

## Perspectiva general

Veamos el caso de Juan. Hijo de una familia pobre de una zona rural de México, su familia tuvo que esforzarse mucho para costear su salud y educación. Dejó la escuela cuando tenía 12 años para ayudar al sustento de su hogar. Seis años después, siguió a su tío a Canadá en busca de mejor salario y oportunidades.

En efecto, la esperanza de vida es cinco años más alta en ese país que en México y se gana el triple. Juan fue seleccionado para trabajar temporalmente en Canadá y luego consiguió el derecho a quedarse. Con el paso del tiempo se transformó en empresario y ahora su negocio emplea a canadienses de nacimiento. Éste es sólo un caso entre millones de personas que cada año encuentran nuevas expectativas y libertad por el hecho de emigrar, medida que es provechosa tanto para ellos mismos como para su lugar de origen y de destino.

Examinemos ahora el caso de Bhagyawati. Ella pertenece a una casta inferior y vive en la zona rural de Andhra Pradesh, India. Todos los años viaja a la ciudad de Bangalore con sus hijos para trabajar durante seis meses en obras de construcción, donde gana Rs60 (US\$1,20) diarios. Mientras están lejos de su hogar, los niños no asisten a la escuela porque no hablan el idioma local y porque la escuela está demasiado distante de la construcción. Bhagyawati no tiene derecho a recibir alimentos subsidiados ni atención de salud y no puede votar porque vive fuera del distrito donde está registrada. Al igual que millones de otros migrantes internos, una de las pocas alternativas de las que dispone para mejorar sus condiciones de vida es trasladarse a otra ciudad con la esperanza de encontrar mejores oportunidades.

Nuestro mundo es muy desigual. Las enormes diferencias en desarrollo humano entre los países, pero también en su interior, han sido abordadas de manera recurrente en el Informe sobre Desarrollo Humano desde que iniciáramos esta publicación en 1990. Sin embargo, en el informe de este año exploramos por primera vez el tema de la migración. Para muchos habitantes de los países en desarrollo, abandonar su lugar

de origen puede ser la mejor salida, y en ocasiones la única, para mejorar sus oportunidades. La capacidad de una persona de cambiar su lugar de residencia puede ser extremadamente efectiva para aumentar sus perspectivas de ingreso, salud y educación. Pero el valor no se circunscribe sólo a esos ámbitos, ya que la posibilidad de decidir dónde vivir es un aspecto fundamental de la libertad humana.

Cuando la gente se traslada a otro lugar, ya sea al interior de un país o a través de las fronteras internacionales, se embarca en un viaje de esperanza e incertidumbre. La mayoría de las personas cambia su lugar de residencia en busca de mejores oportunidades. Esperan combinar sus propios talentos con los recursos del país de destino en beneficio propio y de su familia, quienes con frecuencia los acompañan o los siguen después. Si tienen éxito, su iniciativa y esfuerzos pueden también favorecer a quienes se quedaron atrás y a la sociedad donde establecen su nuevo hogar. Pero no todos triunfan en su empeño. Los migrantes que dejan atrás amigos y familia suelen sentirse solos o sufren el rechazo de quienes temen o resienten a los recién llegados, pueden perder su empleo o enfermarse y así quedar imposibilitados de acceder a los servicios de apoyo que necesitan para prosperar.

El Informe sobre Desarrollo Humano 2009 examina de qué manera políticas más eficientes podrían mejorar el desarrollo humano. Además, expone las razones por las cuales los gobiernos deben reducir las restricciones al desplazamiento al interior y allende las fronteras, de manera de ampliar las alternativas y la libertad de sus habitantes. Por último, aboga por medidas prácticas que pueden mejorar la situación a la llegada, decisión que sería muy provechosa tanto para las comunidades de destino como para los lugares de origen.

La mayor parte de los migrantes, tanto internos como internacionales, se beneficia de mejores ingresos, más acceso a educación y salud y más oportunidades para sus hijos

### **Cómo y por qué la gente cambia su lugar de residencia habitual**

El punto de partida de muchos de los debates en torno a la migración suelen ser las corrientes que van de los países en desarrollo a los países desarrollados de Europa, América del Norte y Australasia. Sin embargo, la mayor parte del desplazamiento no se produce entre estos dos tipos de naciones y ni siquiera entre naciones. La abrumadora mayoría de quienes cambian su lugar de residencia habitual lo hace al interior de su propio país. Si usamos una definición conservadora, calculamos que los migrantes internos suman aproximadamente 740 millones de personas, es decir, casi cuatro veces la cantidad de aquellos que se desplazaron a otro país. Y de estos últimos, apenas algo más de una tercera parte se cambió de un país en desarrollo a uno desarrollado, esto es, menos de 70 millones de personas. La gran mayoría de los 200 millones de migrantes internacionales se trasladó de una nación en desarrollo a otra o entre países desarrollados.

La mayor parte de los migrantes, tanto internos como internacionales, se beneficia de mejores ingresos, más acceso a educación y salud y más oportunidades para sus hijos. Las encuestas realizadas informan que la mayoría se siente contenta en su lugar de destino a pesar de múltiples procesos de adaptación y obstáculos propios de un cambio de residencia. Una vez establecidos, los migrantes con frecuencia se integran más que los residentes locales a asociaciones gremiales o grupos religiosos y otros. Sin embargo, hay ventajas y desventajas y los beneficios de la movilidad se distribuyen de manera muy dispareja.

Las personas desplazadas por conflictos o situaciones de inseguridad plantean desafíos especiales. Se calcula que unos 14 millones de refugiados viven fuera de su propia nación, es decir, alrededor del 7% de los migrantes del mundo. La mayoría permanece cerca del país del que huyó, donde habitualmente vive en campamentos hasta que la situación en casa permite retornar. Sin embargo, cada año medio millón de ellos viaja a algún país desarrollado e intenta obtener asilo. Una cantidad mucho mayor, unos 26 millones, pertenece a la categoría de desplazado interno. Si bien no han cruzado ninguna frontera, muchas veces enfrentan dificultades especiales al estar lejos de su hogar en un país desgarrado por un conflicto o afectado por un desastre natural.

Otro grupo vulnerable se compone de las víctimas del tráfico humano, especialmente mujeres jóvenes, que por lo general han sido engañadas con promesas de mejores perspectivas de vida. Su cambio de residencia no es voluntario, sino por coacción y en ocasiones viene acompañado de violencia y abuso sexual.

Sin embargo, en general la gente se traslada por voluntad propia a lugares donde las condiciones son mejores. Más de tres cuartas partes de los migrantes internacionales se dirigen a un país con un nivel de desarrollo humano superior al de su lugar de origen. No obstante, estas personas enfrentan restricciones considerables tanto debido a las políticas que obstaculizan su entrada como a los recursos de los que disponen para realizar el cambio. Por este motivo, los habitantes de los países pobres son los que menos emigran: por ejemplo, menos del 1% de los africanos se ha trasladado a Europa. De hecho, tanto la historia como las cifras contemporáneas sugieren que el desarrollo y la migración van de la mano: en un país con desarrollo humano bajo, la tasa media de emigración es inferior al 4%, en comparación con el 8% en los países con un nivel de desarrollo más alto.

### **Obstáculos al movimiento humano**

El porcentaje de migrantes internacionales dentro de la población mundial se ha mantenido notoriamente estable –alrededor de 3% en los últimos 50 años– a pesar de factores que podrían haber incrementado dicho curso de acción. La combinación de tendencias demográficas (el envejecimiento en los países desarrollados y la mayor proporción de jóvenes, todavía en aumento, en los países en desarrollo) y mayores oportunidades de empleo con comunicaciones y transporte más baratos incrementaron ‘la demanda’ de migración. Sin embargo, quienes desean migrar se tropiezan cada vez con más obstáculos erigidos por los gobiernos para evitar el desplazamiento. Las naciones-Estado se cuadruplicaron hasta llegar a casi 200 durante el último siglo y con ello, crearon más fronteras que cruzar, mientras que las reformas a las políticas restringieron aún más la escala de la migración, incluso a medida que disminuían los obstáculos al intercambio de bienes.

Las personas con baja calificación enfrentan aún más barreras cuando quieren cambiar de lugar de residencia, pese a que muchos países

ricos tienen gran demanda de mano de obra. Las políticas suelen favorecer más bien a personas con más educación y, por ejemplo, permiten a los estudiantes quedarse en el país una vez titulados e invitan a profesionales a instalarse con su familia. En cambio, los Estados tienden a ser mucho más ambiguos cuando se trata de trabajadores con pocos conocimientos especializados, cuyo estatus y trato con frecuencia deja mucho que desear. En muchas naciones, sectores como agricultura, construcción, industria manufacturera y servicios ofrecen puestos de trabajo que son ocupados por estos migrantes. Sin embargo, las autoridades prefieren rotar entre quienes tienen menos educación haciéndolos entrar y salir del país y tratando a los trabajadores transitorios y en situación irregular como agua de un grifo que se puede abrir y cerrar a voluntad. Hoy, se calcula que existen unos 50 millones de personas que viven y trabajan en el extranjero en situación irregular. Ahora bien, algunos países toleran la permanencia de grandes cantidades de trabajadores irregulares, como Estados Unidos y Tailandia, situación que probablemente permite a estas personas acceder a empleos mejor pagados que en su país de origen. No obstante, aunque muchas veces hacen el mismo trabajo y pagan los mismos impuestos que los residentes locales, a menudo carecen de acceso a servicios básicos y corren el riesgo de ser deportados. Algunos gobiernos, como Italia y España, reconocieron que los inmigrantes no calificados sí aportan a sus sociedades, motivo por el cual regularizaron la situación de quienes contaban con empleo. Otros países en tanto, como Canadá y Nueva Zelanda, cuentan con programas bien diseñados para migrantes estacionales en el sector agrícola y otros.

Si bien hay consenso generalizado en torno al valor de la migración de trabajadores calificados para los países de destino, los trabajadores poco calificados generan gran controversia. Esto se debe a la opinión bastante difundida de que estas personas, si bien pueden llenar puestos vacantes, también desplazan a los trabajadores locales y hacen disminuir los salarios. Existen otras preocupaciones, como el riesgo de que aumente la delincuencia, se intensifique la carga para los servicios locales y se pierda la cohesión social y cultural. Sin embargo, estas inquietudes muchas veces son exageradas. Aunque las investigaciones constataron que la migración en determinadas circunstancias tiene efectos negativos para los

trabajadores con calificaciones comparables nacidos en el país, el caudal de datos que éstas han generado sugiere que tales efectos suelen ser insignificantes y, en algunos contextos, del todo inexistentes.

### Argumentos a favor de la movilidad humana

En este informe se sostiene que los migrantes dinamizan la producción a un costo muy inferior o incluso nulo para los residentes locales. De hecho, los efectos positivos pueden ser mucho mayores, como en el caso en que la disponibilidad de migrantes dedicados al cuidado de los niños permite a las madres del país de destino trabajar fuera del hogar. Y a medida que los migrantes adquieren el idioma y otras habilidades necesarias para ascender en la escala de ingresos, muchos de ellos se integran de forma bastante natural. Con ello, hacen que los temores actuales acerca de la imposibilidad de asimilación que suscitan estos extranjeros recién llegados sean tan infundados como lo fueron aquellos expresados respecto de los irlandeses, por ejemplo, a principios del siglo XX en Estados Unidos. Sin embargo, también es cierto que muchos migrantes enfrentan desventajas sistémicas que les impiden o dificultan acceder a servicios locales en los mismos términos que la población local, problemas que son especialmente graves para los trabajadores transitorios y en situación irregular.

En los países de origen, los efectos se sienten en la forma de mayores ingresos y consumo, mejor educación y salud y en la expansión del nivel cultural y social. Cambiar el lugar de residencia generalmente trae beneficios, que de manera más inmediata se traducen en el envío de remesas a los familiares directos. Sin embargo, estas ventajas también se difunden de manera más general cuando el dinero de las remesas se gasta (y de esta forma genera empleos para los trabajadores locales) y cambia la conducta en respuesta a las nuevas ideas que vienen de afuera. Las mujeres, en particular, podrían verse liberadas de sus roles tradicionales.

La naturaleza y la extensión de los efectos dependen asimismo de quién emigra, de cómo le va afuera y de si se mantiene o no conectado a sus raíces a través del flujo de dinero, conocimientos e ideas. Ya que los migrantes llegan generalmente en gran número desde lugares específicos, por ejemplo, de Kerala (India) y la provincia de

Si se reducen las barreras que frenan el movimiento humano y se mejora el trato para quienes migran se pueden obtener grandes frutos para el desarrollo humano

Las dos dimensiones más importantes de la agenda de movilidad humana donde hay cabida para mejores políticas: la admisión y el trato

Fujian (China), los efectos en las comunidades suelen ser mayores a los efectos en el país. A largo plazo, no obstante, las ideas generadas por el movimiento humano pueden también tener efectos más trascendentales en las normas sociales y en la estructura de clases de todo un país. En ocasiones se considera que el éxodo de trabajadores calificados tiene repercusiones negativas, en particular en la entrega de servicios como educación y salud. Sin embargo, incluso si así fuera, las políticas destinadas a abordar los problemas estructurales implícitos, como salarios bajos, financiamiento inadecuado e instituciones imperfectas, serían la mejor respuesta a estos efectos. Culpar de esa situación a la pérdida de mano de obra calificada o a los mismos trabajadores significa no comprender la causa real y restringir la movilidad de estas personas seguramente sería contraproducente, sin siquiera mencionar que privaría a los afectados del derecho humano básico de dejar su propio país.

No obstante, la migración internacional, incluso en aquellos casos en que se maneja bien, no equivale a una estrategia nacional de desarrollo humano. Con pocas excepciones (principalmente la de los pequeños Estados isla donde más del 40% de los habitantes se traslada a otro país), es poco probable que la emigración defina las perspectivas de desarrollo de toda una nación. En el mejor de los casos, ésta es una instancia complementaria a los esfuerzos locales y nacionales más generales destinados a reducir la pobreza y mejorar el desarrollo humano y que siguen siendo tan fundamentales como siempre lo han sido.

Al momento de redactar este informe, el mundo se ve afectado por la peor crisis económica en más de medio siglo. La contracción de las economías y los despidos afectan a millones de trabajadores y los migrantes no son una excepción. Estimamos que la actual contracción debe aprovecharse como una oportunidad para instituir un nuevo trato para los migrantes; un trato que beneficie a los trabajadores en casa y en el extranjero y que al mismo tiempo, evite una reacción proteccionista. La recuperación hará resurgir muchas de las mismas tendencias implícitas que fueron la fuerza motriz del movimiento humano en el último medio siglo e impulsarán a más personas a cambiar su lugar de residencia habitual. Es crucial que los gobiernos se preparen para esa situación poniendo en marcha las medidas requeridas.

## Nuestra propuesta

Si se reducen las barreras que frenan el movimiento humano y se mejora el trato para quienes migran se pueden obtener grandes frutos para el desarrollo humano. Sin embargo, se necesita una visión audaz para que estos beneficios se hagan realidad. En efecto, este informe presenta argumentos en pro de un conjunto integral de reformas capaces de desencadenar importantes beneficios para los migrantes, las comunidades y los países.

Nuestra propuesta aborda las dos dimensiones más importantes de la agenda de movilidad humana donde hay cabida para mejores políticas: la admisión y el trato. Las reformas que se exponen en nuestro conjunto de medidas esenciales ofrecen ganancias a mediano y largo plazo. No están orientadas solamente a los gobiernos de destino, sino también a los de origen y a otros participantes clave, en particular el sector privado, las asociaciones gremiales y las organizaciones no gubernamentales, además de los propios migrantes. Si bien los responsables de formular políticas enfrentan desafíos comunes, obviamente tendrán que idear y ejecutar políticas migratorias diferentes en sus respectivos países que se ajusten a las circunstancias nacionales y locales. No obstante, existen algunas buenas prácticas que se pueden adoptar de manera más generalizada.

Subrayamos seis instancias importantes que se pueden aplicar de manera aislada, pero que utilizadas conjuntamente en un enfoque integral pueden aumentar al máximo los efectos positivos en el desarrollo humano: liberalizar las actuales vías de entrada de modo que más trabajadores puedan inmigrar, asegurar derechos básicos a los migrantes, disminuir los costos de transacción de la migración, encontrar soluciones que beneficien tanto a las comunidades de destino como a los migrantes, facilitar el movimiento de personas dentro de su propio territorio e integrar la migración a las estrategias nacionales de desarrollo. Todas estas medidas son aportes complementarios e importantes para el desarrollo humano.

El conjunto de medidas esenciales subraya dos instancias para liberalizar los actuales canales normales de entrada:

- Recomendamos ampliar los sistemas para el trabajo realmente estacional en sectores como agricultura y turismo. Estos sistemas ya han demostrado su eficacia en varios países. La buena práctica sugiere que en esta in-

tervención deben participar las asociaciones gremiales y de empleadores, además de los gobiernos de los países de origen y destino, en particular en el diseño y la ejecución de garantías salariales básicas, regulaciones de salud y seguridad y disposiciones para visitas reiterativas, como en el caso de Nueva Zelanda, por ejemplo.

- Proponemos asimismo aumentar la cantidad de visas para personas poco capacitadas, haciendo depender su número de la demanda local. La experiencia sugiere que una buena práctica en este ámbito incluye velar por que los inmigrantes tengan derecho a cambiar de empleador (denominado transferibilidad de empleadores), ofrecer a los inmigrantes el derecho a postular a la extensión de la estadía y diseñar medios para una eventual residencia permanente, establecer disposiciones para facilitar viajes de retorno durante el período de vigencia de la visa y permitir la transferencia de las prestaciones de seguridad social acumuladas, según la reciente reforma adoptada en Suecia.

Los países de destino deben decidir sobre el número de migrantes que deseen dejar entrar, por medio de procesos políticos que incluyan el debate público y que equilibren los diferentes intereses. Los mecanismos para acordar este número deben ser transparentes y basarse en la demanda de los empleadores, estableciéndose cuotas afines con las condiciones económicas.

En el lugar de destino, los inmigrantes con frecuencia reciben un trato que viola sus derechos humanos básicos. Incluso si los gobiernos no ratifican las convenciones internacionales que protegen a éstos trabajadores, deben velar por que gocen de plenos derechos en el lugar de trabajo, como igual trabajo-igual salario, condiciones dignas y organización colectiva, entre otros. En este contexto, es probable que deban actuar diligentemente con el fin de desarraigar la discriminación. Los gobiernos de los lugares de origen y de destino pueden colaborar para facilitar el reconocimiento de las credenciales obtenidas en el extranjero.

La actual recesión ha dejado a los migrantes en una situación especialmente vulnerable. Los gobiernos de algunos países de destino intensificaron de tal forma la aplicación de las leyes de migración que podrían estar infringiendo los derechos de los migrantes. Hay medidas que

pueden mitigar los costos desproporcionados de la recesión que enfrentan los migrantes actuales y futuros, como permitir a quienes quedaron cesantes la oportunidad de buscar otro empleo (o al menos dar el tiempo necesario para resolver sus asuntos antes de partir) y difundir publicaciones sobre perspectivas de empleo (y también sobre las recesiones en los países de origen).

Para el movimiento humano internacional, los costos de transacción de obtener los documentos necesarios y cumplir con las exigencias administrativas para cruzar las fronteras nacionales muchas veces son elevados, suelen ser regresivos (y proporcionalmente más altos para personas no calificadas y para aquellos con contrato a corto plazo) y pueden tener también el efecto no previsto de fomentar el movimiento irregular y el contrabando. En uno de cada 10 países, el costo del pasaporte es superior al 10% del ingreso per cápita; no sorprende entonces que estos costos tengan una correlación negativa con las tasas de emigración. Tanto los gobiernos de los países de origen como de destino pueden simplificar los procedimientos y reducir los costos de la documentación, y ambas partes pueden colaborar para mejorar y regular los servicios de intermediación.

Es de vital importancia asegurar que cada uno de los migrantes se adapte bien después de su llegada, pero también que las comunidades a las cuales se integran no sientan que los servicios clave quedan excesivamente recargados por el exceso de demanda que éstos traen consigo. Si bien es un problema para las autoridades locales, posiblemente también se necesiten transferencias fiscales adicionales. Velar por el acceso igualitario de los hijos de migrantes a educación y, donde sea necesario, ayudar para que alcancen el mismo nivel que los demás niños y se integren, puede mejorar sus perspectivas y evitar una posible futura clase marginada. Es fundamental enseñar el idioma local a los niños en edad escolar, pero también a los adultos, tanto en el lugar de trabajo como a través de gestiones especiales para llegar a las mujeres que no trabajan fuera del hogar. Algunas situaciones requerirán medidas más activas que otras para combatir la discriminación, abordar las tensiones sociales y, donde sea pertinente, evitar brotes de violencia en contra de los inmigrantes. La sociedad civil y los gobiernos tienen un amplio caudal de experiencia positiva

Aunque no reemplaza las iniciativas más generales para avanzar en el desarrollo, la migración puede ser una estrategia muy importante para hogares y familias que intentan diversificar y mejorar sus medios de sustento

en cuanto a hacer frente a la discriminación, por ejemplo a través de campañas de sensibilización.

A pesar de la desaparición de la mayoría de los sistemas de planificación centralizada del mundo, no deja de sorprender la gran cantidad de gobiernos (alrededor de un tercio) que en la práctica restringen el movimiento interno. Esto se hace generalmente reduciendo los derechos y las prestaciones de servicios básicos para quienes no se encuentran registrados en la zona local donde están. De este modo se discrimina a los migrantes internos, como todavía sucede en China. En este sentido, una recomendación clave del informe respecto de los migrantes internos es asegurar la equidad en la prestación de los servicios básicos. El trato igualitario es importante para los trabajadores temporales y estacionales y su familia, para las regiones a las que van a trabajar y también para asegurar una prestación digna de servicios una vez que regresen a su hogar, de manera que no se vean obligados a cambiar de lugar de residencia para tener acceso a escuelas y atención de salud.

Aunque no reemplaza las iniciativas más generales para avanzar en el desarrollo, la migración puede ser una estrategia muy importante para hogares y familias que intentan diversificar y mejorar sus medios de sustento, especialmente en los países en desarrollo. Los gobiernos deben tomar conciencia de este potencial e integrar la migración en otros aspectos de la política de desarrollo nacional. Un punto decisivo que surge de la experiencia es la trascendencia que tienen las condiciones económicas nacionales y la solidez de las instituciones públicas para cosechar los beneficios más generales de la movilidad.

## **El camino hacia el desarrollo**

Para avanzar en este programa se requiere un liderazgo inteligente y vigoroso asociado con gestiones más decididas para hacer participar al público y sensibilizarlo respecto de los hechos en torno a la migración.

En el caso de los países de origen, un estudio más sistemático del perfil de la migración y de sus beneficios, costos y riesgos proporcionaría una mejor base para integrar el movimiento humano en las estrategias nacionales de desarrollo. Si bien la emigración no es una alternativa a las iniciativas para acelerar el desarrollo en casa, la movilidad puede facilitar el acceso a ideas, conocimientos y recursos que sirven de complemento y, en algunos casos, logran intensificar el progreso.

Para los países de destino, el 'cómo y cuándo' de las reformas dependerá de un examen realista de las condiciones económicas y sociales que tome en cuenta la opinión pública y las restricciones políticas en el ámbito local y nacional.

La cooperación internacional, en especial a través de acuerdos bilaterales o regionales, puede redundar en mejor manejo de la migración, protección más eficiente de los derechos de los migrantes y aumento de las contribuciones de estos últimos tanto a los países de origen como de acogida. Algunas regiones, como África Occidental y el Cono Sur de América Latina, se encuentran en proceso de crear zonas de libre movimiento para promover un intercambio más autónomo y al mismo tiempo, incrementar los beneficios de la migración. Los amplios mercados laborales creados en estas regiones pueden traducirse en considerables beneficios para los migrantes, su familia y su comunidad.

Hay ciertos llamados para crear un nuevo sistema mundial que mejore la gestión de la migración y hoy, más de 150 países participan en el Foro Global sobre la Migración y el Desarrollo. Los gobiernos, al enfrentar desafíos compartidos, generan respuestas en común, tendencia que vimos emerger mientras preparábamos este informe.

*Superando barreras* instala decididamente el desarrollo humano en la agenda de las autoridades encargadas de formular políticas que buscan obtener los mejores resultados posibles en los patrones de movimiento humano, los que se vuelven cada vez más complejos en todo el mundo.