo el mundo.

² ACNUR, *Refugiados en cifras 2003*.

³ James F. Hollifield, "The Emerging Migration State". Documento preparado para la conferencia: *Developments in the Study of International Migration*, Princeton, NJ, Mayo 2003, que figurará en *International Migration*.

origen y establezcan vínculos duraderos con las **diásporas y redes transnacionales**. Hoy en día se concede creciente atención al retorno de talentos y competencias, incluso cuando los migrantes a título individual no retornen necesariamente de manera física o permanente al país de origen.⁴ ¿Cómo pueden fomentarse la circulación y el retorno de conocimientos de los nacionales calificados? ¿Cómo pueden desarrollarse, mantenerse y promoverse útilmente los vínculos con las comunidades migrantes?

- Sin embargo, para algunos la globalización parece estar acrecentando las **desigualdades** en las estructuras económicas, las condiciones sociales y la estabilidad política entre países industrializados y el resto del mundo.⁵ Si este fuera el caso, ¿cuál sería a largo plazo el impacto probable de la magnitud y características de las corrientes migratorias?
- En los mercados laborales mundiales emergentes, la migración de personas altamente calificadas y de sus familias puede tener repercusiones positivas y negativas en los países de origen y de destino. Por una parte, los países de origen podrían beneficiar de la transferencia de remesas y de las competencias adquiridas en el extranjero, al tiempo que deploran la pérdida de talentos nativos. Por otra parte, los países de destino bien pueden acoger con beneplácito la llegada de trabajadores altamente calificados para satisfacer la creciente demanda de personal calificado al tiempo que reconocen que el recurrir en exceso a la importación de competencias podría desalentar la inversión en sistemas nacionales de capacitación. ¿Cómo pueden los formuladores de políticas encauzar los movimientos de trabajadores altamente calificados entre los países en desarrollo y desarrollados para garantizar que se alientan al máximo las ventajas y se reducen a un mínimo las desventajas?⁶
- En un mundo globalizado, los movimientos migratorios son cada vez más **circulares**. Aunque muchos migrantes siguen desplazándose con sus familias de manera permanente y unidireccional, hay una creciente proporción de movimientos migratorios que son de carácter temporario. Mayormente, los países de origen esperan que los migrantes mantengan vínculos financieros, culturales e incluso políticos con su país de origen, lo que puede ser difícil de conciliar con la expectativa de integración en el país de acogida. ¿Cómo equilibrar estas expectativas? ¿Cómo pueden los migrantes a título individual y sus comunidades satisfacer el

⁴ Un ejemplo es la Migración para el Desarrollo en África (MIDA), que tiene por objeto transferir competencias y recursos vitales de la diáspora africana para apoyar el desarrollo de los países de origen. Este programa de la OIM es un programa de fortalecimiento institucional en África basado en la sinergia entre las características de los migrantes y la demanda de los países. Para más información, véase la publicación *MIDA, Migración para el Desarrollo en África, OIM 2002*.

⁵ Por ejemplo, por quienes sostienen la “hipótesis de la ciudad global - ciudad dual”. Véase por ejemplo Saskia Sassen y Kwame Anthony Appiah (eds.): *Globalization and its Discontents: Essays on the New Mobility of People and Money*, New Press, Nueva York 1998. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en su informe sobre el Desarrollo Humano de 1996 estimó que entre 1960 y 1991, la parte de ingresos globales del 20 por ciento más rico del mundo se incrementó, pasando del 70 al 85 por ciento al tiempo que aquella de los más pobres disminuyó pasando del 2,3 al 1,4 por ciento.

⁶ Éste es el caso del Código de prácticas de contratación internacional de trabajadores de salud del Commonwealth, en el que se acuerda que la contratación no debe llevarse a cabo a expensas de privar a los países de origen, de los conocimientos, competencias y pericia.

reto que constituye encauzar identidades múltiples? ¿En el futuro será necesario definir y diseñar los programas de integración de manera diferente?

- Las **remesas** se han convertido en una fuente preeminente de financiamiento externo para los países en desarrollo y ahora sobrepasan la asistencia pública para el desarrollo y, en muchos casos, la inversión directa extranjera, en su contribución a las economías de los países de origen. El valor total de las remesas transferidas a través de las vías oficiales en todo el mundo prácticamente se duplicó entre 1988 y 1999. De acuerdo con el Banco Mundial, en 2001 las remesas de los trabajadores registradas oficialmente ascendían a 72.300 millones de dólares EE.UU. Ahora bien, es muy probable que el total de los recursos transferidos como remesas sea dos o tres veces superior, puesto que gran parte de las transacciones se efectúan a través de vías oficiosas. En los países con ingresos bajos, las remesas representan un promedio del 1,9 por ciento del PNB y pueden llegar hasta el 26,5 por ciento (Lesotho), el 16,2 por ciento (Nicaragua) y el 16,1 por ciento (Yemen).⁷ Las remesas provienen tanto de migrantes altamente calificados o poco calificados y por ello, ambos contribuyen al desarrollo de sus países de origen. ¿Cómo hacer que las remesas fomenten el desarrollo local? ¿Cómo atraer los recursos de los migrantes a través de oportunidades de inversión local? ¿Cómo alentar al máximo el potencial de desarrollo de las remesas?

Migración facilitada

- Un creciente número de países está llevando a la práctica políticas con miras a **acrecentar y facilitar el flujo regular de migrantes** laborales en respuesta a las presiones migratorias, y reconociendo las necesidades reales de los mercados laborales y al servicio de una economía cada vez más global. El dinamismo que pueden aportar los migrantes a las economías y sociedades será cada vez más importante, especialmente a medida que las tendencias demográficas de algunos países registran un raudo aumento de la demanda de trabajadores y profesionales.⁸ ¿Cómo establecer y encauzar una migración laboral regular que sea positiva para las personas y sociedades?
- La emergencia de **nuevos interlocutores globales** concernidos por la gestión migratoria – oficial y privada – afecta todas las regiones del mundo. Ello puede verse en la contratación internacional de mano de obra y en el creciente, aunque a menudo no reglamentado, papel de las agencias privadas y de la comunidad empresarial en este proceso. ¿Cómo se puede identificar y alentar a estos nuevos interlocutores para que cooperen en una gestión migratoria efectiva y respeten los derechos de los migrantes? ¿Cómo se puede incorporar a las agencias privadas, de contratación y de empleo, en el desarrollo de políticas?

⁷ *Global Development Finance. Striving for Stability in Development Finance*, Banco Mundial 2003, p. 157.

⁸ Para la mayoría de los países de Europa Occidental, se prevé que en el año 2025 se registrará una rauda disminución de la población activa. Hasta el año 2050, se prevén disminuciones de hasta el 40 por ciento en la población activa en países como Alemania, Polonia, Italia y España, en razón de las bajas tasas de fertilidad que constantemente se registran en estos países. *Replacement Migration: Is it a Solution to Declining and Ageing Populations?*, División de Población de las Naciones Unidas, Nueva York 2000.

- Además de las cuestiones planteadas en este documento con relación a la migración de mano de obra altamente calificada, hay una serie de intereses que entran en juego con relación a la migración de **personas poco calificadas** y de sus familias. Con frecuencia aceptan empleos que los nacionales no desean realizar, o lo hacen con sueldos inferiores y menos beneficios sociales que los nacionales. ¿Cuáles serían las perspectivas necesarias para reducir el nivel de vulnerabilidad de estos migrantes y para asegurar que se respetan sus derechos humanos?
- Cuando los migrantes viven en una nueva sociedad, surgen nuevos retos en términos de **integración** – que son pertinentes tanto para algunos migrantes temporarios como para la mayoría de los migrantes permanentes. Los desafíos se ven multiplicados cuando la migración comprende tanto a personas altamente calificadas como poco calificadas o a migrantes temporarios y permanentes al mismo tiempo. Hay problemas particulares que se plantean cuando se trata de grandes cantidades de personas y cuando los migrantes se concentran en ciertas regiones geográficas, lo que pone a prueba las capacidades de las comunidades de acogida de proveerles viviendas, servicios de sanidad, educación y atención de salud. La floreciente diversidad cultural es uno de los resultados; el conflicto entre etnias y la xenofobia puede ser otro. ¿Cómo pueden los sistemas, desarrollados por los Estados a nivel nacional, local y urbano, hacer frente a las cantidad y variedad de migrantes que acogen?

Control de la migración

- En las últimas décadas se ha complicado la posibilidad de asegurar la libre circulación de visitantes y migrantes de buena fe, al tiempo que se garantiza un control efectivo del ingreso y permanencia de los migrantes. La migración irregular no deja de aumentar y los avances tecnológicos ofrecen instrumentos perfeccionados para que las redes de trata y tráfico de personas aludan los esfuerzos gubernamentales de supervisión y control de movimientos. Además, los desafíos de cara a la seguridad nacional son aún más complejos. Los recientes empeños de lucha contra el terrorismo han puesto las cuestiones de seguridad estatal en el primer plano de las deliberaciones sobre migración internacional. La participación de las redes delictivas transnacionales para facilitar los movimientos irregulares también afectan las estrategias y respuestas políticas.⁹ Si bien las corrientes de personas a través de las fronteras siempre han sido controladas con relación a la seguridad estatal, las deliberaciones actuales se centran en las posibilidades de verificar con antelación las características personales y realizar esfuerzos más meticulosos para impedir que las personas identificadas como posibles amenazas a la seguridad crucen las fronteras. ¿Cómo pueden satisfacerse estas preocupaciones de seguridad al tiempo que se respetan los derechos de los migrantes y la necesidad de una fuerza laboral internacional móvil?

⁹ *La Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, y el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niño* son importantes a este respecto. Esta Convención fue adaptada en noviembre de 2000 por la Asamblea General de las Naciones Unidas y presentada para su firma en diciembre de 2000 en Palermo (la Convención entró en vigor el 29 de septiembre de 2003. El Protocolo sobre la trata entrará en vigor el 26 de diciembre de 2003. El Protocolo sobre el tráfico ilícito entrará en vigor en enero de 2004).

Migración forzada

- **Los refugiados y personas desplazadas** siguen siendo una categoría de personas en movimiento que merece atención especial. Estas cuestiones han sido y están siendo encaradas en diferentes foros. Pero incluso en el ámbito de la migración forzada surgen nuevos desafíos en este mundo globalizado. Los conflictos internos se ven sobrepasados por conflictos internacionales que constituyen enormes amenazas para la paz y seguridad internacional.¹⁰
¿Cómo encontrar soluciones adecuadas para las personas desplazadas internamente (PDI)?
¿Cómo establecer programas efectivos de recuperación posconflicto?
6. Hay varias cuestiones interrelacionadas en cada uno de los cuatro pilares de gestión migratoria. Los desafíos planteados por estas cuestiones pueden encararse en el contexto de cada pilar.

Actividades concomitantes

- Las mujeres emigran en crecientes proporciones, independientemente o como jefes de familia. Los gobiernos reconocen su aportación en términos de remesas y como protagonistas del cambio y desarrollo. Si bien la migración puede habilitar y emancipar a las mujeres, **las migrantes** también son vulnerables en muchos casos a violaciones de los derechos humanos por el simple hecho de ser mujeres y extranjeras. Un desafío político particular que concierne a un creciente número de Estados es el aumento de la trata de mujeres y niños. ¿Cómo pueden los empleadores y los Estados velar por que las mujeres migrantes no se vean acorraladas en sectores segregarios a nivel de género y no reglamentados de la economía, por ejemplo el trabajo doméstico, el de cabareteras y en la industria del sexo? ¿Cómo asegurarse de que las mujeres migrantes están protegidas por administraciones y políticas laborales?
- La globalización ha traído consigo toda una variedad de nuevos patrones de salud que afectan la comprensión cultural de la prevención y tratamiento de la salud. La **salud** en el contexto de la migración moderna exige que se identifiquen y encaucen las cuestiones sanitarias transculturales, al tiempo que se reducen las desigualdades y trasciende el control de enfermedades contagiosas, para incluir enfermedades orgánicas no contagiosas y el bienestar sicosocial. Las condiciones sociales y de salud de grupos vulnerables como los migrantes en situación irregular, las personas desplazadas internamente y las personas objeto de trata se ven agravadas al no tener acceso a los servicios de atención y prevención de la salud. ¿Cómo pueden los formuladores de políticas establecer sistemas globales de salud pública que incluyan a todos los migrantes y poblaciones móviles a fin de colmar la brecha entre las políticas de salud pública y las estrategias de gestión de la salud entre países de origen, tránsito, destino y retorno?
- Hay un creciente número de migrantes en situación irregular y otros que no están claramente protegidos por un sistema jurídico específico. Ello se acompaña a menudo de violaciones de los derechos a raíz de la explotación y la discriminación. ¿Qué pueden hacer los asociados concernidos por la gestión de la migración con miras al respeto efectivo de los **derechos de los**

¹⁰ *Human Security Now. Protecting and Empowering People*, Nueva York 2003, Comisión de Seguridad Humana.

migrantes?¹¹ ¿Cómo acrecentar la conciencia sobre las dificultades que tienen los migrantes en cuanto a sus derechos?

7. Con miras a tener una perspectiva más sistemática, es posible analizar y estudiar las repercusiones de la globalización en la migración a distintos niveles.

Individualmente

8. El proceso migratorio, que también puede concebirse como un **proceso del ciclo de vida**, tiene **distintas repercusiones** en cada etapa del ciclo de vida de cada migrante. Empieza con la decisión de la persona o de la familia de emigrar y va atravesando distintas etapas de viaje, ingreso y asentamiento, adquisición de la nacionalidad o retorno y reintegración. Los migrantes altamente calificados pueden ser bien acogidos y valorados en sus nuevas comunidades que les ofrecen oportunidades de integración y de promoción y una apertura de mercados laborales en el sector altamente calificado.¹² Al mismo tiempo y comparativamente hay muchas menos oportunidades a disposición de los trabajadores poco calificados. Sus servicios son necesarios pero hay pocas vías jurídicas de inmigración para ellos. Por consiguiente, se encuentran atrapados en una situación donde no pueden aspirar a una migración regular en el país de acogida ni tampoco retornar fácilmente al país de origen puesto que carecen de medios, temen la presión comunitaria en el país, o deben hacer frente a multas o sanciones.¹³ Los familiares a cargo de acompañantes también tendrán que hacer frente a otros desafíos durante el proceso de migración. ¿Cómo pueden estas **distintas situaciones** de migración individual encararse efectivamente en términos de políticas migratorias? ¿Cómo puede el proceso migratorio y las oportunidades de migración ser más transparentes para los individuos?

A nivel nacional

9. Si bien la migración concierne a personas a título individual, son estos individuos los que conforman la sociedad. La migración abarca distintos aspectos de la sociedad, incluidos la educación, la salud, el bienestar social, el empleo, el comercio, la seguridad, el desarrollo, la integración y la cultura. La **diversidad de interlocutores** concernidos en distintas capacidades y en distintas etapas del proceso migratorio incluyen no solamente distintos niveles de gobierno sino también organizaciones de la sociedad civil y de la comunidad empresarial, lo que añade a la complejidad del desarrollo de políticas migratorias y de la gestión migratoria. Con la globalización

¹¹ Por ejemplo, en 2003 en Asia, se celebraron las consultas ministeriales para países de envío de mano de obra asiática en Colombo, Sri Lanka. Entonces se deliberó sobre la protección y el suministro de servicios a trabajadores migrantes, la optimización de los beneficios de una migración laboral organizada, el fortalecimiento institucional y el acopio de datos como actividades de cooperación regional.

¹² Por ejemplo, en 2003, el Programa de green-card de Alemania para la admisión y empleo de trabajadores extranjeros, iniciado en agosto de 2000, fue extendido hasta finales del 2004, habiéndose suspendido el límite de 20.000 autorizaciones. Actualmente, en Alemania se está negociando una nueva ley de inmigración que siga permitiendo la admisión de extranjeros altamente calificados de fuera de la Unión Europea. Los líderes de la Unión Europea, incluidos los Primeros Ministros de Gran Bretaña y Suecia, exhortan a una apertura de los países de la Unión Europea a la inmigración.

¹³ La situación también puede verse como una explicación de las presiones que se ejercen sobre los sistemas de asilo en algunos países por ser la única vía de migración.

no sólo hay más personas que se desplazan sino que estas personas provienen de muchos más países, lo que a su vez plantea desafíos adicionales.

10. En razón de la diversidad de interlocutores y de la complejidad del proceso migratorio, hay opiniones y perspectivas divergentes para la gestión migratoria según la perspectiva del organismo concernido. Ello significa que puede haber una organización que promueva el comercio de servicios y que examine los acuerdos laborales; otra organización que se ocupe de cuestiones de integración de todas las categorías de migrantes; o un organismo que se ocupe principalmente de los migrantes en situación irregular y desarrolle mecanismos para controlar estas corrientes. En un mundo donde coexisten complejas situaciones migratorias, es fundamental la comunicación y cooperación internas para desarrollar políticas y programas de gestión migratoria que sean exhaustivas y efectivas.

A nivel internacional

11. Dada su propia naturaleza la migración internacional concierne a más de un país. Con el incremento de la movilidad y, en particular, de la migración irregular, la cooperación internacional de cara a la gestión migratoria es hoy una necesidad. Sin embargo, **no hay un marco global** para la gestión internacional de la migración a pesar de la existencia de múltiples acuerdos bilaterales y ejemplos de cooperación regional e internacional para la gestión de algunos aspectos de la migración internacional.¹⁴

12. Los métodos cooperativos para encauzar la migración internacional están en sus inicios, aunque actualmente hay varios empeños en curso para explorar las necesidades e identificar opciones con miras a la acción. A nivel regional, los últimos 10 años han sido testigos de una rauda expansión de los mecanismos de consulta regional sobre migración.¹⁵ A nivel mundial, el Diálogo Internacional sobre la Migración de la OIM, la Iniciativa de Berna y la próxima Comisión Global sobre Migración Internacional tienen cada una centros y propósitos específicos diferentes, pero comparten un deseo común de mejorar la comprensión de la migración internacional y fomentar la cooperación internacional en este ámbito.

CONCLUSIÓN

13. La liberalización global del comercio y la magnitud de los flujos de capitales repercuten directamente en las personas. Si bien la información y los flujos de capitales pueden trascender fácilmente las fronteras, no se puede decir lo mismo de las personas. Asimismo, las cuestiones en torno a la circulación de personas son, de por sí mucho más complejas y multifacéticas que aquéllas que conciernen la circulación de bienes y capitales.

¹⁴ A título ilustrativo de los acuerdos cooperativos multilaterales, regionales y bilaterales en la gestión de la migración, véase la aportación de la OIM. Capítulo 18 de T. Alexander Aleinikoff y Vincent Chetail: Normas jurídicas internacionales y migración, T. M. C. Asser Press Nueva York, 2003.

¹⁵ Para más información sobre este tema véase “La función de la OIM en la promoción de los diálogos regionales sobre migración” preparado para la Octogésima sexta Reunión del Consejo de la OIM.

14. Hay grandes cantidades de personas que se desplazan libremente, sin ayuda y sin necesidad de protección. Sin embargo, hay muchos aspectos de los movimientos migratorios que necesitan atención para que **el sistema funcione idóneamente**, para asegurarse que no se dejan de lado aspectos como la salud, para mejorar y facilitar los movimientos autorizados, para prestar asistencia con miras a un control fronterizo y efectivo, para mantener el apoyo de la opinión pública a las políticas que favorecen la migración y la integración acertada. Al mismo tiempo, la protección de los derechos de los migrantes, el debate político, el acopio de información, la investigación, la defensa, la información pública y la educación son temas interrelacionados con los cuatro pilares que conforman la gestión de la migración.

15. ¿Cómo puede la comunidad internacional cerciorarse de que hay una compatibilidad entre los principales cambios y ajustes que se están realizando a nivel internacional y las repercusiones en las comunidades y en las personas? Uno de los principales desafíos del mundo globalizado del siglo XXI es fomentar la estabilidad económica y social y el desarrollo en todo el mundo, al tiempo que se respetan los derechos y la integridad de los migrantes, a medida que la comunidad internacional sienta las bases para la gestión migratoria en el mundo móvil de hoy.