

**Políticas para  
lograr mejores  
resultados en  
desarrollo humano**



**5**

**Este último capítulo propone reformas para que la movilidad de las personas contribuya a ampliar más sus libertades. Hoy, muchos de quienes emigran consiguen derechos precarios (en el mejor de los casos) y enfrentan un futuro incierto. Además, es necesario abordar la discordancia entre las restricciones de ingreso y la alta demanda de trabajadores no calificados. En este contexto, proponemos un conjunto de reformas esenciales que mejorarán los resultados de quienes emigran, su familia, la comunidad de origen y el lugar que los recibe. El diseño, los plazos y la aceptabilidad de las reformas dependerá de una evaluación realista de las condiciones económicas y sociales y de un reconocimiento de la opinión pública y de las restricciones políticas imperantes.**

## Políticas para lograr mejores resultados en desarrollo humano

El análisis realizado previamente demostró que la adopción de mejores políticas a favor de quienes emigran redundaría en grandes beneficios en materia de desarrollo humano para todos los grupos afectados por este fenómeno. Se requiere una visión audaz para que estos beneficios se concreten, una visión que contemple la necesidad de emprender reformas debido a sus posibles ventajas, pero que a la vez no desconozca los problemas y los desafíos implícitos.

También mostramos que las políticas para el ingreso de migrantes vigentes en muchos países de destino en las últimas décadas se pueden tipificar en gran medida por su denegación y demora, por una parte, y la intensificación de los controles fronterizos y las estadías irregulares, por la otra. Estas políticas empeoraron la situación de las personas sin una situación legal definida y, en especial durante épocas de recesión, generaron incertidumbre y frustración entre la población en general.

Los factores que impulsan la migración, incluida la disparidad de oportunidades y la acelerada transición demográfica, seguirán presentes en los próximos decenios. El desequilibrio en los patrones demográficos implica que nueve décimas del crecimiento en la fuerza laboral del mundo desde el año 1950 se registró en los países en desarrollo, mientras la población de las naciones desarrolladas envejece. Las presiones creadas por estas tendencias impulsan a las personas a marcharse de su lugar de origen, pero los canales normales restringen severamente el movimiento de los trabajadores poco calificados. Las proyecciones demográficas hasta el año 2050 predicen que estas tendencias continuarán, si bien la actual crisis económica atenuó temporalmente la demanda de mano de obra. En vista de esta situación, es necesario reformular las políticas que limitan la entrada a los trabajadores no calificados, medida que por lo demás es incoherente con la demanda tácita de este tipo de mano de obra. El presente capítulo aborda el enorme reto que implica para los gobiernos prepararse para reanudar el crecimiento, con sus tendencias estructurales implícitas.

Nuestra propuesta consta de un conjunto de reformas esenciales que proveen ventajas a mediano y largo plazo, y se sustentan en seis medidas fundamentales. Cada una genera sus propios beneficios, pero en conjunto constituye la mejor alternativa para aprovechar al máximo los impactos de la migración en el desarrollo humano:

1. Liberalizar y simplificar los canales oficiales a fin de permitir a las personas buscar trabajo en el extranjero;
2. Garantizar derechos básicos para los migrantes;
3. Reducir los costos de transacción asociados con la migración;
4. Mejorar los resultados de los migrantes y las comunidades de destino;
5. Permitir beneficios a partir de la movilidad interna; y
6. Transformar la movilidad en una parte integral de las estrategias nacionales de desarrollo.

Nuestra propuesta implica la formulación de nuevos procesos y regulaciones que rijan la migración, pero no prescribe niveles específicos de ingreso, ya que ello debe determinarlo cada país.

Nuestra agenda está orientada en gran medida hacia reformas a largo plazo necesarias para incrementar los beneficios derivados del movimiento humano, si bien reconocemos los grandes desafíos a corto plazo. En el marco de lo que parece ser la peor crisis económica desde la Gran Depresión, el desempleo aumenta a niveles nunca antes vistos en muchos países. Debido a ello, numerosos migrantes enfrentan un doble riesgo: sufrir condiciones

El diálogo abierto es fundamental si hemos de avanzar en el debate público en torno a la migración

de desempleo, inseguridad y marginalización social y ser considerados a veces como la fuente de estos problemas. Es importante que no se use la actual recesión para transformar a los migrantes en chivos expiatorios, sino que sea más bien una oportunidad para instituir un nuevo trato hacia ellos; uno que sea provechoso tanto para los trabajadores en casa como en el extranjero y que al mismo tiempo evite desencadenar reacciones proteccionistas. Para forjar este nuevo trato y hacerlo aceptable para el público en general, se necesita visión política y liderazgo comprometido<sup>1</sup>.

El diálogo abierto es fundamental si hemos de avanzar en el debate público en torno a la migración. Dicho debate no debe exagerar los beneficios y debe reconocer y tomar en cuenta la preocupación sobre los efectos distributivos, en especial entre los trabajadores no calificados. En este sentido, más adelante se aborda directamente la economía política de la reforma.

Dado que se trata de un informe mundial dirigido a diversos interesados, como gobiernos de países de origen, de destino y de tránsito, donantes y organizaciones internacionales, sector privado y sociedad civil, entre ellos grupos de migrantes y asociaciones de diásporas, académicos y medios de comunicación, inevitablemente orientamos las políticas públicas que delineamos a un ámbito general. Nuestra intención es estimular el debate y la posterior discusión, adaptación y aplicación de estas recomendaciones. A nivel de cada país, se requerirá un análisis mucho más detallado para asegurar que las medidas sean pertinentes a las circunstancias locales y se ajusten a la realidad política y a las restricciones prácticas.

## 5.1 El conjunto de medidas esenciales

A continuación examinamos los puntos de partida para las nuevas políticas que acabamos de esbozar. Limitamos nuestra atención a algunos de los aspectos más amplios del menú de opciones que se han analizado y aplicado en todo el mundo<sup>2</sup>. Al definir la agenda de prioridades, nos motivó el énfasis en los desfavorecidos, una consideración realista de las restricciones políticas y la conciencia de que las soluciones de compromiso son inevitables. Cuando es posible, utilizamos ejemplos de buenas prácticas para ilustrar el caso respectivo.

### 5.1.1 Liberalizar y simplificar los canales oficiales

Las barreras excesivamente restrictivas al ingreso de los migrantes evitan el desplazamiento de muchas personas y significan que millones de quienes sí emigran quedan en situación irregular (se calcula que el 25% del total). Este escenario ha creado incertidumbre y frustración, tanto en la comunidad de migrantes como en la población general, y en particular durante la actual recesión.

Cuando se reanude el crecimiento, también repuntará la demanda por mano de obra de migrantes, ya que las condiciones demográficas y económicas que inicialmente crearon esa demanda seguirán vigentes. En los países desarrollados, la necesidad de personas en edad de trabajar ha sido en gran medida estructural y es de larga duración por naturaleza, no temporal. Esto aplica incluso a empleos de gran rotación, como cuidado de niños y ancianos, construcción, turismo y procesamiento de alimentos. Si la demanda de mano de obra es de larga duración, desde la perspectiva de los migrantes y de sus comunidades y sociedades de destino es mejor permitir que las personas entren en condiciones legales. Y si éstas logran encontrar y mantener su empleo, es mejor ofrecerles la opción de extender su estadía que limitarla mediante permisos temporales. Mientras más tiempo permanezcan las personas en el extranjero, mayor será su probable movilidad social y económica y también la de sus hijos. Cuando los gobiernos anfitriones niegan o ignoran la presencia de migrantes, potencian el riesgo de segmentación no sólo en el mercado laboral y en la economía, sino también en la sociedad en general. Es una de las lecciones claras que dejó la experiencia con los trabajadores migrantes temporales en Alemania. Hoy vemos lo mismo en lugares de destino tan diversos como los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo, la Federación de Rusia, Singapur, Sudáfrica y Tailandia.

¿Qué forma debería entonces adoptar la liberalización y simplificación de los canales de migración? Existen dos instancias generales en que la reforma parece ser a la vez deseable y posible: una, los programas estacionales o circulares y dos, el ingreso de personas no calificadas con la posibilidad de extender su estadía sujeto a ciertas condiciones. El problema de qué hacer con

**Recuadro 5.1 Liberalizar los canales oficiales—Suecia y Nueva Zelanda**

Las reformas realizadas hace poco en dos países se ajustan a lo sugerido en este informe, aunque ambas son demasiado recientes para poder evaluar sus efectos.

A fines de 2008, Suecia cambió aspectos importantes de sus normas de migración laboral. La iniciativa se originó en el parlamento sueco y partió con la designación de un comité parlamentario encargado de proponer modificaciones en un período de acelerado crecimiento económico y escasez generalizada de mano de obra. Los debates legislativos y en los medios de comunicación se centraron en el riesgo de desplazamiento de los trabajadores locales y en la interrogante de si los solicitantes de asilo que habían sido rechazados podrían postular o no. A continuación se diseñó un sistema que respondía a las preocupaciones de los sindicatos sobre la reducción de los salarios y las normas laborales.

Uno de los elementos fundamentales del sistema es la disposición que declara a los empleadores como principales jueces de las necesidades que enfrentan (autoevaluación) y hace responsable a la Junta de Migración de Suecia de velar por la coherencia con los acuerdos colectivos y recabar los posibles comentarios de los sindicatos. Se permite la transferibilidad entre empleadores después de dos años, pero si el trabajador cambia de empleo durante el período inicial debe postular a un nuevo permiso laboral. Si bien la duración en principio es de dos años, existe la posibilidad de ampliarla a cuatro. Después de ese tiempo, se puede otorgar la residencia permanente. En el primer trimestre de funcionamiento se presentaron 24.000 postulaciones, aproximadamente el 15% del total de las solicitudes para ingresar a Suecia.

El Sistema de empleo estacional reconocido (RSE) de Nueva Zelanda se inauguró en abril de 2007 como parte del programa de innovación y crecimiento del gobierno para hacer frente a los graves

problemas de las industrias vitivinícola y de horticultores para encontrar trabajadores en los períodos de máxima demanda estacional de mano de obra. Se autoriza un determinado número de empleos estacionales, cifra que se determina anualmente.

El sistema se diseñó para evitar algunas de las desventajas del ciclo de trabajo temporal de bajo salario considerado insostenible tanto por los empleadores como por los trabajadores, muchos de los cuales eran migrantes en situación irregular. La transición al RSE eliminó automáticamente a los trabajadores en situación irregular del sistema y puso al gobierno en contacto con nuevos empleadores. Durante el período de transición, los empleadores fueron autorizados a mantener por un tiempo limitado (y en condiciones específicas) a los trabajadores que ya se encontraban en Nueva Zelanda.

Un objetivo central del gobierno de Nueva Zelanda y del movimiento sindical, además de decisivo para su aceptación entre el público general, era velar por que los empleadores contrataran y capacitaran primero a trabajadores neozelandeses antes de emplear a extranjeros. Sin embargo, el sistema entregó a los países de las Islas de Pacífico un mercado permanente para su mano de obra poco calificada con la condición de que instauraran procesos de selección y facilitación adecuados y ayudaran a asegurar el retorno de los trabajadores. Éstos, en tanto, tienen la oportunidad de recibir capacitación y remuneraciones adecuadas, además de ampliar su experiencia y contactos. Hasta la fecha, no se ha reportado ningún problema grave.

El RSE no es un sistema de bajo costo. No será sostenible en términos económicos a menos que las industrias participantes obtengan beneficios en productividad y calidad, en asociación con un grupo conocido de trabajadores que muy probablemente volverá cada año a huertos y viñedos específicos.

Fuentes: Gobierno de Suecia (2008) y Banco Mundial (2006a).

las personas en situación irregular es una tercera área en que existen diversas rutas para generar cambios. En cada caso es necesario analizar y debatir el diseño específico de las nuevas medidas a escala nacional a través de procesos políticos que permitan equilibrar los diferentes intereses (sección 5.2). Debido a que las personas altamente calificadas son bienvenidas en la mayoría de los países, las reformas deben concentrarse en el movimiento de aquellos sin título post-secundaria.

La primera ruta, que ya ensayaron varios países, consiste en ampliar los sistemas de trabajo realmente estacionales en sectores como la agricultura y el turismo. Algunos elementos clave a la hora de planificar y ejecutar estas reformas implican: consultar a los gobiernos de los países

de origen, darle participación a los empleadores y a los gremios, ofrecer garantías salariales básicas, protección de salud y seguridad y fijar disposiciones para visitas reiteradas. Estos elementos son la base de sistemas que han operado por décadas con éxito en Canadá, por ejemplo, y que más recientemente fueron adoptados en Nueva Zelanda (recuadro 5.1). Normalmente, los trabajadores que se desempeñan en sistemas formales de este tipo reciben más protección que quienes se encuentran en situación irregular. Desde el punto de vista del desarrollo humano, se trata de una de sus principales ventajas.

La segunda ruta, que implica reformas más fundamentales, está orientada a aumentar el número de visas para personas con poca calificación,

pero condicionado a la demanda de parte de los empleadores. Tal como ocurre en la actualidad, en primera instancia estas visas pueden ser temporales y estar supeditadas a la oferta de empleo o al menos a la experiencia (o disposición a trabajar) en un sector de conocida escasez de mano de obra.

Para expandir los canales regulares de ingreso, es necesario decidir sobre los siguientes aspectos básicos:

*Fijar el número de ingresos anuales.* Los ingresos deben ajustarse a las condiciones locales, lo cual se puede asegurar de diversas maneras. Una forma es basar el número en la demanda de los empleadores, de modo que cada persona cuente con una oferta de trabajo antes de su llegada, o

bien en las recomendaciones de un comité técnico o ente similar que tenga en cuenta tanto las proyecciones de la demanda como las propuestas de los gremios, empleadores y grupos comunitarios. Un buen ejemplo es el Comité Consultivo sobre Migración del Reino Unido, creado a fines de 2007 para asesorar la designación de las llamadas 'ocupaciones con escasez de mano de obra'. Las siguientes son algunas desventajas de la exigencia de tener una oferta de trabajo: en la práctica, la decisión se deja en manos de cada empleador, los costos de transacción podrían ser más altos para el migrante específico y podrían presentarse problemas de transferibilidad. También es necesario tener cuidado respecto de lo que los empleadores manifiestan como "necesidad" de migrantes, ya que dicha necesidad podría surgir de la disposición de los migrantes a trabajar más horas y/o del hecho de que tienen mejores calificaciones. Por otra parte, los empleadores no deberían utilizar el trabajo de los migrantes como una estrategia para evadir sus obligaciones legales de proporcionar salud básica y protección social y de velar por estándares mínimos en las condiciones laborales. Estas prestaciones deben acordarse para todos los trabajadores por igual, sin importar su origen.

*Transferibilidad del empleador.* Amarra a las personas a los empleadores les impide encontrar mejores oportunidades y por consiguiente, es ineficiente en términos económicos e indeseable en términos sociales. Al evaluar las políticas, constatamos que los gobiernos suelen permitir esta transferibilidad a los migrantes altamente calificados de larga estadía, pero no a los trabajadores temporales poco calificados. Sin embargo, se ven señales de cambio. Los Emiratos Árabes Unidos comenzaron a patrocinar empleos transferibles en respuesta a quejas de abuso presentadas por los migrantes<sup>3</sup>. La reciente reforma a la inmigración laboral de Suecia, descrita en el recuadro 5.1, posiblemente sea el ejemplo más completo de transferibilidad de empleo y beneficios que existe a la fecha, ya que los permisos de trabajo son transferibles y los migrantes que pierden su empleo, por la razón que sea, tienen plazo de tres meses para encontrar uno nuevo antes de que les sea revocada la visa<sup>4</sup>. Un empleador que haya viajado al extranjero a contratar trabajadores suele aspirar a un cierto período de no transferibilidad, pero incluso en estos casos existen medios para incorporar algún grado de flexibilidad: por

#### Recuadro 5.2 ¿Qué ha sucedido con la regularización?

En la mayoría de los países europeos opera algún tipo de programa de regularización, aunque por motivos muy diversos y, en algunos casos, incluso negando su existencia (Alemania y Austria). Un estudio reciente calcula que más de seis millones de personas en Europa postularon para transitar de su situación jurídica irregular a una regular, con una tasa de aprobación de 80%. Las cifras fluctúan fuertemente entre un país y otro: Italia tiene el número más alto (1,5 millones), seguido de España y Grecia.

Los programas de regularización no se limitan sólo a los países de la OCDE. Por ejemplo, en el marco de un acuerdo regional de América Latina, el MERCOSUR, Argentina legisló que cualquier ciudadano sin antecedentes delictuales de un país que forma parte del acuerdo puede obtener residencia legal. En Sudáfrica existen iniciativas para regularizar la situación de los zimbabuenses en situación irregular, partiendo por permisos temporales de residencia que les otorgan acceso a salud y educación y un derecho de estadía y trabajo de por lo menos seis meses. En Tailandia, a principios de 2008 se regularizó la situación de 135.000 migrantes, si bien en el pasado los períodos de regularización se han alternado con tasas de deportación más altas.

Las ventajas y desventajas de la regularización son objeto de acalorado debate. Para los países de destino, los beneficios se traducen en seguridad y Estado de derecho, mientras que para las personas y familias 'regularizadas' significa mejores condiciones para superar la exclusión social y económica. Entre sus desventajas se incluyen la preocupación por un posible fomento de futuras corrientes de inmigración ilegal, postulaciones fraudulentas y el debilitamiento de los programas de admisión formales. Al mismo tiempo, los beneficios de la regularización dependen en gran medida del contexto. Por ejemplo, muchos inmigrantes irregulares ya pagan impuestos en Estados Unidos y así los beneficios en materia de ingresos son mucho menores que en países con grandes economías informales donde los impuestos se evaden a gran escala. Las encuestas sobre las experiencias de diversos países generalmente concluyeron que los efectos socioeconómicos de la regularización fueron ambivalentes y que los efectos positivos esperados en salarios, movilidad e integración no siempre se concretaron.

Fuente: Centro Internacional de Formulación de Políticas Migratorias (ICMPD, 2009), Cerrutti (2009) y Martin (2009b).

ejemplo, permitir que el migrante (u otro empleador que desee contratarlo) pague al empleador original una comisión a modo de reembolso por los gastos de contratación incurridos.

*Derecho a postular a la prórroga de la visa y disposiciones para obtener la permanencia.* Si bien se trata de una medida que depende del gobierno anfitrión, al igual como ahora, suele subordinarse a un conjunto de condiciones específicas. Sin embargo, hoy se puede extender el plazo de los permisos temporales en muchos países desarrollados (por ejemplo, Canadá, Estados Unidos, Portugal, Reino Unido y Suecia) y en algunos países en desarrollo (Ecuador y Malasia). La renovación indefinida del permiso puede depender de acuerdos bilaterales. Algunos países permiten a los inmigrantes convertir su condición temporal en permanente después de varios años de residencia regular (por ejemplo, Italia después de seis años y Portugal y el Reino Unido, después de cinco). Esta oportunidad puede quedar condicionada, entre otros, a los antecedentes del migrante en el mercado laboral y a la ausencia de condenas por delitos<sup>5</sup>.

*Disposiciones para facilitar la migración circular.* La libertad de circular entre el país anfitrión y el de procedencia puede incrementar los beneficios para los migrantes y su país de origen. Ello nuevamente puede ser discrecional o estar sujeto a determinadas condiciones. La transferibilidad de los beneficios de seguridad social acumulados es una ventaja adicional que puede estimular la migración circular.

El problema de los migrantes en situación irregular se plantea en casi todas las discusiones sobre inmigración y los gobiernos han recurrido a diversos enfoques para abordar el tema. Varios países europeos y también de América Latina han anunciado y usado sistemas de amnistía que se mantienen abiertos por un plazo determinado. Existen también mecanismos administrativos que otorgan algún tipo de condición legal sobre bases discrecionales, por ejemplo, lazos familiares (como en Estados Unidos). También se ha aplicado el retorno forzoso al país de procedencia. Sin embargo, todas estas medidas son polémicas. El recuadro 5.2 resume experiencias recientes de regularización<sup>6</sup>.

Es posible que la llamada 'regularización por mérito propio', que se ha ensayado en algunos países, sea el camino más viable a aplicar en el

futuro<sup>7</sup>. Este método entrega a los migrantes en situación irregular un permiso provisorio, inicialmente por un período finito, para vivir y trabajar en el país anfitrión. Sin embargo, puede ser extendido o transformado en permanente si se cumplen diversos criterios, como aprender el idioma, conservar un empleo estable y pagar impuestos. No existe una amnistía inicial, sino más bien un permiso condicional para llegar hasta la situación de residencia plena. Este enfoque tiene la ventaja de que podría ganarse la aceptación generalizada del público.

Según la variada experiencia europea, una regularización viable incluye los siguientes ingredientes clave: participación de las organizaciones de la sociedad civil, organizaciones de migrantes y empleadores en la planificación y la ejecución; garantía de no expulsión durante el proceso; y criterios calificadores claros (por ejemplo, duración de la residencia, historial de empleo y lazos familiares)<sup>8</sup>. Entre los desafíos que se enfrentan en la práctica están las dilatadas demoras. En sistemas administrados localmente, como en Francia, la diferencia de trato entre un lugar y otro puede suscitar problemas.

Los retornos forzados son muy controvertidos. Su número se ha incrementado fuertemente en algunos países y ha llegado a más de 350.000 en Estados Unidos y 300.000 en Sudáfrica, sólo en el año 2008. Patrocinada de manera entusiasta por los gobiernos de los países acaudalados, la repatriación forzada también figura en la agenda de las asociaciones de movilidad humana de la Unión Europea<sup>9</sup>. Muchos Estados de origen cooperan con las naciones de destino firmando acuerdos de readmisión, si bien algunos, como Sudáfrica, hasta la fecha se han negado a hacerlo.

¿Qué forma deben tomar las políticas coercitivas humanitarias? Muchos sostienen que se requiere algún tipo de sanción para quienes violen los controles fronterizos y las normas laborales, y que junto con la regularización discrecional, los regresos forzados deben contarse en el arsenal de políticas públicas. Sin embargo, la aplicación de esta sanción plantea desafíos considerables, especialmente cuando las personas afectadas han vivido y trabajado durante muchos años en el país y quizás tengan familiares con residencia legal. Una reciente encuesta entre deportados salvadoreños indicó que el 25% había vivido más de

Si se identifica a una persona en situación irregular, los procedimientos de coacción deben acatar las normas del Estado de derecho y se deben respetar los derechos básicos

20 años en Estados Unidos, alrededor del 20% estaba trabajando en el momento de la deportación y muchos de ellos tenían niños nacidos en el país<sup>10</sup>. En varias naciones, entre ellas el Reino Unido, los medios de comunicación presentan cada cierto tiempo casos particularmente inhumanos de personas amenazadas de deportación.

Obviamente es importante que si se identifica a una persona en situación irregular, los procedimientos de coacción deben acatar las normas del Estado de derecho y se deben respetar los derechos básicos. Es necesario establecer la responsabilidad de los empleadores que contratan a trabajadores en situación irregular. Este punto se ha prestado para debate en Estados Unidos. Claramente es mejor recurrir a procesos formales para determinar si la persona tiene el derecho legal de quedarse en el país que recurrir a expulsiones masivas como las observadas en el pasado (como la de trabajadores indonesios en situación irregular de Malasia a principios de 2005)<sup>11</sup>. Sin embargo, en algunos aspectos procesales, el derecho de recurrir a un abogado puede ser una carga gravosa para las arcas fiscales en un país en desarrollo. Por ejemplo, la Inspección de Prisiones del Reino Unido publicó el documento titulado *Immigration Detention Expectations* que establece criterios para evaluar las condiciones y el trato de inmigrantes detenidos en base a normas internacionales de derechos humanos. Pero la mera publicación obviamente no asegura que esas normas se cumplan. En algunos países existen organizaciones no gubernamentales (ONG) que trabajan en mejorar las condiciones de vida de los campamentos, como la Cruz Roja ucraniana. En este sentido, las recientes directrices emitidas por la Unión Europea sobre procedimientos de repatriación parecen ser un avance a favor de la transparencia y la armonización de las reglas, con énfasis en procedimientos normalizados ya sea para expulsar a las personas en situación irregular o para otorgarles una condición jurídica definitiva. Sin embargo, estas directrices han sido objeto de críticas por no velar adecuadamente por el respeto de los derechos humanos<sup>12</sup>.

### 5.1.2 Asegurar derechos básicos a los migrantes

Este informe se ha centrado en el tema de la movilidad de las personas desde la perspectiva de ampliar sus libertades. Pero no todos los

migrantes logran el total de libertades que promete el traslado. Dependiendo de su lugar de origen y de destino, las personas muchas veces deben transar un tipo de libertad por otro, frecuentemente para obtener más ingresos trabajando en un país donde no se respetan uno o más derechos fundamentales. Los migrantes que carecen de recursos, redes, información e instancias legales tienen más probabilidades de perder en algunas dimensiones, al igual que quienes enfrentan discriminación racial o de otro tipo. En este contexto, quienes carecen de residencia legal y los que se encuentran en países con marcos débiles de gobernabilidad y transparencia pueden enfrentar problemas graves.

Los refugiados son una categoría legal diferente de los migrantes debido a su necesidad de recibir protección internacional. Tienen derechos específicos enunciados en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y los Protocolos de 1967, ambos ratificados por 144 Estados (figura 5.1)<sup>13</sup>. Estos acuerdos proporcionan protección crucial a quienes deben cruzar fronteras internacionales para escapar de la persecución.

De manera más general, los seis tratados internacionales más importantes sobre derechos humanos que fueron ratificados por 131 países de todo el mundo contienen cláusulas que condenan drásticamente la discriminación y aseguran la aplicabilidad de muchas disposiciones a quienes emigran<sup>14</sup>. Se trata de instrumentos universales que se aplican por igual a ciudadanos y no ciudadanos, incluidos quienes se han desplazado o se encuentran en otro lugar, ya sea en situación regular o irregular. Particularmente importantes son los derechos de igualdad ante la ley y de no discriminación por motivos de raza, país de origen u otra situación. Se trata de restricciones legales cruciales que limitan la acción de un Estado<sup>15</sup>.

Los recientes protocolos contra el tráfico ilícito y la trata de personas consiguieron rápidamente amplio apoyo sustentado en los actuales instrumentos, con 129 ratificaciones<sup>16</sup>. Estos protocolos, que buscan tipificar el delito de trata de personas, se concentran más en suprimir el crimen organizado y facilitar una migración ordenada que en promover los derechos humanos de los afectados (principalmente mujeres)<sup>17</sup>. Muchos Estados incorporaron estos principios en sus respectivas leyes: de las 155 naciones

encuestadas en 2008, alrededor de 80% había adoptado el delito específico de trata de personas y más de la mitad había creado una unidad policial especial responsable de combatirlo<sup>18</sup>. Los avances en este frente obviamente son bienvenidos, aunque algunos observadores constatan que la mayor severidad en las políticas inmigratorias también tiende a fomentar estos delitos<sup>19</sup>.

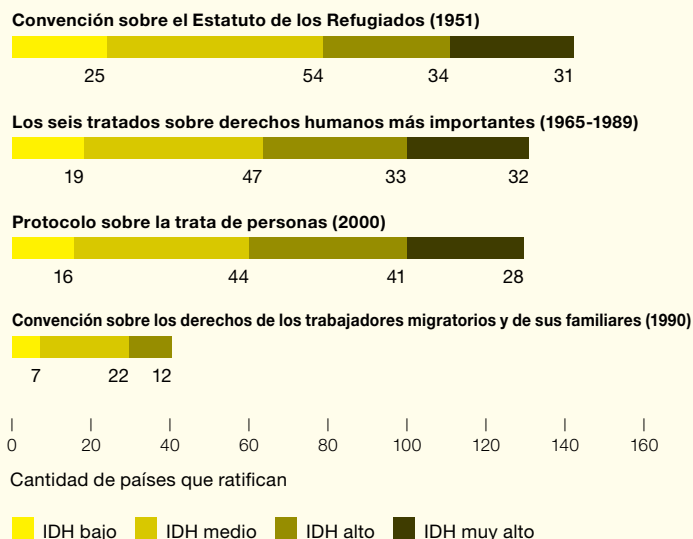
En cambio, no ha habido amplio respaldo para la serie de convenciones de la OIT adoptadas a lo largo del siglo XX para fomentar el establecimiento de normas mínimas para los trabajadores migrantes. Ello se debe a varios motivos, entre otros el alcance y la integralidad de las convenciones versus el deseo de discrecionalidad estatal irrestricta en esta materia. En 1990, la Convención Internacional de las Naciones Unidas sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW, por sus siglas en inglés) reiteró los principios fundamentales de los tratados de derechos humanos, pero dio un paso más al definir la discriminación de manera más amplia, proporcionar mejores salvaguardias contra la expulsión colectiva y arbitraria y asegurar el derecho a voto y a ser elegidos de los migrantes regulares. Sin embargo, hasta la fecha sólo 41 países firmaron la Convención y de éstos, apenas cinco son destinos netos de inmigración, y ninguno pertenece a la categoría de IDH muy alto (figura 5.1).

Si examinamos la figura 5.1 para conocer los perfiles migratorios de los países ratificadores, vemos que en la mayoría de ellos las tasas de inmigración y de emigración son inferiores al 10%. Aún son pocos los signatarios con un porcentaje de migrantes o emigrantes superior al 25% de su población: apenas tres de un total de 64 firmaron la Convención CMW, aunque 22 refrendaron los seis principales tratados de derechos humanos. La ratificación de dicha Convención es baja incluso entre los países con tasas netas de emigración superiores a 10%, a pesar de los incentivos evidentes en lo que se refiere a proteger a sus trabajadores en el exterior. Sólo el 20% de los gobiernos de los países con altas tasas de emigración firmaron esta Convención durante sus 20 años de vigencia, aunque el 50% ratificó los seis principales tratados de derechos humanos y 59% sancionó el protocolo más reciente sobre trata de personas.

Figura 5.1

### La ratificación de la Convención sobre los derechos de los migrantes ha sido limitada

Ratificación de algunos acuerdos según categoría de IDH, a partir de 2009



Fuente: UNODC (2004) y ONU (2009b).

Los países que no han ratificado la Convención CMW siguen obligados a proteger a los trabajadores migrantes gracias otros tratados de derechos humanos básicos. En el marco de las actuales convenciones, los órganos responsables de velar por la aplicación de los tratados se complementan ahora con revisiones periódicas de parte de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Recientes análisis en torno a las deliberaciones realizadas por estos órganos revelan que las disposiciones pertinentes de otros tratados básicos pueden poner de relieve los problemas de los migrantes y proteger sus derechos, y lo han hecho cada vez más en el transcurso del tiempo<sup>20</sup>. Incluso y como es obvio, si cada país intenta mostrar sus antecedentes en materia de derechos humanos desde el mejor ángulo, aún a falta de mecanismos coercitivos los órganos responsables de velar por la aplicación de estos tratados pueden influir en mejorar la situación a través de la estrategia de denuncia y descrédito por medio de destacar los casos más notorios y recurrir a la persuasión ética o política.

Asegurar los derechos de los migrantes ha sido una aspiración recurrente de todos los foros mundiales, según lo demuestran las declaraciones

El gobierno anfitrión es el principal responsable de velar por los derechos básicos al migrante. Los empleadores, gremios, ONG y asociaciones de migrantes también desempeñan una función importante

de las organizaciones de la sociedad civil en el Foro Mundial sobre la Migración y el Desarrollo de 2008, convocado en Manila. En todo caso, el principal desafío obviamente no es la falta de un marco legal para proteger sus derechos, ya que a la fecha existe una serie de convenciones, tratados y disposiciones del derecho consuetudinario, sino más bien su efectiva aplicación. En este sentido, la OIT preparó en 2005 un Marco Multilateral sobre la Migración de la Mano de Obra, donde se esbozan directrices y ejemplos de buenas prácticas dentro de una estructura no vinculante que reconoce el derecho soberano de todas las naciones a determinar sus propias políticas migratorias. Este tipo de enfoque de 'derecho en gestación' le da cabida a todas las diferencias inherentes entre Estados y permite su aplicación gradual<sup>21</sup>.

Pero incluso si no se deseara ratificar convenciones formales, no existe un motivo convincente para que un gobierno niegue derechos tan básicos a los migrantes como los de:

- una misma remuneración para el mismo trabajo, condiciones dignas de trabajo y protección social y de salud;
- organización y negociación colectiva;
- no ser objeto de detención arbitraria y ser sometido a un debido proceso en caso de deportación;
- no sufrir trato cruel, inhumano o degradante; y
- retorno al país de origen.

Todos estos derechos debieran existir junto con los derechos humanos básicos de libertad, seguridad personal, libertad de credo y protección contra el trabajo forzado y trata de personas.

Uno de los argumentos esgrimidos en contra de garantizar estos derechos básicos es que ello necesariamente disminuiría el número de personas a las que se les permita entrar. Sin embargo, según constatamos en el capítulo 2, esta disyuntiva generalmente no es valedera y se trata de un argumento éticamente injustificable.

El gobierno anfitrión es el principal responsable de velar por los derechos básicos al migrante. Los intentos de algunos gobiernos de países de origen (como India y Filipinas) de establecer salarios mínimos obligatorios a los emigrantes generalmente fracasaron por falta de jurisdicción en la materia. Sin embargo, estos gobiernos de todos modos pueden apoyar a los migrantes informándoles sobre sus derechos y obligaciones a

través de centros de información y orientándolos antes de su partida de lo que pueden esperar mientras estén en el extranjero.

Los servicios consulares también pueden ser útiles a modo de canal donde presentar quejas y posibles recursos legales, mientras que los acuerdos bilaterales pueden establecer los principios básicos. Con todo, es probable que las iniciativas colectivas y coordinadas de los países de origen por elevar los estándares sean más efectivas que las gestiones aisladas de algunos países.

Los empleadores, gremios, ONG y asociaciones de migrantes también desempeñan una función importante. Los empleadores son la principal fuente de violación de los derechos básicos y por ende, su conducta es trascendental. Algunos han intentado dar un buen ejemplo con la creación de códigos de conducta y asociándose a programas de responsabilidad social empresarial para los derechos de los trabajadores migrantes, los que se concentran en situaciones en las que no existen mecanismos para hacer cumplir las leyes laborales<sup>22</sup>. Los gremios y las ONG disponen de algunas medidas que pueden aplicar: informar sus derechos a los migrantes, trabajar en estrecho contacto con los empleadores y funcionarios de gobierno para velar por el respeto de estos derechos, sindicalizar a los trabajadores migrantes y abogar por la regularización. Una ONG activa, la llamada *Collectif de défense des travailleurs étrangers dans l'agriculture* (CODESTRAS), intenta mejorar la situación de los trabajadores estacionales en el sur de Francia a través de actividades de sensibilización, divulgación de información y apoyo jurídico<sup>23</sup>.

Los sindicatos cumplen una función especialmente importante y con el paso del tiempo, prestan más atención a los derechos de los migrantes. La Encuesta Mundial de Valores 2005/2006, que cubre a 52 países, sugiere que las tasas de sindicalización son más altas entre personas con antecedentes migratorios: 22% de quienes tienen un familiar que ha migrado pertenece a un sindicato gremial, en comparación con 17% entre el resto de la población. Esta diferencia es especialmente alta en los países con bajo IDH<sup>24</sup>.

Por último, los mismos migrantes pueden influir en la percepción que las sociedades y comunidades de destino tienen sobre ellos. En ocasiones, la opinión pública negativa refleja en parte incidentes de conductas ilegales asociadas

con gente llegada de afuera. El riesgo de reacciones negativas de ese tipo se puede atenuar propiciando sociedades y comunidades más inclusivas donde todos, incluidos los migrantes, entiendan y respeten las leyes y busquen formas pacíficas de participación y, de ser necesario, protesten. La sociedad civil y las autoridades locales también pueden ayudar si prestan su apoyo a redes y comunidades de extranjeros<sup>25</sup>.

### 5.1.3 Reducir los costos de transacción asociados con el movimiento humano

Desplazarse allende las fronteras inevitablemente acarrea costos de transacción. La distancia dificulta la igualación de la oferta y demanda de empleos, tanto al interior de los países como –y con más fuerza– a través de los límites nacionales, debido a brechas de información, barreras lingüísticas y diferentes marcos regulatorios. Ello crea la necesidad de contar con servicios de intermediación y facilitación. En vista de la magnitud de las diferencias salariales entre países de IDH bajo y muy alto, no sorprende que exista un mercado de agentes que son capaces de calzar los perfiles individuales con los empleos disponibles en el exterior y de ayudar a navegar por las restricciones administrativas asociadas con el movimiento internacional.

Según los sistemas de migración vigentes, el costo más importante suele ser la exigencia administrativa de conseguir una oferta de trabajo de un empleador extranjero antes de partir. Especialmente en Asia, muchos trabajadores migrantes dependen de agentes comerciales para que organicen la oferta y cumplan todas las disposiciones de orden práctico requeridas. Los agentes suelen ser intermediarios honestos que actúan a través de canales oficiales, pero algunos carecen de información adecuada sobre los empleadores y (o) trabajadores o bien pasan a las personas de contrabando a través de las fronteras.

Este mercado de servicios de intermediación puede ser peligroso y en el peor de los casos, derivar en la trata de personas y años de servidumbre, abuso violento y en ocasiones incluso la muerte. Un problema mucho más habitual son las tarifas elevadas, en particular para trabajadores de baja calificación. La intermediación frecuentemente genera ganancias excesivas para los agentes debido a la combinación de restricciones a la

entrada y alta demanda laboral por este tipo de trabajadores, los cuales suelen estar mal informados y carecen de poder de negociación. Además, los costos parecen ser regresivos: aumentan en la medida en que baja la calificación. Esto significa, por ejemplo, que muy pocas enfermeras migrantes pagan derechos de contratación, pero sí la mayoría de los trabajadores domésticos. Quienes emigran de Asia para ir a los Estados del Golfo muchas veces pagan 25% a 35% de lo que esperan ganar en el transcurso de dos o tres años en derechos de contratación y otros<sup>26</sup>. En algunos casos, la corrupción implica costos adicionales, ya que la aplicación de excesivas regulaciones administrativas puede ser contraproducente toda vez que aumentan las probabilidades de exponer a los migrantes a actos de corrupción, además de crear rentas para intermediarios, funcionarios y otros que aceitan las ruedas del sistema.

Los gobiernos tienen varias alternativas para ayudar a reducir los costos de transacción que pagan quienes se trasladan a trabajar a otro lugar. Son seis las áreas que merecen atención prioritaria:

*Abrir corredores y adoptar sistemas* que permitan el libre movimiento de las personas. Por ejemplo, gracias al MERCOSUR los trabajadores bolivianos pueden desplazarse de manera bastante libre a Argentina y recibir información sobre empleos y oportunidades de sus amigos y familiares a través de redes sociales más amplias. Esta misma dinámica, aunque más acelerada, se pudo observar después de la ampliación de la Unión Europea en 2004. Otro ejemplo es el acceso más expedito de trabajadores estacionales a través de la frontera entre Guatemala y México.

*Reducir el costo y facilitar el acceso a documentos oficiales, como certificados de nacimiento y pasaportes.* De hecho, racionalizar el excesivo papeleo en los países de origen es importante para disminuir las barreras a la migración legal<sup>27</sup>. Es necesario analizar las exigencias en el ámbito de los países y de los corredores de migración para identificar cuáles son los gastos por adelantado que deben hacerse, entre los que se pueden incluir desde múltiples viajes de la ciudad a la capital para solicitar pasaporte hasta trámites y documentos como controles de salud, autorizaciones policiales, gastos de seguro y garantías bancarias. Los eventuales migrantes del programa México–Canadá van en promedio seis veces a la

Racionalizar el excesivo papeleo en los países de origen es importante para disminuir las barreras a la migración legal

**Recuadro 5.3 Reducir el papeleo: un desafío para gobiernos y socios**

Un ejemplo de primer nivel de un despliegue racionalizado a pesar de numerosas exigencias administrativas es la Administración filipina de Empleo en el Extranjero (POEA), entidad responsable de regular todos los aspectos de la contratación y que trabaja en estrecha coordinación con otros organismos para velar por la protección de sus trabajadores en el extranjero. Indonesia intentó seguir este ejemplo con la creación del Organismo Nacional para la Colocación y Protección de Trabajadores Migrantes Indonesios (BNP2TKI) en 2006, aunque se dice que su baja capacidad burocrática y deficiente coordinación interinstitucional afectó su eficacia. Otros países pretendieron enfrentar los problemas de demora y costos, pero pocos tuvieron éxito. En Gabón, el gobierno decretó un tiempo límite de tres días de espera para la obtención de pasaporte, pero continúan las prolongadas demoras y dificultades del proceso. De manera similar, una norma reciente instituida por el gobierno de Myanmar exige emitir los pasaportes en el plazo de una semana, pero las constantes quejas sugieren que las demoras y demandas de soborno siguen siendo habituales.

Los programas de asistencia para el desarrollo podrían apoyar y financiar mejoras administrativas para el registro de las actas de estado civil, con menores costos y plazos de tramitación. Ello permitiría a los gobiernos entregar los documentos de viaje necesarios a precios razonables. Bangladesh, país con una tasa de registro de nacimientos inferior a 10%, se asoció con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) para hacer frente a este tema.

Fuente: Aguias (2008), Tirbudsarmo (2009), Departamento de Estado de Estados Unidos (2009e), Koslowski (2009) y UNICEF (2007).

capital, una exigencia que impulsó al gobierno a ofrecer un subsidio para cubrir los costos del viaje (aunque una racionalización de las exigencias administrativas habría sido más eficiente)<sup>28</sup>. Algunos costos surgen de requisitos del país de destino. Por ejemplo, la República de Corea exige a los migrantes aprender el idioma antes de llegar al país, y si bien la instrucción lingüística mejora los ingresos y promueve la integración, también aumenta las deudas antes de la partida<sup>29</sup>. Varios países intentaron acelerar el papeleo para los migrantes, con diversos niveles de éxito (recuadro 5.3).

*Empoderamiento de los migrantes* por medio de acceso a información, derecho a recursos legales en el extranjero y redes sociales más sólidas. Este último aspecto, en particular, puede ser muy positivo para salvar la falta de información entre los trabajadores migrantes y los empleadores y así obviar las costosas agencias de contratación y permitir que los migrantes escojan con cuidado entre más oportunidades de empleo<sup>30</sup>. En Malasia, las redes de migrantes permiten a los indonesios conocer las nuevas ofertas de trabajo incluso antes que los residentes locales<sup>31</sup>. De manera similar, el mejoramiento de las telecomunicaciones permitió a los eventuales migrantes jamaicanos

informarse mejor<sup>32</sup>. Los centros de información, como el centro experimental inaugurado en 2008 por la Unión Europea en Bamako (Mali) provee a los posibles migrantes información (¡quizás decepcionante!) sobre oportunidades de trabajo y estudio en el extranjero.

*Regulación de las agencias privadas de contratación para prevenir abusos y fraudes.* Las prohibiciones generalmente no funcionan, en parte porque las que existen en los lugares de destino no se aplican a las entidades dedicadas a las contrataciones en las zonas de origen<sup>33</sup>. Sin embargo, algunas regulaciones pueden servir, como la responsabilidad solidaria entre empleadores y agencias de contratación con el fin de impedir fraudes y engaños. En Filipinas, estas agencias reciben trato de co-empleadores y son responsables en conjunto y por separado del no cumplimiento de un determinado contrato. Si se detecta que una agencia cometió una falta, corre el riesgo de que le revoquen la licencia, si bien con frecuencia evitan la suspensión mediante el pago de una multa. Otro medio para promover las normas éticas es la autorregulación a través de códigos de conducta y asociaciones de las industrias del ramo. Estos organismos pueden recopilar y divulgar información sobre agencias de alto riesgo, pero también sobre buenas prácticas. Existen muchas de éstas en Asia Meridional y Oriental, aunque ninguna se ha erigido en órgano auto-regulador similar a los que existen en los países desarrollados. La mayoría se concentra en asegurar que las políticas gubernamentales sobre migración sean amigables con la industria de la contratación como, por ejemplo, en Bangladesh, Filipinas y Sri Lanka<sup>34</sup>. Con el paso del tiempo, estas asociaciones podrían evolucionar hasta cumplir una labor más efectiva en cuanto a asegurar la calidad de los servicios y, si es necesario, censurar a los miembros que no cumplan con los estándares.

*Administración directa de las contrataciones por medio de agencias públicas.* En Guatemala, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) administra un programa que envía gratuitamente a trabajadores agrícolas estacionales a Canadá. Sin embargo, la posibilidad de que este sea un rol más adecuado para los organismos gubernamentales es materia de debate. En la mayoría de los países en desarrollo, los organismos nacionales de empleo tienen muy poca capacidad a la hora de decidir cuál es el trabajo adecuado

La inclusión y la integración son aspectos primordiales desde la perspectiva del desarrollo humano

para qué tipo de trabajador dentro de su propio país; mucho menos podrían hacerlo en el extranjero<sup>35</sup>. Algunos acuerdos bilaterales, como los firmados por la República de Corea, exigen a los migrantes utilizar organismos fiscales. Sin embargo, los agentes de contrataciones y los trabajadores se quejan de los elevados costos y la falta de transparencia de este sistema. Si bien los agentes públicos de contratación en ocasiones cobran tarifas más bajas, el costo debido a la demora puede ser considerable y desalentar al posible migrante de usar los canales oficiales<sup>36</sup>.

*Cooperación intergubernamental.* Las iniciativas intergubernamentales pueden servir para abordar algunos temas, entre ellas el reciente Proceso de Colombo y el Diálogo de Abu Dhabi, donde se tratan los costos de transacción y otros. El Diálogo se realizó por primera vez en enero de 2008 y contó con los Emiratos Árabes Unidos y la OIM como anfitriones, participaron casi una docena de países de origen y varios de destino de los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo y de Asia Sudoriental. El eje central de esta iniciativa es la creación de asociaciones clave entre naciones de origen y de destino en torno al tema del trabajo contractual temporal para, entre otros asuntos, fomentar y compartir conocimientos sobre tendencias en el mercado laboral, prevenir contrataciones ilegales y promover medidas de bienestar y protección para trabajadores por contrata. Se espera que esta consulta ministerial se realice año por medio. Le siguió un proyecto piloto en que, por iniciativa de los gobiernos de Emiratos Árabes Unidos, Filipinas e India, se ensayarán e identificarán las mejores prácticas en diferentes ámbitos de la migración temporal y circular, para empezar con un grupo de trabajadores filipinos e indios en los sectores de construcción, salud y hospitalidad<sup>37</sup>.

#### 5.1.4 Mejorar los resultados para los migrantes y las comunidades de destino

Aunque el peso de las pruebas indica que el impacto económico total de la migración es positivo a largo plazo, los habitantes locales con determinadas capacidades o en lugares específicos podrían experimentar efectos adversos. Es posible minimizar o contrarrestar en gran medida esta situación mediante políticas y programas que admitan la presencia de migrantes, planifiquen su

inclusión y velen porque no se imponga una carga demasiado pesada a las comunidades receptoras. Es importante conocer los costos reales y percibidos de la inmigración a nivel de comunidades y considerar formas de distribuirlos.

La inclusión y la integración son aspectos primordiales desde la perspectiva del desarrollo humano, ya que sus efectos son positivos no sólo para quienes se desplazan y su familia, sino también para la comunidad que los recibe. El alcance de esa integración dependerá de cómo se reconozca y haga cumplir el estatus y los derechos de los inmigrantes. En algunos países en desarrollo, el apoyo que fomente esa integración podría calificar para recibir asistencia para el desarrollo.

Empero, las disposiciones institucionales y normativas muchas veces son más importantes que las políticas focalizadas en la integración de quienes migran. En este sentido, un aspecto fundamental puede ser la calidad de la educación estatal en los barrios pobres, no sólo para los migrantes. En un contexto más amplio, las siguientes son las prioridades de las políticas públicas a la hora de mejorar los resultados para los migrantes y las comunidades de destino:

*Proporcionar acceso a servicios básicos*— en particular a educación y atención de salud. Estos servicios no sólo son cruciales para los migrantes y su familia, sino además tienen externalidades positivas más amplias. La clave en este caso es la igualdad en el acceso y el trato, pero nuestro examen sugiere que el acceso suele ser especialmente restringido para trabajadores temporales y personas en situación irregular. El acceso a educación debiera proporcionarse sobre las mismas bases y términos que a los residentes nacidos en el lugar. Lo mismo sucede con la atención de salud, tanto cuando es de emergencia debido a accidentes o enfermedades graves o cuando se trata de servicios preventivos, como vacunaciones, que típicamente también sirven a los intereses de toda la comunidad y son muy efectivas a largo plazo. En algunos países en desarrollo, como en Costa Rica, los migrantes tienen acceso a los establecimientos públicos de salud sin importar su situación<sup>38</sup>.

*Ayudar a los recién llegados a dominar el idioma.* Los servicios en esta área pueden hacer un gran aporte para mejorar los resultados del mercado laboral y la inclusión general. Su diseño debe tomar en cuenta las restricciones vitales y laborales que enfrentan los migrantes. Las

**Recuadro 5.4 Reconocer las credenciales**

Muchos migrantes, en especial los provenientes de países en desarrollo, tienen alta calificación y sin embargo no tienen la posibilidad de utilizar sus conocimientos en el extranjero. La acreditación de las competencias es un procedimiento poco practicado en Europa, a pesar de que existen acuerdos institucionales destinados supe-  
stamente a facilitarla.

Existen motivos para impedir la acreditación inmediata. Por ejemplo, no es fácil evaluar las calificaciones de otros países y puede haber una prima para el conocimiento local (como en el caso de los abogados respecto de la legislación pertinente).

Existen diversas estrategias para promover el uso de los conocimientos y calificaciones de extranjeros, como:

- *Acuerdos de reconocimiento mutuo.* Son muy frecuentes entre países con sistemas educacionales y niveles de desarrollo similares, como en la Unión Europea.
- *Revisión previa.* Tanto los gobiernos de origen como de destino pueden revisar las referencias de los posibles migrantes antes de que éstos partan. Australia lidera este enfoque. En todo caso, si una persona pretende mejorar su desarrollo humano a través de la migración, esperar el reconocimiento de sus referencias podría resultar más oneroso que intentarlo en otro país, en especial si no puede practicar su profesión en casa o debe trabajar por un salario más bajo.
- *Estudio acelerado.* Los gobiernos pueden facilitar el estudio acelerado de las referencias y establecer oficinas nacionales para lograr un reconocimiento más expedito. En el extranjero, los mentores y cursos breves pueden ayudar a los migrantes a llenar cualquier deficiencia. En Estados Unidos, algunos estados crearon oficinas 'New Americans' para ayudar a los recién llegados a navegar en lo que puede ser un laberinto incluso para quienes cambiaron su lugar de residencia dentro del mismo país.
- *Reconocimiento de aptitudes profesionales.* Muchas aptitudes se aprenden en el lugar de trabajo y posiblemente no existan los mecanismos para reconocer las competencias adquiridas de manera tan informal. La formación de capacidades para reconocer y certificar la capacitación lograda en el empleo podría facilitar el reconocimiento de las habilidades de los trabajadores en el extranjero.

Fuente: Iredale (2001).

necesidades de los adultos son muy variadas y dependen de si trabajan o no fuera del hogar, en tanto que los niños pueden acceder a programas escolares. Australia figura entre los ejemplos de buenas prácticas con su enseñanza avanzada del idioma a migrantes y poblaciones indígenas<sup>39</sup>. El programa Éxito para Todos de Estados Unidos es uno de los ejemplos de instrucción selectiva del idioma destinada a niños. Combina instrucción grupal y tutoría personal en el nivel preescolar y la enseñanza primaria<sup>40</sup>. Varios países europeos imparten clases de idioma a quienes llegan al país en la forma de programas del gobierno central o escuelas estatales, municipales y de ONG. Ejemplos de éstos son el programa de sueco para

inmigrantes cuyo origen se remonta a 1965, el programa Acolhe de Portugal que se ofrece desde 2001 y el programa danés del mercado laboral que se adoptó en 2007.

*Permitir que la gente trabaje.* Se trata de la reforma más importante por sí sola para mejorar los índices de desarrollo humano entre los migrantes, en especial entre los más pobres y vulnerables. El acceso al mercado laboral no es sólo vital por los beneficios económicos asociados, sino además porque el empleo aumenta mucho las perspectivas de inclusión social. Las restricciones a la hora de buscar trabajo remunerado, una medida que tradicionalmente se aplica a los refugiados y a quienes solicitan asilo en muchos países desarrollados, es perjudicial tanto para los resultados a corto como a mediano plazo y debería ser abolida, pues fomenta la dependencia y afecta la dignidad. Otro principio básico de programas bien diseñados preocupados de los intereses de los migrantes y no sólo de aquellos de los empleadores, consiste en permitir a las personas cambiar entre empleadores. En muchas naciones, los recién llegados muy bien preparados profesionalmente tienen asimismo problemas para acreditar las calificaciones que traen del extranjero (recuadro 5.4).

*Apoyar la función de los gobiernos locales.* Se necesita una administración local fuerte y responsable que rinda cuentas a los usuarios locales y preste servicios de salud básica y educación primaria. Sin embargo, los funcionarios públicos de algunos países niegan implícitamente la existencia de migrantes al excluirlos de los planes de desarrollo y permitir su discriminación sistemática, situación que les impide prosperar. Para mejorar los resultados asociados con la migración a nivel de comunidad y caso por caso, se requieren gobiernos que intenten<sup>41</sup>:

- promover estructuras de gobernabilidad local inclusivas a fin de dar cabida a la participación y rendición de cuentas;
- evitar prácticas institucionales que contribuyen a la discriminación;
- velar porque la ley y el orden desempeñen un rol facilitador, medida que incluye un servicio policial efectivo y flexible;
- entregar información pertinente al público y a las organizaciones de la sociedad civil, y también a las asociaciones de migrantes<sup>42</sup> y
- asegurar una planificación equitativa del uso

de la tierra que sea coherente con las necesidades de los pobres, por ejemplo alternativas para aliviar la inseguridad de la tenencia y las restricciones relacionadas.

*Abordar los problemas presupuestarios locales, lo que incluye transferencias fiscales para financiar necesidades adicionales.* La responsabilidad de prestar servicios básicos como escuelas y centros de salud muchas veces recae en las autoridades locales, cuyo presupuesto tal vez esté sobre-exigido por el crecimiento demográfico y carezcan de la base imponible necesaria para hacerse cargo. Cuando los gobiernos sub-nacionales enfrentan grandes obligaciones para financiar los servicios básicos, los mecanismos fiscales redistributivos pueden ayudar a contrarrestar los desequilibrios entre los ingresos asignados y los gastos. Las transferencias entre gobiernos normalmente se realizan entre estados y localidades sobre la base de por lo menos dos criterios: la necesidad (como habitantes, tasas de pobreza, etc.) y la capacidad generadora de ingresos (en términos que no desincentiven los esfuerzos tributarios locales). Ahora bien, no existe ningún patrón de transferencia que sea adecuado para todos los casos, ya que las circunstancias y los objetivos difieren en cada país. Las subvenciones per cápita exigen que se contabilice a todas las personas, incluido a los migrantes en situación irregular y su familia. Las transferencias pueden utilizarse asimismo para reembolsar costos específicos, especialmente de servicios sociales donde existen argumentos sólidos en pro de igualar el acceso. Sin embargo, un sistema de transferencias bien diseñado no se basa mucho en la asignación de fondos para fines específicos, de modo que las subvenciones deben ser lo más simple, confiable y transparente que sea posible<sup>43</sup>.

*Hacer frente a la discriminación y la xenofobia.* Las intervenciones pertinentes de parte de los gobiernos y la sociedad civil pueden promover la tolerancia en las comunidades. Se trata de una medida de especial importancia cuando hay riesgos de violencia, aunque en la práctica las respuestas en materia de políticas suelen emerger *ex post*. Por ejemplo, Côte d'Ivoire promulgó en agosto de 2008 una ley en contra de la xenofobia para imponer sanciones a conductas que inciten a la violencia<sup>44</sup>. La sociedad civil también puede hacer lo propio para fomentar la tolerancia y proteger la diversidad, como se demostró hace

poco en Sudáfrica, donde se lanzó una red de emergencia por teléfono móvil con mensajes de texto 'No a la xenofobia' luego de una ola de violencia que afectó al país en mayo de 2008<sup>45</sup>. Otro ejemplo es la 'Campaña por la diversidad, los derechos humanos y la participación' organizada por el Consejo de Europa en asociación con la Comisión Europea y el Foro Europeo de la Juventud. Esta campaña puso énfasis en el rol de los medios de comunicación para combatir los prejuicios contra los musulmanes y romaníes y ofreció recompensas a los municipios que fomenten activamente su protección e inclusión<sup>46</sup>. Obviamente, estas iniciativas demandarán tiempo y mucho esfuerzo, además de buena voluntad, en situaciones en que la discriminación y las tensiones se encuentran profundamente arraigadas y se han traducido en estallidos de violencia, y en especial donde el Estado de derecho es imperfecto.

*Asegurar un trato justo durante la recesión.* Este es un asunto de suma urgencia en 2009 dado las noticias sobre reacciones violentas y deportaciones en todo el mundo. Algunas de las disposiciones que pueden proteger a los trabajadores migrantes de privaciones indebidas son<sup>47</sup>:

- permitir a quienes fueron despedidos que busquen un nuevo empleo, al menos mientras no expire su permiso de trabajo y residencia;
- asegurar que quienes fueron despedidos antes del término del contrato puedan exigir el pago de la indemnización por despido y (o) seguro de desempleo cuando tengan derecho a ello;
- profundizar la aplicación de la ley laboral a fin de minimizar abusos (por ejemplo, moras en el pago de los salarios) en los casos en que los trabajadores temen ser despedidos;
- velar por el acceso ininterrumpido a servicios básicos (salud y educación) y servicios de búsqueda de empleo;
- apoyar a las instituciones de los países de origen que ayuden a retornar a los trabajadores despedidos y les proporcionen subvenciones y apoyo para capacitación;
- mejorar la disponibilidad de datos desagregados (por despidos y salarios, sector y género), de modo que los gobiernos y las comunidades de origen estén conscientes de los cambios en las perspectivas de empleo. Si los gobiernos toman este tipo de medidas, la crisis económica puede

Es fundamental velar porque se trate a los migrantes con justicia durante las recesiones

Un gobierno local inclusivo y responsable desempeña una función vital, no sólo para prestar los servicios necesarios, sino también para impedir y aliviar las tensiones sociales

transformarse en una oportunidad para promover mejor trato y evitar conflictos.

Es importante otorgar créditos cuando corresponda. Existen ejemplos de gobiernos estatales y locales que han abrazado a la migración y sus implicancias sociales y culturales más amplias. La reciente Carta de Australia Occidental sobre Multiculturalismo es un ejemplo interesante del compromiso de una nación para eliminar la discriminación y promover la cohesión e inclusión entre distintos grupos y personas<sup>48</sup>. Muchas de las recomendaciones formuladas anteriormente ya son políticas habituales en algunos países de la OCDE, aunque en la práctica hay grandes diferencias. Se requieren reformas más audaces en diversos países de destino, entre otros los Emiratos Árabes Unidos, donde las actuales gestiones para mejorar el desarrollo humano distan mucho de ser suficientes.

### 5.1.5 Propiciar los beneficios de la movilidad interna

En cuanto al número de personas involucradas, la migración interna excede con creces a la externa. Se calcula que unos 136 millones de personas se desplazaron tan sólo en China y 42 millones en India, de manera que sólo los totales de estos dos países se aproximan al total de migrantes que han cruzado alguna frontera. Lo anterior refleja el hecho de que la movilidad de las personas no sólo es una parte natural de la historia humana, sino además una dimensión permanente del desarrollo y de las sociedades modernas, donde la gente busca aprovechar nuevas oportunidades y cambia sus circunstancias en función de ellas.

En vista de esta realidad, las políticas públicas deben facilitar el proceso de migración interna y en ningún caso entorpecerlo. Las políticas y programas disponibles no debieran afectar adversamente a quienes cambian su lugar de residencia habitual. Por la misma razón, tampoco debiera ser necesario que las personas se trasladen a otro lugar para acceder a servicios básicos y a oportunidades de ganarse el sustento. Estos dos principios se traducen en una serie de recomendaciones cuya aplicación forma parte de la jurisdicción de todos los gobiernos nacionales:

*Eliminar los obstáculos a la movilidad interna.* Con el fin de asegurar plenos derechos civiles, económicos y sociales para todos en forma igualitaria, es imprescindible eliminar las

restricciones legales y administrativas que entorpecen la movilidad de las personas y combatir la discriminación contra quienes migran. Según lo analizado en el capítulo 2, los obstáculos administrativos ya no son tan habituales desde que se eliminó la planificación centralizada en vastos territorios del mundo, aunque algunos son extremadamente persistentes a pesar de que no logran frenar la movilidad de las personas de manera notoria. Sin embargo, son contrarios a la ley internacional, es caro mantenerlos y requieren mucho tiempo de los gobiernos, al igual que negociación para quienes migran. Así, muchos optan por viajar sin los documentos requeridos, sólo para percatarse después que sin ellos no pueden acceder a servicios clave. Los migrantes internos debieran tener acceso a todo el abanico de servicios y beneficios públicos, en particular a educación y salud, pero también a pensiones y asistencia social en los casos en que estas últimas formen parte de las prestaciones.

La libertad de movimiento es especialmente importante para los trabajadores estacionales y temporales, quienes generalmente se encuentran entre los migrantes más pobres y muchas veces han sido ignorados o abiertamente discriminados. Este tipo de corriente migratoria puede plantear desafíos enormes a las autoridades locales responsables de la entrega de servicios, quienes deben aprender a satisfacer las necesidades de poblaciones fluctuantes. No basta con emprender reformas parciales que permitan a estas personas trabajar pero sin otorgarles el mismo acceso a los servicios que tiene la población residente (como sucede en China). En este sentido, algunos estados de la India realizaron reformas (aunque de manera muy lenta) que permiten la entrega de tarjetas de racionamiento temporal a los trabajadores estacionales<sup>49</sup>.

*Proporcionar apoyo adecuado a los migrantes en el lugar de destino.* Del mismo modo como debe hacerse con quienes vienen de otro país, los gobiernos deben prestar apoyo concreto a quienes se trasladan internamente, quizás en asociación con las comunidades locales y las ONG. Parte de quienes migran son personas desvalidas, ya sea debido a falta de educación, prejuicios contra minorías étnicas y diferencias lingüísticas, y por lo tanto, necesitan programas selectivos de apoyo. La asistencia que se les puede prestar abarca ámbitos tan variados como la búsqueda

La migración puede ser una estrategia trascendental para los hogares y familias que intentan diversificar y mejorar sus medios de sustento

de trabajo o la instrucción del idioma, y debe velarse porque cuenten con acceso a asistencia social y otros derechos. Pero por encima de todo, es esencial que se cubran sus necesidades básicas de salud y educación. India tiene ejemplos de albergues para niños administrados por ONG que pretenden facilitar el acceso a alojamiento, instrucción escolar y clases especiales de recuperación a los hijos de los migrantes.

*Redistribuir los ingresos tributarios.* Deben existir convenios intergubernamentales que aseguren la redistribución de los ingresos, para que las localidades más pobres, donde muchas veces viven los desplazados internos, no carguen con un peso desmedido a la hora de proveer servicios públicos adecuados. Aquí aplican los mismos principios de redistribución fiscal empleados para dar cuenta de la ubicación de los migrantes internacionales.

*Mejorar la capacidad de respuesta.* Podría parecer obvio y dada las circunstancias ni siquiera sería necesario mencionarlo, pero es fundamental formar capacidades institucionales en los programas y los gobiernos locales para responder a las necesidades de la gente. Un gobierno local inclusivo y responsable desempeña una función vital, no sólo para prestar los servicios necesarios, sino también para impedir y aliviar las tensiones sociales. Para evitar la marginalidad social y económica de los migrantes, más que negación se necesita una decidida planificación urbana.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) contemplan la formulación de planes de acción para crear 'ciudades sin barrios marginales' con el fin, entre otros, de mejorar el saneamiento y asegurar la tenencia de la tierra. Sin embargo, el avance en este sentido ha sido lento. Según el último informe mundial sobre los ODM, más de un tercio de la población urbana del mundo vive en tugurios, proporción que en África Subsahariana aumenta a más del 60%<sup>50</sup>.

A veces, los gobiernos hacen frente a las inquietudes sobre los barrios marginales intentando frenar la afluencia de migrantes a las ciudades, según reveló la revisión de las estrategias de lucha contra la pobreza que se presenta en el capítulo 4. Sin embargo, un enfoque más constructivo implicaría satisfacer las necesidades de una creciente población de desplazados haciendo frente a los graves problemas de agua y saneamiento que predominan en las zonas

marginales. Con una planificación activa y recursos suficientes, se pueden ofrecer condiciones de vida dignas en las ciudades en crecimiento. De hecho, habiendo reconocido la importancia del desarrollo urbano sostenible, algunas ciudades idearon soluciones innovadoras para mejorar la vida de sus habitantes. La experiencia de renovación urbana de Singapur es un ejemplo de buena práctica ampliamente citado: el país reemplazó prácticamente todos los asentamientos precarios por viviendas públicas de varios pisos, medida que fue complementada con la expansión del transporte público y mejor gestión ambiental. La ciudad de Alejandría, en Egipto, proporciona un ejemplo más reciente: se usaron enfoques participativos para crear planes de desarrollo económico, mejoramiento urbano de zonas marginales y recuperación ambiental a mediano y largo plazo<sup>51</sup>.

Por último, aunque no menos importante, muchos migrantes reconocen que más que 'atraídos' hacia las zonas urbanas se sienten 'expulsados' de las zonas rurales debido a la falta de servicios públicos adecuados. La prestación universal de servicios e infraestructura debe extenderse a aquellos lugares que experimentan una salida neta de personas. Esta medida permitirá a la gente desarrollar las aptitudes necesarias para ser productiva y competir por los empleos en su lugar de origen, además de prepararla para ocupar puestos de trabajo en otros lugares si deciden marcharse por voluntad propia.

### 5.1.6 La movilidad como parte integral de las estrategias nacionales de desarrollo

Un tema central del Foro Mundial sobre la Migración y el Desarrollo 2009, auspiciado por Grecia, es la integración de la migración en las estrategias nacionales de desarrollo. Esto plantea la pregunta más general acerca del rol que le cabe a la movilidad en las estrategias destinadas a mejorar el desarrollo humano. Nuestro análisis de las ERP desde el año 2000 nos ayudó a identificar las actuales actitudes y restricciones en materia de políticas públicas y a reconocer que la migración ha ocupado un lugar importante en las visiones nacionales de desarrollo en diferentes momentos y períodos de la historia.

Los vínculos entre movilidad y desarrollo son complejos, en gran parte porque la mejor

forma de percibir a la primera es como un componente del desarrollo humano y no como una mera causa o efecto aislado. Por otra parte, un hecho que complica aún más la relación es que la movilidad en general trae más beneficios en cuanto a desarrollo a quienes se marchan al extranjero y por consiguiente, dichas personas quedan fuera de la esfera de los enfoques territoriales o locales que generalmente predominan en el pensamiento político.

La migración *puede* ser una estrategia trascendental para los hogares y familias que intentan diversificar y mejorar sus medios de sustento, en particular en los países en desarrollo. Los flujos de dinero tienen el *potencial* de mejorar el bienestar, estimular el crecimiento económico y reducir la pobreza, ya sea de manera directa o indirecta. Sin embargo, la migración, y en particular las remesas, no son capaces de contrarrestar los efectos de un entorno institucional que impide el desarrollo económico y social en general. La experiencia nos enseña un aspecto crítico: lo importante que son las condiciones económicas de un país y la solidez de sus instituciones públicas a la hora de expandir los beneficios de la movilidad de las personas.

Según vimos, los pobres muchas veces tienen pocas alternativas para desplazarse, ya sea debido a desigualdades implícitas en sus aptitudes como a obstáculos institucionales y normativos. Es necesario que cada país identifique las restricciones que inciden en las oportunidades disponibles a la gente recurriendo a análisis y datos cuantitativos y cualitativos. El mejoramiento de los datos y otros esfuerzos, como la reciente gestión destinada a establecer el perfil de la migración (con el apoyo de la Comisión Europea y otros asociados), es crucial para esta iniciativa. Gestiones como éstas pondrían de relieve las barreras existentes y ayudarían a recabar información para mejorar las estrategias nacionales.

Algunas estrategias de desarrollo (ocho de las 84 estrategias de reducción de la pobreza formuladas entre 2000 y 2008<sup>52</sup>) traen a colación el problema del éxodo de los graduados. Casi todos están de acuerdo en que las políticas coercitivas que limitan la salida de profesionales y personal capacitado no son adecuadas, tanto por razones éticas y económicas como por ser contrarias al derecho internacional<sup>53</sup>. Sin embargo, hay menos

consenso acerca de las posibles políticas alternativas. El recuadro 5.5 examina los méritos de cada una de las distintas opciones.

Por último, aunque este asunto escapa al horizonte de este informe, subrayamos la importancia de mantener las iniciativas con el fin de promover el desarrollo humano en casa<sup>54</sup>. Uno de los temas principales del próximo Informe sobre Desarrollo Humano, que marca el vigésimo aniversario de esta publicación global, será una investigación exhaustiva de lo que determina el éxito y el fracaso del desarrollo humano y sus consecuencias para las estrategias nacionales de desarrollo.

## 5.2 La viabilidad política de la reforma

Dado el trasfondo de escepticismo popular que rodea a la migración, un tema crítico es la viabilidad política de nuestras propuestas. La presente sección sostiene que si bien es posible hacerlas realidad, sólo resultarán si se toman las medidas correctas para abordar las inquietudes de la población local. Ésta debe dejar de percibir a la migración como una amenaza, ya sea para las personas o para la sociedad.

Si bien las pruebas disponibles sobre movilidad apuntan a enormes beneficios para quienes migran y en muchos casos, también para los países de destino y de origen, cualquier debate sobre las políticas públicas relativas al tema debe admitir que las actitudes de la población local hacia la migración son, en el mejor de los casos, tímidamente permisivas, y con frecuencia bastante negativas, en muchos países de destino, ya sea desarrollados o en desarrollo. Una serie de encuestas de opinión y de otro tipo sugiere que los residentes consideran esencial el control de la inmigración, y que la mayoría preferiría que las normas fueran más restrictivas en lugar de flexibles. Resulta interesante, sin embargo, que las actitudes frente a este fenómeno parecen ser más positivas en países con una alta proporción de población migrante en 1995 y con elevadas tasas de aumento en el último decenio<sup>55</sup>. En términos del trato hacia quienes emigraron, la perspectiva es más positiva, ya que las personas normalmente respaldan un trato equitativo cuando el migrante ya se encuentra al interior de sus fronteras.

Comenzamos con el enojoso asunto de liberalizar la entrada. Aunque a primera vista las cifras indican que la liberalización enfrenta una

**Recuadro 5.5** Cuando emigra gente calificada: algunas alternativas de política

Cobrar impuestos a los ciudadanos en el extranjero, denominado en ocasiones el impuesto de *Bhagwati*, es una propuesta de larga data y una característica consagrada del sistema tributario de Estados Unidos. Puede justificarse por el concepto de que la ciudadanía implica responsabilidades, incluido el pago de impuestos, en especial de los más acomodados. Cuando, a causa de las barreras de entrada, hay escasez de mano de obra calificada en los países de destino y por consiguiente, aumenta el ingreso de quienes sí logran migrar, aplicar impuestos a estas rentas no genera distorsiones y no afectaría la asignación global de la mano de obra.

Sin embargo, hay varios argumentos en contra de aplicar una sobretasa impositiva a los ciudadanos que viven en el extranjero, quienes seguramente ya pagan impuestos en el país de acogida. En primer lugar, su aplicación tendría que basarse en la voluntad de cada uno o en acuerdos tributarios bilaterales. Pero a la gente no le gusta pagar impuestos y no hay consenso entre los gobiernos sobre la conveniencia de cobrar tributos a los migrantes, en gran medida por su costo administrativo. En segundo lugar, mientras que algunos de los que salieron de su país de origen pueden haber recibido el beneficio de asistir a una universidad pública en casa, otros se habrán educado en el extranjero o en instituciones privadas. En tercer lugar, por medio de remesas, inversiones y otros mecanismos, los migrantes muchas veces generan beneficios considerables en su país de procedencia. La aplicación de impuestos podría desalentar estos flujos de dinero y persuadir a quienes cambiaron su lugar habitual de residencia a renunciar a su ciudadanía y adoptar la de su nueva patria.

Esto significa que la aplicación de tales impuestos ha sido muy restringida. En Filipinas se intentó, pero los resultados fueron muy dispares y el método se dejó de lado hace aproximadamente 10 años. Hoy, la mayoría de los gobiernos, incluido el de Filipinas, otorgan treguas tributarias a los emigrantes.

Una alternativa para compensar la pérdida de personal calificado son las transferencias directas entre gobiernos. Ya sea de manera independiente o como parte de un paquete de asistencia oficial para el desarrollo, esta opción tiene la ventaja de ser simple y con costos de transacción relativamente bajos. Sin embargo, es difícil medir la pérdida de personal calificado. Y estas transferencias no harían frente a los problemas implícitos que son la principal causante del éxodo, como la mala calidad de los servicios de educación y salud y (o) mercados poco profundos para personas capacitadas.

La ayuda es un bien altamente fungible, según han demostrado muchos estudios, e incluso si se asigna específicamente para apoyar

la educación superior generalmente se destina a cualquier ámbito en el que el gobierno esté gastando el dinero.

Sin embargo, existen motivos valederos para que las políticas decidan abordar la emigración de personas calificadas en sectores con posibles divergencias mayores entre los beneficios y costos privados y públicos, como en salud y educación. En todo caso, el mérito de cualquier política dependerá de las circunstancias locales. Por ejemplo:

- Incentivos selectivos en la forma de complementos salariales para trabajadores del sector público. Un enfoque de ese tipo deberá calibrarse cuidadosamente, debido a sus posibles efectos en la oferta laboral. Una restricción importante es que las diferencias salariales pueden ser demasiado profundas para que los gobiernos pobres tengan la capacidad fiscal de compensarlas.
- Capacitación adaptada a competencias útiles en los países de origen, pero poco transables allende sus fronteras. Por ejemplo, si bien existe un mercado internacional para los médicos, la capacitación en destrezas paramédicas puede traducirse en mayor retención de gente calificada y ser más pertinente a las necesidades de atención de salud local.
- Reforma al financiamiento de la educación. Es una medida que permitiría la prestación privada, de modo que las personas que buscan capacitarse para salir al extranjero no necesitarían recurrir a financiamiento público. Filipinas adoptó esta vía para capacitar a sus enfermeras.
- Inversión en tecnologías alternativas. Servicios a distancia a través de teléfonos móviles, telefonía por Internet o sitios web pueden formar capacidades que escasean y así beneficiar a más personas.
- Asistencia selectiva para el desarrollo. En los casos en que la pérdida de talentos está asociada con falta de innovación e inversión, como en agricultura, la asistencia para el desarrollo podría dar prioridad a instituciones de investigación tanto regionales como nacionales.

También se ha intentado entregar incentivos a migrantes capacitados para que vuelvan a su país de origen, pero con resultados ambivalentes y no está claro si es la mejor forma de utilizar los escasos fondos públicos. La eficacia depende en parte de la fortaleza de la institución local a la que regresaría el migrante, pero también, y éste podría ser un aspecto más importante, de los resultados y perspectivas del país en su conjunto. Los datos disponibles sugieren que muchas personas retornan de todas maneras cuando el país ofrece oportunidades suficientemente atractivas. China, India y Mauricio son ejemplos recientes que vienen al caso.

Fuentes: Clemens (2009b), Bhagwati (1979), Clemens (2009a), Pomp (1989) y Banco Mundial (1998).

El trato equitativo no sólo se ajusta a las nociones básicas de justicia, sino que además puede traer beneficios a las comunidades de destino

oposición generalizada, ello no es tan unánime como pareciera por cuatro importantes razones:

En primer lugar, según se mencionó en el capítulo 4, muchas personas están dispuestas a aceptar la inmigración si hay suficientes empleos. Nuestra propuesta es que la liberalización dependa de la demanda de mano de obra en el futuro, de manera que la afluencia de migrantes haga frente a los niveles de puestos vacantes. Así se mitigaría el riesgo de que éstos sustituyan o compitan con los trabajadores locales. De hecho, muchos gobiernos ya aplican este tipo de condiciones al ingreso de migrantes calificados, en particular en las economías desarrolladas. Nosotros sugerimos ampliar este enfoque hacia los trabajadores poco calificados, especificando un vínculo explícito con la situación del mercado laboral y las necesidades sectoriales del respectivo país.

En segundo lugar, nuestro foco en mejorar la transparencia y la eficiencia de los pasos a dar para otorgar la permanencia a los migrantes puede ayudar a hacer frente a la percepción persistente, compartida por un alto porcentaje de la población, de que una parte importante de la migración transfronteriza es irregular o ilegal. Es cierto que la magnitud de la fuerza laboral de migrantes en situación irregular es un problema político mayor en Estados Unidos respecto del cual aún no hay consenso. La migración irregular también es un asunto destacado en otros países de destino, tanto desarrollados como en vías de desarrollo. Es interesante hacer notar que según datos recientes, la migración permanente goza de bastante apoyo en las naciones desarrolladas: más de 60% de los encuestados siente que los migrantes legales deben tener la oportunidad de quedarse definitivamente (figura 5.2).

Para traducir este apoyo en acción, es necesario diseñar políticas que vinculen explícitamente la migración legal con la disponibilidad de empleos, además de 'vender' este concepto al público para luego avanzar basándose en los niveles de apoyo existentes. También deberán diseñarse y aplicar medidas paralelas para el problema de la migración irregular, de manera que los vacíos normativos en esta área ya no sean una fuente de preocupación para el público. La migración irregular a gran escala, que muchas veces es conveniente para los empleadores y que las autoridades han eludido, no sólo tiene consecuencias adversas para los mismos migrantes (según se documenta

en el capítulo 3), sino además incide negativamente en la aceptación (y en las razones a favor) de mayor liberalización de las normas de entrada. Para que las soluciones sean sostenibles, deberán incluir incentivos para que los empleadores contraten a migrantes autorizados y para que los migrantes prefieran una situación regular.

En tercer lugar, parte de la resistencia a la migración ha sido forjada por la percepción popular errada de sus consecuencias. Por ejemplo, muchos creen que los inmigrantes afectan los ingresos de los actuales residentes o son responsables del aumento en los niveles de delincuencia. Estas preocupaciones suelen ser más pronunciadas respecto de los migrantes irregulares, ante todo porque su situación se asocia con la erosión del Estado de derecho. Hay varios enfoques generales frente a estos problemas que parecen ser prometedores, como las indispensables campañas de información pública y las actividades de sensibilización. Por otra parte, debido a que la migración es un asunto conflictivo, la información muchas veces se utiliza de manera selectiva para apoyar los argumentos de grupos específicos de interés. Y aunque se trata de una característica natural y deseable de la discusión democrática, podría ser a costas de la objetividad y la comprensión de los hechos reales. A modo de ejemplo, un reciente análisis realizado en 20 países europeos constató que la percepción sobre el número de inmigrantes era muy superior a la cifra real, muchas veces incluso por un factor de dos o más<sup>56</sup>.

Es necesario entregar al público fuentes de información y análisis más imparciales sobre la magnitud, el alcance y las consecuencias de la migración para hacer frente a diferencias tan grandes entre la percepción y la realidad. Una característica generalizada del debate sobre la migración es la desconfianza hacia las estadísticas oficiales y sus interpretaciones. Y debido a que se trata de una cuestión de política tan controvertida, debe prestarse más atención a las formas en que se recaban los antecedentes sobre la migración para el debate público de modo que se respete la objetividad y la confiabilidad del proceso. La asesoría que prestan organismos especializados, como el Comité Consultivo sobre Migración del Reino Unido, puede ser muy provechosa para los gobiernos. Estos organismos deben ser independientes, para que sean percibidos como imparciales.

En cuarto lugar, la política de migración generalmente se forja a través de una compleja interacción de múltiples actores que integran diferentes grupos de interés y pertenecen a partidos políticos distintos. Los grupos organizados pueden movilizarse para obtener reformas y en ocasiones forman coaliciones en ámbitos en los que coinciden sus intereses<sup>57</sup>. Por ejemplo, fueron los grupos de empleadores los primeros en demandar cambios a las reglas de entrada cuando había escasez de mano de obra o de ciertas competencias. Los países de destino deben decidir el diseño de las políticas de migración y el número objetivo de inmigrantes por medio de procesos políticos que incluyan el debate público y equilibren los diferentes intereses. Por otra parte, lo que parece ser factible a nivel de país debe ser analizado y discutido a nivel local para adaptar el diseño a las restricciones existentes. En parte por temor a que se infiltren matices racistas, el debate sobre la migración ha sido acallado más de lo esperado y aunque dicha cautela se funde en razones loables, existe el peligro de que esta censura auto-impuesta derive precisamente en lo que se pretende evitar.

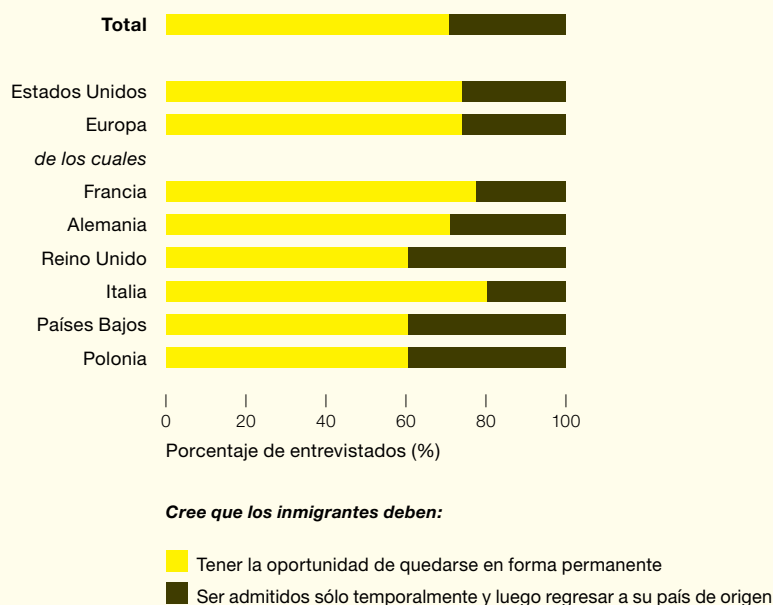
En cuanto al trato que reciben los migrantes, es posible que la reforma de esta política pública resulte más fácil de aplicar que lo esperado en un principio. El trato equitativo no sólo se ajusta a las nociones básicas de justicia, sino que además puede traer beneficios a las comunidades de destino como resultado de la diversidad cultural, mayores tasas de innovación y otros aspectos examinados en el capítulo 4. En efecto, las cifras disponibles indican que la gente suele ser bastante tolerante con las minorías y tiene una opinión positiva sobre la diversidad étnica. Estas actitudes apuntan a que existen oportunidades para llegar a un amplio consenso en torno a otorgar mejor trato a quienes han dejado su lugar de origen.

La protección de los derechos de los migrantes le conviene cada vez más a los principales países de destino que tienen grandes cantidades de sus propios habitantes trabajando en el extranjero<sup>58</sup>. En el año 2005, más de 80 países tenían porcentajes importantes de su población (más de 10%) en calidad de inmigrantes o emigrantes. Para esas naciones, el respeto de los derechos de quienes se desplazan a otros lugares obviamente es un objetivo de política importante. Ello apunta a que los convenios bilaterales o regionales

Figura 5.2

### Apoyo para la oportunidad de quedarse en forma permanente

Preferencias de migración transitoria versus permanente, 2008



Fuente: Transatlantic Trends (2008).

que facilitan la reciprocidad pueden jugar un papel trascendental a la hora de aplicar reformas de manera coordinada.

Aunque todavía es posible mejorar la calidad del debate público y las políticas resultantes, nuestras propuestas también reconocen la necesidad de equilibrar alternativas y ventajas comparativas muy reales e importantes. En particular, el diseño de estas propuestas asegura que los beneficios de cualquier liberalización se puedan usar en parte para contrarrestar las pérdidas que afecten a determinados grupos y personas. Y si bien la migración no arroja en general costos fiscales considerables (según se muestra en el capítulo 3), pueden plantearse argumentos políticos en pro de medidas que ayuden a mejorar la percepción de que la carga se está compartiendo. Por ejemplo, Canadá cobra derechos administrativos desde más de un decenio y otros países, como el Reino Unido, siguieron su ejemplo.

Por otra parte, el diseño de una política debe abordar los potenciales costos asociados a la migración. El diseño de la serie de reformas que sugerimos vela porque el número de quienes ingresen a un país responda a la demanda laboral y que los migrantes entren en condiciones

La movilidad tiene el potencial de mejorar el desarrollo humano de quienes se desplazan y de quienes se quedan, y también de la mayoría de las personas de la sociedad de destino

regulares. Otras medidas pueden incluir compensaciones pagaderas a comunidades y localidades que cargan con un porcentaje desmedido de los costos de este desplazamiento al tener que proporcionar acceso a servicios públicos y prestaciones sociales. Esta medida permitirá disipar resentimientos contra los migrantes en grupos específicos y reducir el apoyo de partidos políticos extremistas en lugares donde la migración es un tema político. Un ejemplo son las transferencias financieras a escuelas con muchos alumnos extranjeros, medida que ya se adoptó en diversos países desarrollados.

El cumplimiento de las normas laborales, tanto nacionales como locales, es otra medida importante para minimizar las desventajas que podrían afectar a los residentes locales. Se trata de una preocupación medular de los sindicatos y también de la opinión pública, cuya aflicción por la explotación y abuso de los migrantes es encomiable y una señal clara de la eventual aceptación de una reforma paulatina. Ejemplos contemporáneos de la participación de los sindicatos en el diseño del sistema y su ejecución incluyen a Barbados, Nueva Zelanda y Suecia, que por este medio mejoraron el diseño y la aceptabilidad de sus programas.

Por último, no debería ser necesario mencionarlo (pero con frecuencia sí lo es) que la participación en la toma de decisiones incide en la mayor aprobación de las reformas. Ésta sea quizás una de las principales medidas que pueden tomar los gobiernos para asegurar la negociación y aceptación de los cambios de parte de diferentes grupos de interés. Un ejemplo son los Países Bajos, donde el gobierno realiza consultas periódicas con las organizaciones de migrantes. De manera similar, en Nueva Zelanda se utilizaron con éxito 'Foros para dar el puntapié inicial' (*Kick-Start Forums*) donde se congregaba a los interesados con el fin de resolver los problemas del Sistema de empleo estacional reconocido<sup>59</sup>.

### 5.3 Conclusiones

Dimos inicio a este informe apuntando a la extrema desigualdad en la distribución de las oportunidades que afecta al mundo en que vivimos y de cómo este hecho constituye uno de los principales factores que determinan el movimiento de las personas. Nuestro mensaje principal es que la movilidad tiene el potencial de mejorar el

desarrollo humano de quienes se desplazan y de quienes se quedan, y también de la mayoría de las personas de la sociedad de destino. Sin embargo, los procesos y los resultados pueden ser adversos (en ocasiones muy adversos) y por consiguiente, hay cabida para mejorar considerablemente las políticas e instituciones a escala nacional, regional e internacional. Nuestro conjunto de medidas esenciales demanda una visión audaz e identifica un programa ambicioso a largo plazo para captar los grandes beneficios no realizados para el desarrollo humano que pueden resultar de la actual y futura movilidad de las personas.

Los foros internacionales vigentes, en especial el Foro Mundial sobre la Migración y el Desarrollo, constituyen oportunidades valiosas para revisar desafíos y compartir experiencias. Los procesos de consulta en este nivel deben estar correlacionados con la acción en otros ámbitos. Incluso si es unilateralmente, los gobiernos pueden tomar medidas para mejorar los resultados de quienes se mueven dentro de su país o internacionalmente. La mayoría de nuestras recomendaciones no depende de nuevos acuerdos internacionales, ya que los gobiernos nacionales tienen jurisdicción sobre las reformas más importantes respecto del trato a los migrantes y las mejoras en los resultados de la comunidad de destino. En algunos casos, se requieren medidas en los ámbitos subnacionales, por ejemplo para velar por el acceso a servicios básicos.

Sin embargo, la acción unilateral necesita ir a la par con avances en los acuerdos bilaterales y regionales. Muchos gobiernos, tanto de origen como de destino, y también los países de tránsito, suscribieron acuerdos bilaterales que generalmente se utilizan para fijar cuotas, establecer procedimientos y definir estándares mínimos. Los acuerdos regionales pueden ser especialmente importantes en este contexto, en particular para establecer corredores de libre circulación.

La movilidad al interior de un país y en el extranjero puede traer beneficios de desarrollo humano considerables como resultado de las reformas a las políticas e instituciones administrativas que sugerimos. Para avanzar en esta agenda, se necesita liderazgo comprometido, amplios procesos de consulta entre los interesados y campañas audaces para cambiar la opinión pública y así promover debates y discusiones sobre las políticas pertinentes.